PARTICIPAÇÃO POLÍTICA:

CONCEITOS FUNDAMENTAIS E TRAJETÓRIA DOS ESTUDOS NO BRASIL

Lizandra Serafim
Ricardo Fabrino Mendonça
Carla Cecília Rodrigues Almeida
(ORG.)



editora
ZOUK

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA:

CONCEITOS FUNDAMENTAIS E TRAJETÓRIA DOS ESTUDOS NO BRASIL

Lizandra Serafim
Ricardo Fabrino Mendonça
Carla Cecília Rodrigues Almeida
(ORG.)

editora
ZOUK

Conselho Editorial

Cristiane Tavares – Instituto Vera Cruz/SP
Daniela Mussi – UFRJ
Idalice Ribeiro Silva Lima – UFTM
Joanna Burigo – Emancipa Mulher
Leonardo Antunes – UFRGS
Lucia Tennina – UBA
Luiz Augusto Campos – UERJ
Luis Felipe Miguel – UnB
Maria Amelia Bulhões – UFRGS
Regina Dalcastagnè – UnB
Regina Zilberman – UFRGS
Renato Ortiz – Unicamp
Ricardo Timm de Souza – PUCRS
Rodrigo Saballa de Carvalho – UFRGS
Rosana Pinheiro Machado – U. de Bath/UK
Susana Rangel – UFRGS
Winnie Bueno – Winnieteca

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA:

CONCEITOS FUNDAMENTAIS E TRAJETÓRIA DOS ESTUDOS NO BRASIL

Lizandra Serafim
Ricardo Fabrino Mendonça
Carla Cecília Rodrigues Almeida
(ORG.)

Porto Alegre • 2026 • 1ª edição

editora
ZOUK

2026 © Lizandra Serafim, Ricardo Fabrino Mendonça
& Carla Cecília Rodrigues Almeida

Projeto gráfico e edição: Editora Zouk
Revisão: Tatiana Tanaka
Capa: Maria Williane

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(BENITEZ Catalogação Ass. Editorial, MS, Brasil)
Elaborado por Aline Graziele Benitez – Bibliotecária – CRB-1/3129

P694
1ed. Participação política: conceitos fundamentais e trajetória dos estudos no Brasil / organizadores Lizandra Serafim, Ricardo Fabrino Mendonça, Carla Cecília Rodrigues Almeida. – 1.ed. – Porto Alegre, RS: Editora Zouk, 2026.
462 p.; 15,5 x 22,5 cm.

Vários autores.
Bibliografia.
ISBN 978-65-5778-220-0

1. Ativismo. 2. Movimentos sociais. 3. Participação política. 4. Política e governo. I. Serafim, Lizandra. II. Mendonça, Ricardo Fabrino. III. Almeida, Carla Cecília Rodrigues.

09-2026/34 CDD 320.981

Esta coletânea contou com o apoio do INCT-Participa – Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia – Transformações da Participação, do Associativismo e do Confronto Político (Processo n. 406630/2022-4). Os autores agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo apoio institucional e financiamento.

direitos desta edição reservados à
Editora Zouk
Av. Cristóvão Colombo, 1343 sl. 203
90560-004 – Floresta – Porto Alegre – RS – Brasil
f. 51. 3024.7554

www.editorazouk.com.br

Sumário

Participação Política: um mapa com conceitos fundamentais
Lizandra Serafim, Ricardo Fabrino Mendonça &
Carla Cecília Rodrigues Almeida
9

Participação
Vera Schattan P. Coelho
23

Sociedade civil
Ana Claudia Chaves Teixeira & Lígia Helena Hahn Lüchmann
43

Deliberação
Cláudia Feres Faria & Filipe Mendes Motta
63

Inovações democráticas e instituições participativas
Carla Giani Martelli & Lucas Veloso
89

Controle social e *accountability*
Adrian Gurza Lavalle, Ernesto Isunza Vera &
Héctor Manuel Gutiérrez Magaña
119

Gestão participativa
Lindijane de Souza Bento Almeida, Maria do Carmo Alves de
Albuquerque & Regina Claudia Laisner
149

Coalizões de defesa e comunidades de políticas
Monika Dowbor & Wanderson Felício de Souza
173

Representação política
Debora Rezende de Almeida
201

Partidos políticos e participação
Luciana Andressa Martins de Souza & Cleyton Feitosa Pereira
229

Encaixes institucionais
Euzeneia Carlos
255

Repertórios de ação coletiva
Luciana Tatagiba
273

Participação e ativismo digital
Carla de Paiva Bezerra & Marisa von Bülow
293

Ativismo
Rebecca Neaera Abers
315

Movimentos sociais
Marcelo Kunrath Silva & Matheus Mazzilli Pereira
339

Contramovimentos
José Szwako & Henrique A. Aragusuku
369

Protestos
Priscila Delgado de Carvalho & Joana Tereza Vaz de Moura
389

Interseccionalidade
Olivia Cristina Perez
415

Democracia
Leonardo Avritzer
435

Sobre os autores
455

Participação Política: um mapa com conceitos fundamentais

Lizandra Serafim
Ricardo Fabrino Mendonça
Carla Cecília Rodrigues Almeida

Se é preciso uma aldeia para educar uma criança, pode-se dizer que é preciso uma comunidade para escrever um livro. Essa comunidade fala sempre de forma implícita na multiplicidade de vozes e entrelaçamentos que alicerçam uma obra, seja ela uma coletânea ou volume autoral. No caso das obras organizadas, parte da comunidade adquire projeção explícita, sob a forma de autoria, na tessitura dessas composições chamadas capítulos. Há um conjunto mais limitado de livros, contudo, em que a comunidade é o próprio alicerce da concepção e justificação de um volume. Entendemos ser este o caso deste livro.

A obra que aqui se apresenta é fruto direto da Área Temática (AT) Participação Política da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). A AT se reuniu pela primeira vez no 8º Encontro da ABCP, realizado em Gramado, RS, no ano de 2012. Apesar de relativamente recente, ela aglutinou um conjunto de pesquisadoras e pesquisadores que percorreram os anos 1990 e o início dos anos 2000 trabalhando em projetos teóricos e empíricos voltados a compreender o engajamento de cidadãs e de cidadãos com a política de formas variadas. Essa comunidade se consolidou em torno da AT e alimentou muitas redes de pesquisa, projetos e afetos que perpassam e justificam o presente volume. Ela articula núcleos de pesquisa de todas as regiões do país em frentes de pesquisa diversas.

Historicamente, a AT tem se estruturado em torno de um conjunto amplo e articulado de agendas voltadas à compreensão da participação política, mostrando-se hábil e dinâmica para contemplar variadas frentes de investigação desse fenômeno. Dentre suas agendas, destacam-se os estudos sobre as Instituições Participativas (IPs), a atuação dos movimentos sociais, as relações entre Estado e sociedade em suas várias formas, as dinâmicas comunicacionais do engajamento político de cidadãos e cidadãs, a participação eleitoral (ou a falta dela), as práticas de resistência e protesto político,

as tecnologias digitais mobilizadas para o deslocamento de práticas democráticas, o *lobby* de atores políticos junto a instituições, o desenvolvimento de políticas públicas, as dinâmicas da representação política e a construção e crise da democracia.

No plano teórico e metodológico, também se nota a pluralidade das formas de olhar para os fenômenos. Ainda que as perspectivas participacionistas da democracia estejam sempre presentes no trabalho da AT (seja como base, seja como tradição criticável), há uma profusão de linhas conceituais e técnicas de pesquisa que caminham por rotas nem sempre convergentes. Do institucionalismo ao pragmatismo, passando pelas teorias do confronto político ou pelo neomaterialismo, nota-se uma comunidade vívida e curiosa, que persegue lentes conceituais diversas e as operacionaliza empiricamente de maneiras variadas.

Este livro se vincula a essa comunidade e às suas trajetórias. Ele nasce da pluralidade e dos afetos que a sustentam e chega na sequência de outro volume publicado em 2022 pela Editora Zouk, intitulado *Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências*. Organizado por Luciana Tatagiba, Debora Rezende de Almeida, Adrian Gurza Lavalle e Marcelo Kunrath Silva, esse fruto anterior da comunidade procurava agregar algumas de suas integrantes para refletir sobre como as formas de participação política e de ativismos, bem como suas agendas de pesquisa, estavam sendo impactadas pela crise democrática. Aquele livro mostrou a riqueza de dar concretude às muitas discussões e aos muitos olhares que atravessam a comunidade plural da AT de Participação.

O presente livro nasceu em diálogo com essa produção coletiva anterior, mas tem um propósito distinto e não se configura como sua continuidade. Ele nasceu da percepção da necessidade de um volume de natureza mais formativa que abordasse um conjunto básico de conceitos que foram estruturadores da comunidade da AT. A ideia era localizar, na pluralidade que nos constitui, pontos nodais e articuladores de agendas que, expressos em um conjunto de conceitos (ou focos conceituais), foram férteis ao longo desses anos nos debates da AT. Assim, este livro reúne um conjunto de autoras e autores que têm atuação sistemática nessa comunidade, com o objetivo de elaborar um material de caráter formativo e de difusão de conhecimento sobre os conceitos centrais que têm estruturado o campo ao longo das décadas. Ele busca apresentar de forma acessível temas e conceitos fundamentais da área de participação política, contribuindo para facilitar a

navegação de quem chega ao campo, mas também a organização de quem já atua nele há mais tempo.

Essa proposta nasceu ao final do 13º Encontro da ABCP, realizado em 2022. Na ocasião, a AT passou a ser coordenada por Carla Almeida e Ricardo F. Mendonça, que começaram a discutir lacunas editoriais na área de participação no Brasil. A proposta ganhou mais corpo em 2024, com a entrada de Lizandra Serafim na coordenação da AT, quando do 14º Encontro, realizado em Salvador. Estabeleceram-se ali o foco e a estrutura do livro, cuja elaboração se concretizou ao longo de 2025.

Os capítulos que se seguem apresentam a materialização desse esforço coletivo que, aos moldes de um mapa, facilitam a aproximação com a área. Trata-se, claro, de um mapa possível, entre tantos outros. Ele envolveu a escolha de territórios a serem cobertos, o que, inegavelmente, acaba por deixar pontos descobertos e negligenciados. Ele também apresenta uma escala não uniforme, com variações no enfoque, graus de aproximação e cobertura da trajetória de diferentes conceitos. Não reivindicamos, portanto, a realização de um mapa definitivo ou perfeito, até porque Jorge Luis Borges nos mostrou, há quase um século, a impossibilidade de tal empreitada. Trata-se de um recurso de navegação, que deve ser articulado a tantos outros para viabilizar viagens promissoras.

Esse mapa visa retratar, ainda que de forma não exaustiva, a trajetória do campo de estudos da participação, por meio do registro de 18 territórios ou paisagens – conceitos ou enfoques que servem de guia para sua exploração. Esses territórios se conectam e se relacionam não de forma linear, mas rizomática, constituindo um substrato denso e maleável sobre o qual esse campo de estudos se ancora e se nutre. Escolhemos o "território" de cada capítulo considerando sua centralidade na área, seja do ponto de vista de sua trajetória e acúmulo nas últimas décadas, ou de sua contribuição para a compreensão dos desafios colocados a essa agenda de pesquisa. Alguns desses territórios foram mais densamente ocupados em alguns momentos. Há migrações constantes e movimentos sazonais de idas e vindas. De um modo ou outro, contudo, eles ofereceram, em diferentes momentos, portos seguros, zonas de tensionamento, veredas intrigantes e a ambivalência de certezas e incertezas de que depende o caminhar.

Para percorrer essa jornada, as autoras e os autores foram convidados a seguir três movimentos comuns no desenvolvimento dos seus capítulos: i) apresentar uma definição básica do conceito tratado, ii) identificar

suas origens e trajetória, incluindo o diálogo com a literatura internacional e iii) discutir as formas como ele foi apropriado ou desenvolvido no contexto brasileiro, incluindo a agenda de pesquisa que suscitou. Orientados por esse conjunto compartilhado de questões, as autoras e os autores tiveram, entretanto, autonomia para escolher seus próprios caminhos para desenvolvê-las, o que fica expresso na variação das abordagens e perspectivas metodológicas presentes na coletânea.

É importante destacar também que os capítulos apresentam entradas autônomas, mas, como será perceptível nas suas leituras, articulam-se por meio de um diálogo consistente em torno de preocupações centrais do campo, cuja trajetória foi marcada por inflexões teóricas e deslocamentos analíticos que responderam tanto às transformações do contexto político quanto às próprias limitações percebidas pela literatura em cada momento. Trata-se de um campo que emerge e se desenvolve imbricado à própria dinâmica histórica da democratização brasileira, cujas agendas, conceitos e ênfases se transformaram em estreita interlocução com as práticas dos atores e as disputas políticas que lhes definiram em cada contexto (Tatagiba *et al*., 2022). Seguindo com nossa metáfora cartográfica, nota-se, assim, que os próprios territórios foram se transformando, requerendo um mapa capaz de captar a dinamicidade de processos que reconfiguraram as lentes utilizadas para registrá-los.

A noção de participação política, tema clássico na ciência política, ganhou contornos particulares no debate brasileiro a partir da experiência da redemocratização. Vera Schattan Coelho inaugura o percurso dessa obra com capítulo dedicado a apresentar esse conceito e percorrer o desenvolvimento de sua agenda de pesquisa no contexto brasileiro, suas transformações a partir da experiência participativa nas políticas públicas e seus tensionamentos e limites diante dos desafios atuais para a democracia. A autora defende, por um lado, o uso de uma noção ampliada do conceito de participação, como conjunto de práticas e experiências que conectam cidadãos à política e promovem a expansão de direitos e o aprofundamento da democracia. Por outro lado, ao alargar seu escopo, a autora alerta para o risco de comprometer a capacidade analítica do conceito. Um caminho para avançar analiticamente na compreensão da participação em sua complexidade de atores, dinâmicas e relações seria, segundo Schattan, a operacionalização do conceito de governança participativa.

Ana Claudia Teixeira e Lígia Lüchmann nos guiam na exploração do segundo território de nossa jornada, em capítulo dedicado ao conceito de sociedade civil que, na década de 1990, tornou-se chave explicativa das possibilidades (e promessas) das democracias contemporâneas. Tal conceito foi central para a área da participação no Brasil, que é tributária de um encontro decisivo: de um lado, os estudos produzidos na década de 1980 sobre os movimentos sociais que, na América Latina, estavam interessados em explicar o papel de atores coletivos nas transições dos regimes autoritários para a democracia e em contrapor leituras então hegemônicas centradas nas elites civis e militares e na estabilidade institucional; de outro lado, o debate teórico sobre modelos alternativos de democracia no pós-1970, sobretudo as formulações participativas e deliberativas, que valorizavam a participação de cidadãos e cidadãs e questionavam a posição residual atribuída a ela pelos modelos de democracia então dominantes. A partir do diálogo inaugurado por tal encontro, ao deslocar o foco das elites para as interações entre Estado e sociedade civil e ao afirmar o papel constitutivo da mobilização social nos processos de democratização, o campo se constitui também como uma crítica aos estudos então agrupados na agenda que ficou conhecida por *transitologia*.

O encontro entre os estudos de movimentos sociais e o debate teórico sobre modelos de democracia ocorrido nos anos 1980, ao mesmo tempo que projetou o conceito de sociedade civil, sustentou a primeira grande onda de estudos sobre Instituições Participativas (IPs) no Brasil pós-1988: conselhos gestores, orçamentos participativos e outros arranjos institucionalizados inscritos como demandas de movimentos sociais na Constituição. A dedicação de consideráveis esforços de pesquisadores e pesquisadoras em analisar a participação institucionalizada constituir-se-ia, desde então, como traço marcante do campo de estudos da participação no Brasil.

Nesse contexto, ganha força a perspectiva deliberacionista de democracia, que se configura como um terceiro território, explorado no capítulo de autoria de Cláudia Feres Faria e Filipe Mendes Motta. A abordagem deliberacionista ofereceu estofo teórico para pensar normativamente a democracia, chamando a atenção para fluxos discursivos complexos entre instâncias decisórias e a sociedade civil. Ancorada no legado habermasiano, deliberacionistas estruturaram uma teoria democrática capaz de alimentar horizontes mais participativos, articulando discussões conceituais tanto sobre a esfera pública, como sobre fóruns discursivos de partilha de poder

em contextos diversos. A guinada deliberativa dos anos 1990 alterou significativamente a maneira de conceber participação política, abrindo novas veredas para estudos teóricos e empíricos.

Nesse contexto, e diante do debate internacional sobre a crise e a reforma do Estado, a perspectiva deliberacionista ajudou a impulsionar investigações voltadas ao mapeamento de instituições e boas práticas que contribuíssem para a formulação de modelos de gestão pública que respondessem aos diagnósticos sobre a insuficiência da ação do Estado e da natureza de relações estabelecidas com a sociedade. Carla Martelli e Lucas Veloso, no capítulo que representa a quarta parada de nosso percurso, abordam conjuntamente os conceitos de inovações democráticas e instituições participativas que, embora proeminentes no debate nacional, foram insuficientemente tratados de forma combinada na literatura. Os autores recuperam as origens e formulações dos conceitos e exploram seus pontos de conexão, de tensão, e suas relações do ponto de vista empírico. O capítulo demonstra que, apesar de conceitualmente distintos, no contexto brasileiro, tais conceitos se entrelaçam de forma profícua nos estudos, uma vez que o aprofundamento da democracia requer, simultaneamente, inovação criativa e estabilidade institucional.

As inovações democráticas representadas pelas instituições participativas que atravessam a redemocratização brasileira tiveram um papel muito importante na reflexão sobre o exercício do controle sobre a autoridade política. O quinto território coberto pela empreitada cartográfica do presente volume enfoca os conceitos de controle social e *accountability*, cujos sentidos políticos adquiridos no contexto latino-americano são explorados por Adrian Gurza Lavalle, Ernesto Isunza Vera e Héctor Manuel Gutiérrez Magaña. Se o conceito de controle social surge como demanda da sociedade civil brasileira, o conceito de *accountability* se difunde no contexto do debate internacional voltado à reforma do Estado e à defesa de boas práticas de gestão pública, e é apropriado e adaptado tanto no debate acadêmico quanto na ação política. Os autores exploram o uso dos conceitos e a evolução do debate sobre eles nas ciências sociais brasileiras, demonstrando que a categoria controle social, associada aos processos de participação e incidência nas políticas públicas, tornou-se predominante entre autores latino-americanos e, sobretudo, brasileiros. Já o conceito de *accountability*, que teria se associado a uma visão mais tecnocrática, obteve circulação mais reduzida naqueles circuitos.

Paralelamente às discussões sobre controle social, também se mostrou uma paisagem conceitual relevante aquela mais vinculada à literatura de políticas públicas e focada na ideia de gestão participativa. Em um contexto de disputa entre projetos políticos distintos quanto ao sentido da democracia e da transformação do Estado, o florescimento de experiências participativas inovadoras ofereceu o substrato para a formulação e implementação de modelos participativos de gestão, que são trabalhados no capítulo de Lindijane Almeida, Maria do Carmo Albuquerque e Regina Laisner, como um sexto território. Nesse capítulo, as autoras oferecem um panorama histórico das experiências participativas que estabeleceram as bases e deram concretude aos princípios fundadores do que se entenderia por gestão democrática no Brasil. Tais princípios, oriundos das formulações dos próprios atores, gestores e sociedade civil dedicados às experiências participativas, nortearam a elaboração teórico-analítica do conceito de gestão participativa pelos estudiosos, bem como suas aplicações nas áreas de administração pública e ciência política. O desenvolvimento e a aplicação do conceito de gestão participativa indicam, ainda, que uma característica marcante desse campo de estudos é o diálogo entre acadêmicos, gestores e atores de movimentos sociais, que impacta o próprio campo e as práticas a ele vinculadas.

Ainda nesse contexto, os debates sobre participação também se beneficiaram de conceitos trabalhados pelos estudos sobre políticas públicas e governança para pensar a incidência cidadã em diversos momentos da gestão. Destacam-se os conceitos de comunidades de políticas públicas e coalizões de defesa, discutidos por Monika Dowbor e Wanderson Felício de Souza, no sétimo território de nosso mapa. A autora e o autor resgatam o percurso desses conceitos nas abordagens do campo de políticas públicas e discutem suas aplicações e contribuições ao campo de participação política. Originados como resposta à pluralização de atores na produção de políticas públicas, esses conceitos superam visões estruturalistas tradicionais e mapeiam a pluralidade de atores unidos por crenças e coordenação estratégica. A inovação central dessa abordagem reside na perspectiva interacionista, que permite analisar, simultaneamente, as trajetórias de atores e os processos decisórios. Os conceitos se mostram úteis para transcender limites impostos por recortes estruturais, organizacionais ou institucionais, uma vez que acolhem as transformações dos atores nos processos de interação. A proposta oferece um instrumental robusto para compreender a

complexidade das interações socioestatais no país e a ação coletiva dentro e fora das instituições.

No amplo espectro de preocupações da área de participação, os debates sobre gestão participativa, muito fortes desde os anos 1990, também se viram complementar por uma discussão mais conceitual que retornou a uma noção absolutamente estruturadora da ciência política: a de representação política. Nos anos 2000, um debate internacional em torno da pluralização da representação política abriu novas agendas para a pesquisa na participação, questionando a suposta dualidade entre ambas e pontuando que muito do que fora pensado como prática participativa podia ganhar novas nuances se entendido como novas formas de representação política. O oitavo território da exploração conceitual empreendida por este livro trata justamente da noção de representação política, cartografada por Debora Rezende de Almeida. O capítulo argumenta que, apesar dos avanços na análise dos espaços de interação entre sociedade civil e Estado, até meados dos anos 2000, pouca atenção fora dada ao papel representativo desempenhado pelas organizações e atores presentes nas instâncias participativas. Assim, a incorporação da teoria da representação introduziu novas questões sobre a legitimidade democrática dessas práticas, aspectos que escapavam às abordagens centradas na participação como expressão direta da autodeterminação. Ao enfatizar o caráter relacional da representação, o capítulo abre um amplo horizonte de questões empíricas e analíticas, convidando a explorar como se constroem, na prática, os vínculos entre representantes e representados em contextos democráticos contemporâneos.

O capítulo de Luciana Andressa Martins de Souza e Cleyton Feitosa Pereira explora outra face do debate sobre representação: os partidos políticos, nossa nona paisagem explorada. A partir de uma revisão da literatura brasileira, a autora e o autor argumentam que, embora partidos e participação tenham sido tradicionalmente tratados como domínios autônomos, essa abordagem revelou-se insuficiente diante das múltiplas formas pelas quais partidos e movimentos sociais interagem, bem como das maneiras pelas quais essas organizações atravessam e constituem as instâncias participativas. Nesse sentido, autora e autor sustentam que a legitimidade e a capacidade de mediação política dos partidos dependem, cada vez mais, de sua articulação com formas plurais de participação e com os atores sociais que as protagonizam.

Esses pontos deixam clara uma vertente que se fortaleceu nos estudos sobre participação ao longo da consolidação do campo: a necessidade de pensar relacionalmente e de explorar articulações entre atores diversos na configuração de práticas por meio das quais cidadãos e cidadãs podem ter incidência sobre as decisões políticas de formas variadas.

Assim, no começo do século XXI, dois movimentos retroalimentam o campo. Por um lado, a ampliação e diversificação das oportunidades de interação socioestatal no nível federal durante os governos do Partido dos Trabalhadores, inclusive com militantes e lideranças ocupando posições estatais, evidenciou a necessidade de ampliar as lentes analíticas para se compreender a ação de diversos atores (e seus efeitos), com múltiplas filiações, que operam em fronteiras entre Estado e sociedade cada vez mais borradas. Por outro lado, houve uma expansão das formas de participação com o avanço das tecnologias digitais e o aumento da conflituosidade disruptiva em face a profundas transformações sociopolíticas.

Os conceitos de encaixes institucionais e domínios de agência, trabalhados por Euzeneia Carlos no décimo território do nosso mapa, são produto do avanço analítico provocado pelo profícuo diálogo entre os debates sobre institucionalização e movimentos sociais, no sentido de compreender os efeitos da ação dos movimentos e das interações socioestatais sobre as instituições. Fundamentada na tese da mútua constituição entre sociedade civil e Estado, e na compreensão do contexto como produto das dinâmicas de interação socioestatal, a abordagem de encaixes institucionais e domínios de agência contribui para a compreensão de como as demandas, os interesses e os valores dos movimentos sociais são institucionalizados nas políticas, ampliando a capacidade de influência dos atores sociais sobre o Estado. A autora alerta, no entanto, para o fato de que a institucionalização é um processo em disputa, sendo vulnerável à desinstitucionalização em momentos políticos adversos.

Outra contribuição conceitual importante para abordar as relações entre Estado e sociedade aparece no conceito de repertórios de interação, que é explorado no capítulo de Luciana Tatagiba. A pesquisadora busca reconstruir o percurso de incorporação do conceito de repertório de ação coletiva na literatura brasileira, a partir de uma crítica aos limites da lente do confronto político adotada nos contextos europeu e estadunidense, para a compreensão da realidade latino-americana. O capítulo salienta a contribuição brasileira para a constituição de uma agenda de investigação

voltada a compreender a relação entre movimentos sociais e Estado e suas ambivalências e tensões. Além disso, problematiza, a partir de exemplos, a associação automática entre os repertórios de confronto e a ampliação da democracia ou o combate às desigualdades.

As reflexões sobre participação nos anos 2000 também se voltam fortemente para a compreensão das tecnologias digitais. O capítulo de Carla Bezerra e Marisa von Bülow aborda esse fenômeno, buscando entender mudanças e reconfigurações permeadas por tais tecnologias tanto no ativismo político como na participação institucionalizada. Nesse, que é o décimo segundo território explorado, apresentam-se facetas da digitalização da política que contribuem para repensar as formas da participação na atualidade. De maneiras diversas, as tecnologias digitais alimentaram mudanças estruturais tanto no campo dos fenômenos políticos, como naquele dos estudos sobre a participação política.

Se o ativismo é um ponto trabalhado para abordar a digitalização da política, ele ganha capítulo próprio pelas lentes de Rebecca Abers, que explora esse termo muito usado, mas vagamente conceituado. Noção que ajuda a pensar não apenas o engajamento de movimentos sociais, mas a própria atuação de atores estatais na burocracia em defesa de causas, a ideia de ativismo adquiriu uma miríade de significações na literatura da área de participação. Abers explora o décimo terceiro território do nosso mapa, produzindo uma cartografia própria que articula sua jornada para definir o conceito. Partindo das diferentes acepções existentes na literatura e, em especial, das recentes contribuições dos estudos sobre ativismo institucional e ativismo digital, a autora busca avançar uma definição de ativismo que permite diferenciar o fenômeno de outras formas de ação política, pelo tipo de causa – contenciosa – e pela posição de poder em que se localiza o ator – subordinada. O tratamento teórico-analítico do conceito apresentado pela autora possibilita a ampliação das lentes analíticas diante dos desafios do campo, permitindo captar a ação institucional individual e coletiva, não necessariamente restrita a movimentos sociais.

O destaque dado ao ativismo faz lembrar que movimentos sociais também seguem como um tema absolutamente central para a discussão sobre participação política, e os estudos dessa área revitalizaram os esforços para compreendê-los no século XXI. Tal esforço se fez mais eloquente no contexto de um certo desgaste das instituições participativas, o que revigorou a necessidade por compreender as manifestações mais contenciosas

e agonísticas da prática política. Nesse cenário, conforme argumentam Marcelo Kunrath Silva e Matheus Mazzilli Pereira, no décimo quarto território de nosso mapa, o conceito de movimentos sociais volta ao foco. No capítulo dedicado a ele, os autores mostram como o conceito foi revitalizado a partir da década de 2010, em meio a um processo de diversificação de agendas, objetos e enquadramentos analíticos. À luz desse percurso e em diálogo com diferentes tradições conceituais, Silva e Pereira propõem uma definição de movimentos sociais, que busca apreender a complexidade e a heterogeneidade contemporânea do fenômeno.

A forte atenção a dinâmicas relacionais, que marca a área de participação no século XXI, também aparece nos estudos sobre movimentos sociais. A décima quinta paisagem cartografada na obra é a do conceito de contramovimentos, em capítulo de autoria de José Szwako e Henrique Aragusuku. Fortemente explorada na literatura internacional, a noção ajuda a compreender como atores contenciosos reagem uns aos outros e tem sido frutífera para pensar a emergência da extrema-direita em arenas de confronto. Os autores defendem que a incorporação do conceito na área tem contribuído para a compreensão de que atores contenciosos não somente se opõem, mas se constituem ao longo do tempo, através de conflitos.

É importante ter em vista que essa maior atenção aos contramovimentos ocorre a partir de 2013, quando a ascensão das forças de extrema-direita nas ruas e na política institucional impôs uma revisão crítica dos pressupostos do campo e renovou sua agenda de pesquisa. Os processos de "desdemocratização" em curso mostraram a necessidade de apreender a dimensão contenciosa e ambivalente dos processos contemporâneos de participação e ativismo. Nessa discussão, também houve um fortalecimento da percepção de que era preciso compreender as formas de engajamento e confronto político que não passavam, necessariamente, pela organização coletiva mais institucionalizada. O capítulo de Priscila Carvalho e Joana Moura se volta para uma leitura ampla do conceito de protestos, avançando no debate sobre formas disruptivas de atuação e expandindo-o para além da sua tradicional organização coletiva em movimentos. As autoras argumentam que os protestos continuam sendo uma prática central no exercício do confronto, explorando, sucintamente, a trajetória das análises de protestos no país.

No mesmo contexto, ganharam proeminência diversos coletivos, sobretudo feministas, negros e LGBTQIAPN+, que se autodenominam

interseccionais. Assim, na penúltima parada do nosso mapa, Olivia Perez trata do conceito de interseccionalidade, argumentando que ele se constitui numa das formulações mais fecundas do pensamento crítico contemporâneo. Ao recuperar suas origens nas lutas sociais, o capítulo enfatiza a importância de preservar o vínculo entre produção acadêmica e prática política, sustentando que o desenvolvimento teórico e analítico da interseccionalidade deve caminhar em diálogo com as experiências concretas dos grupos que lhe deram origem, os quais ampliaram a compreensão das desigualdades e tornaram visíveis realidades historicamente silenciadas.

Nosso mapa chega ao fim com um olhar mais macro sobre o tema da democracia. De algum modo, todo o percurso de discussão deste livro é guiado pela teorização sobre democracia e pela preocupação com a própria democracia. A área de participação esteve sempre engajada na reflexão sobre os desafios que limitam a democracia ou a colocam em risco, buscando alternativas e caminhos não apenas para a sobrevivência da democracia, mas também para seu aprimoramento e aprofundamento. As ações de desmonte de políticas públicas e os ataques ao legado participativo constituído nos governos petistas direcionaram os estudos ao tema da resiliência institucional das IPs e, posteriormente, aos desafios e possibilidades de reconstrução da participação. O capítulo de Leonardo Avritzer analisa o processo de deterioração da democracia e de ataque a direitos na América Latina, oferecendo aportes conceituais caros ao campo para pensar futuros democráticos.

Os conceitos aqui reunidos refletem esse percurso de desenvolvimento do campo, suas inflexões, tensões e reorientações ao longo do tempo. Eles evidenciam como agendas de pesquisa, categorias analíticas e problemas teóricos foram sendo redefinidos em diálogo com as práticas dos atores e com as disputas que conformam a vida democrática. Nesse sentido, o livro oferece, simultaneamente, um instrumento de navegação, um percurso de formação e um registro das transformações de um campo que permanece em movimento.

Agradecemos às autoras e aos autores que contribuíram para a construção dos territórios aqui contemplados e que ajudaram a dar forma a este mapa do campo. Registramos também nossos agradecimentos ao INCT Transformações da Participação, do Associativismo e do Confronto Político – INCT-Participa, cujo apoio institucional e financiamento foram fundamentais para viabilizar a publicação da obra. Agradecemos, por fim,

à ABCP por abarcar essa comunidade ativa e colaborativa de pesquisadores e pesquisadoras que torna possível a presente publicação.

Convidamos leitoras e leitores a explorarem os territórios que aqui apresentamos. Como indicado, eles podem orientar tanto quem se aproxima do campo quanto quem já o percorre há mais tempo. Esperamos que este mapa inspire novas e promissoras jornadas nos estudos sobre participação política.

Referência

TATAGIBA, L. *et al.* Introdução: Participação, Ativismos e Democracia - Uma trajetória contenciosa. In: TATAGIBA, L. *et al.* (orgs.). *Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências*. Porto Alegre, RS: Zouk, 2022.

Participação

Vera Schattan P. Coelho[1]

O capítulo dialoga com uma tradição de pensadores e pesquisadores que veem o fortalecimento da sociedade civil e do governo participativo como elemento fundamental para o avanço da democracia e do bem-estar social. Diferentes vertentes dessa tradição são apresentadas com foco nos debates contemporâneos sobre como revitalizar e aprofundar a democracia e nas pesquisas que têm analisado o envolvimento da cidadania nesse movimento.

1. Participação

Participação se refere ao envolvimento dos cidadãos em processos que afetam suas vidas. Ela acontece em espaços formais e institucionalizados ou informais e episódicos, onde são tomadas decisões políticas, sociais, culturais ou econômicas. Nos anos 1960 e 1970, experiências de autogestão, mobilização comunitária e movimentos sociais representaram um marco no campo das práticas e conceitos participativos.

Para autores que participaram da consolidação desse campo, como Pateman (1970), Arnstein (1969) e Macpherson (1977), não bastava que os cidadãos participassem se informando e opinando. Era fundamental que tivessem agência, isto é, que lhes fosse garantido o poder de tomar decisões capazes de alterar o *status quo*. Participar seria uma forma de enfrentar as desigualdades materiais e os déficits de formação política a elas associados.

A díade – participar e ter agência – orientou um amplo movimento de crítica e formulação de alternativas à democracia, à pesquisa e às políticas

1 Este capítulo apresenta resultados do programa de pesquisa *Building Back Better from Below (B4): Harnessing Innovations in Community Response and Intersectoral Collaboration for Health and Food Justice Beyond the COVID-19 Pandemic*, T-AP Fapesp, processo 2021/07841-7; *Strengthening Democracy by Mobilising Knowledge of Democratic Innovations*, apoiado pelo Social Sciences and Humanities Research Council of Canada, processo SSHRC, 895-2023-1011; *Community Voices in Health Governance (Complus)* apoiado pelo National Institute of Health Research, processo NIHR150146; e Centro de Estudos da Metrópole (CEM), Cepid-Fapesp, processo 2013/07616-7.

públicas. Na política, consolidou-se a defesa da democracia participativa, que, partindo da crítica à democracia representativa liberal, propunha ampliar o envolvimento direto dos cidadãos nos processos decisórios – com foco em igualdade política, emancipação e redistribuição do poder. Nas políticas públicas, passou-se a defender a participação dos cidadãos no seu planejamento, implementação e avaliação. Na pesquisa, cresceu o apoio à pesquisa participativa, que advoga pela inclusão dos atores e comunidades estudados na qualidade de agentes do processo de pesquisa. A participação passou a ser entendida como um valor democrático em si mesmo, associado tanto à legitimidade das decisões e do conhecimento quanto à formação cívica dos participantes.

A partir dos anos 1980 e 1990, autores como Habermas (1996) e Cohen (1989) deslocaram o foco do debate de "participação e agência" para "espaço público e deliberação", chamando a atenção para a relevância da qualidade do debate público e dos procedimentos que organizam esse debate. A "virada deliberativa", sem deixar de valorizar a participação cidadã, passa a enfocar a qualidade dessa participação e a importância da argumentação racional, das regras de reciprocidade e da justificação pública durante os debates e para a tomada de decisões, as quais deveriam ser alcançadas preferencialmente por meio da deliberação, em vez da contagem de votos. A deliberação é entendida não apenas como o debate que antecede a decisão e sim como a discussão que busca justificar a decisão com razões que todos podem aceitar. No campo das políticas públicas, a "virada deliberativa" tem contribuído para a redefinição de critérios de legitimidade e a introdução de instrumentos deliberativos no desenho e na avaliação de políticas, transformando os modos de justificar, avaliar e revisar a ação pública.

O conceito de participação aqui apresentado cresceu a partir de um movimento que buscava a emancipação social e considerava os processos eleitorais centrados na agregação de preferências individuais insuficientes para garantir a democracia. Com a perspectiva de construir um projeto de emancipação coletivo, esse movimento se consolidou em uma miríade de experiências concretas organizadas a partir de variados princípios normativos que têm buscado qualificar a política, a pesquisa e as políticas públicas.

Neste capítulo, enfocamos múltiplas faces desse movimento que ambiciona aprofundar a democracia. Na próxima seção, apresentamos um breve balanço dos avanços, contribuições e desafios que têm sido

enfrentados por esse movimento. A seguir, conectamos esse balanço à produção dos autores brasileiros que pesquisaram a participação e a deliberação. Finalmente, concluímos com algumas reflexões, apontando para o potencial do conceito de governança participativa em ampliar a compreensão e o diálogo entre aqueles que se interessam pelo envolvimento político da cidadania em espaços que transcendem o universo da política representativa.

2. Contribuições e desafios

Nesta seção, discutimos contribuições e desafios identificados pela literatura que tem analisado o campo da participação. Para avançar nesta discussão, nos apoiamos em autores que sistematizaram as premissas do projeto participativo e apontaram seu potencial enquanto vetor de mudança social orientado para o interesse público.

A primeira dessas premissas recai sobre a centralidade da cidadania e de seus conhecimentos e valores na construção de uma sociedade mais justa e responsiva aos seus interesses, projetos e valores. A segunda associa esses avanços a uma cidadania "empoderada" e capaz de contribuir para a produção de decisões, conhecimentos e políticas públicas que sejam responsivos, equitativos e alinhados com as necessidades da população (Loewenson, 2021). Uma terceira premissa, postulada pelos deliberacionistas, chama a atenção para a importância de se levar em conta a qualidade dos processos em que essas decisões são discutidas e definidas. Essa qualidade se refere à garantia de inclusão e pluralidade, igualdade discursiva, reflexividade e justificação de argumentos (Kies, 2010). A quarta premissa sugere que as anteriores – participação, agência, qualidade da deliberação –, quando articuladas e conectadas, podem produzir mudança social e contribuir para o aprofundamento da democracia.

A seguir colocamos essas premissas em diálogo com as contribuições e os desafios identificados pela literatura que tem analisado o campo da participação. Os resultados estão sistematizados em duas áreas onde foram registrados avanços do projeto participativo: a política e as políticas públicas.[2]

2 A pesquisa participativa também registrou avanços importantes, porém, dada a orientação editorial deste volume centrada na política, resolvemos não incluir esse tópico neste capítulo.

Política

Um avanço importante alcançado pelos defensores da participação – tanto em sua vertente participativa, quanto deliberativa – foi a expansão do repertório institucional**,** que passou a incluir fóruns participativos, assembleias cidadãs, júris formados por cidadãos, audiências públicas, orçamentos participativos e outras arenas não eleitorais. Essa ampliação contribuiu para deslocar o debate democrático do foco exclusivo nas instituições representativas para uma visão mais plural, na qual diferentes espaços de participação coexistem e se articulam (Fung; Wright, 2003; Held, 2006).

A reação a esse movimento nem sempre foi, no entanto, de entusiasmo, com vários autores apontando para os riscos de se assumir uma conexão direta entre o fortalecimento da esfera participativa e a democratização política, com destaque para as inúmeras situações em que grupos da sociedade civil mostraram tendências autoritárias, particularistas e xenófobas (Houtzager; Acharya, 2011). Outro ponto de atenção residiria na dificuldade de que agendas de longo prazo, que envolvem renunciar a usufruir benefícios individuais imediatos em prol da defesa de ganhos públicos futuros, mobilizassem o apoio da sociedade civil (Coelho, 2013).

A questão da legitimidade desses espaços e de seus representantes é outro ponto destacado na literatura. Discute-se a legitimidade tanto de decisões e recomendações formuladas fora das instituições representativas, quanto de representantes escolhidos fora das suas regras.

Quanto à questão da legitimidade desses espaços, eles foram crescentemente reconhecidos como podendo atuar de forma complementar às instituições representativas, ampliando a escuta sobre as necessidades e preferências da população e contribuindo para tornar as decisões destas últimas mais responsivas à população (Bobbio, 1997; Vitale, 2004; Dagnino; Tatagiba, 2007).

Quanto à legitimidade dos representantes, a questão recai, sobretudo, sobre as regras e os mecanismos que existem para autorizar alguns a falarem e atuarem em nome de outros (Urbinati; Warren, 2008; Gurza Lavalle; Houtzager; Castello, 2012). Esse ponto torna-se particularmente delicado à medida que as desigualdades que permeiam a estrutura sociopolítica – desigualdades no acesso à informação, ao financiamento e na capacidade de influenciar e mobilizar – tendem a restringir a participação política daqueles que dispõem de menos recursos, o que pode vir a aprofundar o déficit

na representação dos cidadãos com baixo nível de renda, de educação e de acesso à informação (Dalton, 2021; Robinson, 2007). Vários critérios e procedimentos foram propostos e vêm sendo utilizados com o intuito seja de garantir a diversidade, seja de evitar a captura por grupos mais organizados, seja de promover a legitimidade desses espaços[3] (Levine; Fung; Gastil, 2005).

O debate sobre a efetividade da participação testemunha a multiplicidade de experiências e de interesses dos pesquisadores que analisaram seus procedimentos, dinâmicas e resultados. Segundo Abelson e Gauvin (2006), embora a pesquisa empírica orientada a resultados tenha documentado de forma consistente os impactos desses espaços e seus processos de participação pública (e, em especial, dos processos de deliberação pública) sobre atributos dos participantes e sobre mudanças na opinião pública, há muito menos produção sobre os impactos diretos dessa participação sobre o *status quo* do sistema político. Na mesma linha, Gaventa e Barrett (2012) destacaram que os efeitos da participação cívica sobre resultados mensuráveis no campo da democracia e do desenvolvimento têm se mostrado difíceis de avaliar.

Autores como Cornwall (2008) e Loewenson *et al.* (2021) veem essas experiências como sendo recorrentemente capturadas por participantes com maior capital educacional, político, tempo disponível e recursos, o que acabaria impondo regras restritivas a seu campo de atuação e limites quanto aos temas tratados. Esses fatores estariam contribuindo para drenar energia dessas experiências e reproduzir – ou mesmo aprofundar – desigualdades preexistentes.

Nesse cenário, o celebrado avanço desses espaços, onde o poder é compartilhado e são tomadas decisões coletivas, tem sido relativizado. A noção de sistemas deliberativos, proposta por Dryzek (2010), pode ser interpretada como um reconhecimento desses avanços e limites. Ao deslocar o foco do fórum participativo isolado para a interação entre múltiplas arenas – institucionais e não institucionais –, essa abordagem preserva o valor normativo da participação, mas reduz suas expectativas quanto à

3 Exemplos desses procedimentos são: recrutamento de voluntários em situações em que se privilegia a consulta à população; votações quando o objetivo é garantir a representação de grupos que têm interesse nos tópicos em discussão; ações afirmativas e/ou incentivos para promover a inclusão de grupos tradicionalmente marginalizados; ou sorteios quando o objetivo é reproduzir o perfil sociodemográfico da população.

capacidade de empoderamento direto dos cidadãos e de transformação imediata das decisões políticas.

Políticas públicas

O avanço da participação em políticas públicas é notório. Conselhos gestores, conferências, consultas públicas, orçamento participativo, ouvidorias públicas, audiências públicas e, mais recentemente, fóruns e plataformas digitais se disseminaram pelo mundo, ampliando substantivamente os canais de interlocução entre Estado e sociedade. Esses mecanismos permitem levantar opiniões e preferências, e definir e acompanhar políticas públicas, podendo ter um caráter consultivo ou deliberativo e acontecer de forma regular ou episódica.

Na América Latina, esse movimento tem sido orientado, sobretudo, pelos princípios da democracia participativa, privilegiando-se a inclusão de setores menos favorecidos e a ampliação da sua capacidade de influenciar as políticas públicas. Já na América do Norte e Europa, os princípios da democracia deliberativa têm orientado a disseminação desse movimento, com a organização de espaços de debate, consulta e tomada de decisões que privilegiam procedimentos que buscam garantir a representatividade dos participantes e a qualidade da deliberação (Fung; Warren, 2011).

O envolvimento da cidadania nesses fóruns deve contribuir para que o cidadão deixe de ser um agente passivo que recebe os serviços oferecidos pela política pública, passando a participar do processo de sua construção e avaliação. Para tanto, abordagens reflexivas, construtivistas, participativas e deliberativas vêm sendo mobilizadas com o intuito de estimular a capacidade da cidadania de produzir um conhecimento plural e informado pela sua experiência e percepção sobre a qualidade e adequação desses serviços. Esse conhecimento deve, idealmente, contribuir para que se identifiquem prioridades e se desenhem políticas sustentáveis que reflitam e respondam mais adequadamente às experiências vividas e realidades locais (Bate; Robert, 2006).

Assimetrias de poder, desigualdades de recursos técnicos e políticos entre atores, burocratização dos espaços participativos e dependência da vontade política dos governantes têm sido apontados como fatores que têm restringido o poder da participação em transformar as políticas públicas. Entre esses fatores, a captura dos espaços participativos por grupos

politicamente organizados tem sido sistematicamente destacada. Ainda assim, há evidências de que, em determinados contextos institucionais, a participação influenciou prioridades orçamentárias, regras de acesso a políticas e padrões de provisão de serviços, além de produzir efeitos indiretos, como fortalecimento das organizações, aprendizado cívico e ampliação das capacidades políticas de grupos historicamente excluídos (Abers, 2001; Wampler; Avritzer, 2004; Coelho, 2007; Coelho *et al* 2010a).

Em suma, o diálogo entre as premissas que orientam o movimento de aprofundamento da democracia a partir de espaços participativos e deliberativos e os resultados que vêm sendo alcançados apontam, por um lado, para o extraordinário crescimento das possibilidades de envolvimento da cidadania em processos políticos e, por outro lado, para avanços importantes na especificação das dificuldades em fazer valer as exigentes premissas normativas que sustentam os fundamentos, seja da democracia participativa, seja da democracia deliberativa.

3. Debate e pesquisa sobre participação e deliberação no Brasil

O campo de estudos sobre participação e deliberação cresceu no Brasil em sintonia com a história política do país. A Constituição de 1988 consagrou a participação como um princípio organizador da política e das políticas públicas, tendo sido criada, a partir da década de 1990, uma vasta arquitetura participativa – conselhos, conferências, audiências públicas, mecanismos deliberativos no interior das agências de regulação e plataformas de participação *online*. Nos estudos que acompanharam esses processos, as fronteiras entre política e políticas públicas são em geral tênues, o que orientou a decisão de apresentá-los integradamente nesta seção.

Os primeiros estudos analisaram essa arquitetura enfocando, sobretudo, a qualidade da participação e seus efeitos nos conselhos, chegando a conclusões pouco animadoras. Talvez por se ampararem nos pressupostos normativos da democracia participativa para analisar as experiências empíricas em curso, as avaliaram como pouco dinâmicas e com baixa capacidade de transformação (Sposati; Lobo, 1992; Cohn; Elias; Jacobi, 1993; Carvalho, 1995; Andrade, 1998; Viana, 1998).

Esse diagnóstico inicial começou a mudar no começo da década de 2000, quando autores como Heller (2001), Abers (2001), Avritzer (2009), Marquetti (2003), Coelho e Nobre (2004) chamaram a atenção para o fato

de que, sob certas condições, de estruturação dos processos participativos, de organização da sociedade civil e de envolvimento dos gestores públicos, ocorriam ganhos redistributivos e aumento da participação de setores tradicionalmente marginalizados. Essa mudança na avaliação do desempenho dos espaços participativos foi sendo reforçada à medida que eles se enraizaram por todo o território nacional, atraíram um volume considerável de participantes e, não menos importante, pela atenção que passaram a receber no debate internacional, com destaque para o OP (Gurza Lavalle *et al*., 2006; Pogrebinschi; Samuels, 2014).

Com o passar dos anos, a pesquisa sobre essas experiências se diversificou. Desde cedo a questão da legitimidade desses espaços foi tematizada. Gurza Lavalle *et al*. (2012), Lüchmann (2007) e Martelli, Almeida e Lüchmann (2019) analisaram como líderes de associações, movimentos sociais ou ONGs atuam como representantes de segmentos da sociedade civil nos espaços participativos, contribuindo para a reconfiguração da representação, com inclusão política de grupos antes excluídos e a elaboração coletiva de opiniões e preferências.

O tema da efetividade desses espaços foi amplamente tratado, com alguns trabalhos apontando para avanços importantes (Pires, 2011; Martelli; Coelho, 2021). Avelino, Barberia e Biderman (2013) evidenciaram a contribuição dos conselhos municipais de saúde para a redução da corrupção no plano municipal. Touchon e Wampler (2014) apontaram que municípios que adotaram o OP aumentaram os gastos em saúde e saneamento e reduziram a mortalidade infantil. Avritzer (2009) e Melo e Baiocchi (2006) mostraram que, entre os participantes e delegados eleitos do OP, predominavam os de baixa renda, baixa escolaridade e as mulheres, corroborando a expectativa de inclusão nos processos participativos dos mais pobres e tradicionalmente excluídos do debate político. Santos (2016) evidenciou a contribuição do Conselho de Desenvolvimento Econômico do Rio Grande do Sul para o aumento da transparência e o acesso à informação na administração pública do Estado.

A discussão sobre as relações entre esses espaços e o mundo da política representativa foi crescentemente abordada. Coelho (2007; 2010a) chamou a atenção para relações sistemáticas presentes nas periferias da cidade de São Paulo entre, de um lado, mobilização social, desenho dos conselhos e capacitação de gestores públicos em facilitação de processos participativos e, de outro lado, o desempenho dos conselhos quanto à sua capacidade

de inclusão, conexões com atores sociais e estatais e produção de deliberações. Os trabalhos de Fontes (2020), Hoyler (2023), Gurza Lavalle e Hoyler (2025) trazem testemunhos vivos de políticos que mantêm relações próximas com lideranças que atuam nos espaços participativos. Gurza Lavalle *et al.* (2019) e Abers, Serafim e Tatagiba (2014) mostraram como agendas construídas a partir dos movimentos sociais e espaços participativos, assim como seus líderes, foram sendo incorporados às estruturas estatais, passando a compor a burocracia pública e a agilizar a formulação e implementação de políticas endereçadas a esses grupos. Nos anos 2020, também entraram na agenda de pesquisa as candidaturas de mandatos coletivos que associam representação parlamentar e participação. Elas reúnem lideranças associadas a diferentes coletivos e espaços participativos e, valendo-se de dinâmicas participativas, definem as pautas e prioridades do mandato, tendo na atual legislatura sido eleitos 18 deles para legislativos municipais e estaduais (Almeida, 2024; Coelho; Fontes; Sanchez, 2024).

A relação entre informatização, digitalização e participação tem recebido crescente atenção na literatura. Plataformas digitais são frequentemente associadas à promessa de ampliar as oportunidades de participação do cidadão em debates e decisões públicas, tanto em nível local quanto global, além de facilitar a comunicação e a articulação de coalizões progressistas frente à crescente influência das grandes corporações. A literatura documenta avanços relevantes na criação de espaços participativos digitais, com destaque para portais de governo eletrônico e experiências de orçamento e planejamento participativos, chamando a atenção para a adesão de um número significativo de participantes a esses processos. No entanto, avaliações dessas iniciativas também apontam limites importantes para sua contribuição ao aprofundamento da democracia. Entre os principais constrangimentos identificados estão seu caráter predominantemente descendente (*top-down*), sua limitada influência sobre processos decisórios efetivos, as barreiras associadas à desigualdade no acesso à conectividade e ao letramento digital, e a disponibilidade restrita de informações (Jardim, 2025; Almeida, 2021; Santini; Carvalho, 2019; Coelho; Waisbich, 2016; Abreu; Pinho, 2014). Em muitos aspectos, esses desafios reproduzem problemas já amplamente identificados nas instituições participativas presenciais.

Na vertente que pesquisa a participação da perspectiva deliberativa, o foco tem recaído sobre os elementos cognitivos e reflexivos – garantia de inclusão e pluralidade, igualdade discursiva, reflexividade e justificação de

argumentos – e como aparecem nos debates travados nos espaços participativos e crescentemente na esfera pública. Esses elementos são entendidos pelos estudiosos como fundamentais para a elaboração de projetos coletivos legítimos e capazes de promover tanto a democratização da política, quanto maior controle sobre o sistema político.

Para os pesquisadores que deram maior atenção à deliberação nos espaços participativos, a valorização dos procedimentos tanto de inclusão, quanto de organização do debate é fundamental para garantir sua legitimidade. Para eles, a qualidade ou efetividade do processo deliberativo é uma dimensão em si mesma que deve ser analisada associada a outras, como o desenho institucional e o contexto, para que melhor se compreendam os resultados que alcançam. Essas pesquisas procuram aproximar participação e deliberação avaliando: a) a igualdade quanto à oportunidade de propor temas, iniciar o debate, oferecer razões e decidir; b) o caráter público e transparente dos debates; c) a pluralidade quanto à manifestação do conflito; e d) a produção de acordos por meio do diálogo e da reflexão. Também avaliaram procedimentos de articulação entre espaços participativos e como influenciam sua capacidade deliberativa (Almeida; Cunha, 2011; Vaz, 2011; Faria; Lins, 2013).

Já para aqueles que enfocam a deliberação na esfera pública, trata-se de entender as possibilidades e os entraves postos à organização da cidadania a partir de um conjunto difuso de múltiplas arenas – institucionais e não institucionais –, incluindo os meios de comunicação e as redes sociais. O foco recai sobre processos de formação política da opinião, de deliberação pública e de circulação de poder político nessas arenas, e seu grau de conexão e capacidade de exercer influência sobre as instituições políticas (Melo, 2015; Mendonça; Sarmento, 2023; Maia; Prudencio e Vimieiro, 2019). Pesquisas nessa área têm analisado as relações entre esfera pública e, por exemplo, redes sociais e racismo (Werle *et al*., 2011; Machado; Rodriguez Jr.; Puschel, 2009; Maia; Pridencio; Vimieiro, 2019); gênero (Machado *et al*., 2012; Vitale, 2004); e mudanças no próprio sistema político-partidário (Araujo, 2013; Mendonça; Sarmento, 2023).

Enfim, as pesquisas sobre as relações entre participação, deliberação e aprofundamento da democracia têm revelado processos de engajamento e ação que perpassam a vida comunitária, associativa, as instituições participativas, os meios de comunicação, as redes sociais e os partidos, e têm contribuído para processos formativos e de mediação política que dialogam,

pressionam e, por vezes, contribuem para mudar a política partidária e as políticas públicas.

4. Participação, deliberação e governança

Neste capítulo, apresentamos diferentes perspectivas teóricas e linhas de pesquisa que dialogam com o projeto de aprofundar a democracia. O panorama apresentado evidencia inúmeros processos de formação de consciência e de construção institucional, bem como de atuação política em espaços formais e informais, que se imbricam e acontecem simultaneamente. Nesse cenário, a cidadania aparece como protagonista de processos de formação de opinião, aprendendo a expressar suas preferências e a pressionar por elas, conscientizando-se sobre seus direitos e engajando-se em variadas experiências políticas.

Para Dryzek (2000), o alinhamento entre participação política – entendida nessa perspectiva mais ampla – e democratização depende: a) da natureza da participação política; b) da ampliação do espectro de pessoas envolvidas; e c) dos temas tratados. Isso porque esses eixos podem reverberar na democratização das relações sociais, no avanço de valores democráticos e na promoção do interesse público. Dessa perspectiva, pareceria razoável finalizar este capítulo afirmando que os resultados descritos na literatura têm apontado para avanços nos processos de democratização.

Como vimos, alguns autores têm, no entanto, uma perspectiva bem mais exigente, condicionando o sucesso da participação à capacidade da cidadania de produzir mudanças perceptíveis no *status quo*. Se somarmos à modesta contribuição documentada pela literatura das práticas participativas para essas mudanças as crescentes ameaças à estabilidade da ordem democrática que estamos vivenciando, compreenderemos as dúvidas daqueles que têm colocado em questão a contribuição da participação para os processos de democratização.

O panorama apresentado trouxe, portanto, munição para os defensores de ambas as posições. Isso sugere a necessidade de ir além da avaliação de resultados focados em experiências e espaços específicos, buscando uma compreensão mais fina de como os vários componentes desse panorama se articulam para produzir mudanças no *status quo*. Para tanto, apresentamos nesta seção final uma reflexão sobre como um conceito ampliado de participação poderá contribuir para avançarmos nessa direção.

Tomadas em conjunto, as evidências discutidas sugerem que a participação deve ser compreendida em um sentido ampliado. A participação, tal como apresentada ao longo do capítulo, tem ajudado a criar e colocar em movimento um conjunto de práticas e espaços que conectam o cidadão à política. Isso tem sido possível graças à atuação combinada de associações, movimentos sociais, espaços participativos, meios de comunicação, redes sociais e partidos. Cada um desses fatores contribui, à sua maneira, para promover o senso de cidadania, a noção do "direito a ter direitos" e a disposição para lutar por eles, bem como para a formação de novas agendas que ajudam a promover mudanças de hábitos e valores na sociedade. A participação tem contribuído também para ampliar o debate sobre a política e as políticas públicas, garantindo a troca de informações, a avaliação de alternativas e o controle sobre as ações governamentais.

Em seu conjunto, esses processos fomentam e aproximam a formação da consciência política e a mediação política, apontando para a estreita conexão entre a vida associativa, a participação política e a política (Peruzzotti, 2008; Coelho; Lieres, 2010). Entender a participação a partir dessa ótica significa olhar para a multiplicidade de atores, arenas, estilos e dinâmicas que produzem formação, envolvimento e mediação política. Trata-se de uma miríade de espaços, atores e dinâmicas que se conectam no que pode ser reconhecido como um esforço coletivo de promover a governança participativa. É uma governança tecida a partir de conexões fluidas entre territórios, espaços e atores, expressas como "complexas redes de atores envolvidos com a política, nas quais a responsabilidade se torna difusa, sendo compartilhada entre os participantes" (Stoker, 2006).

Se há, por um lado, forte aderência entre o que foi observado ao longo do capítulo e as dimensões mobilizadas no conceito de governança, há, por outro, excessiva fluidez no próprio conceito, o que pode comprometer sua força analítica e preditiva. O desafio é, portanto, ampliar a concepção de participação política de modo que reflita melhor o cotidiano da participação sem comprometer sua capacidade analítica. Sugerimos que esse passo poderá ser facilitado se avançarmos no reconhecimento de padrões de governança participativa que possam ser comparados quanto à sua estrutura e à sua capacidade de promover mudanças no *status quo*.

A vitalidade, pluralidade e densidade da participação – e da pesquisa sobre o tema – sugerem que há energia para avançar nessa direção. O desafio que se coloca para a agenda de pesquisa é compreender de forma

mais sistemática como diferentes arranjos de governança participativa articulam formação da consciência política da cidadania, mediação política e processos decisórios, e em que medida são capazes de produzir mudanças no *status quo*. Fica, assim, o convite para que estudos futuros sobre a democracia contemporânea explorem de maneira mais sistemática o conceito de governança participativa, avançando o conhecimento sobre as complexas relações entre cidadania, política e mudanças no *status quo* em favor da democracia e do bem-estar.

Bibliografia

ABELSON, J.; GAUVIN, F. P. *Assessing the impact of public participation*. Canadian Policy Research Networks (research report). Ontario: McMaster University, 2006.

ABERS, R. *Inventing local democracy*: grassroots politics in Brazil. Westview: Boulder, 2001.

ABERS R.; SERAFIM L.; TATAGIBA L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula, Dados, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABREU, J. C.; PINHO, J. A. Sentidos e significados da participação democrática através da internet: uma análise da experiência do Orçamento Participativo Digital. *Revista Administração Pública*, 48, 4, p. 821-846, 2014.

ALMEIDA, D. C. R. Candidaturas coletivas: uma nova forma de interação entre movimentos sociais e partidos políticos. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 67, n. 2, 2024.

ALMEIDA, D. C. R. Civil Society representation and digital accountability in Brazilian participatory institutions. *Journal of Chinese Governance*, 6, 1, p. 81-109, 2021.

ALMEIDA, D. C. R.; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil*: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

ANDRADE, I. A. L. Descentralização e o poder municipal no Nordeste: os dois lados da moeda. In: SOARES, J. A. (org.). *O orçamento dos municípios no Nordeste brasileiro*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

ARAUJO, C. O Processo Constituinte Brasileiro, a transição e o Poder Constituinte. *Lua Nova*, São Paulo, 88, p. 327-380, 2013.

ARNSTEIN, S. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 4, 1969.

AVELINO, G. F.; BARBERIA, L. G.; BIDERMAN, C. Governance in managing public health resources in Brazilian Municipalities. *Health Policy and Planning*, v. 29, n. 6, p. 694-702, 2013.

AVRITZER, L. *Participatory institutions in democratic Brazil.* Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2009.

BATE, P.; ROBERT, G. Experience-based design: from redesigning the system around the patient to co-designing services with the patient. *BMJ Quality&Safety*, 15, 5, p. 307–10, 2006.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

CARVALHO, A. I. *Conselho e saúde no Brasil*: participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: Iban/Fase, 1995.

COELHO, V. S. P. What did we learn about citizen involvement in the health policy process: lessons from Brazil. *Journal of Deliberative Democracy*. APRIL 9(1):9. 2013. DOI: 10.16997/jdd.161.

COELHO, V. S. P.; FONTES, L.; SANCHEZ, B. Autocratization and Social Innovations: Reimagining Democracy in Brazil's Urban Peripheries. *New Political Science*, 46, 4, p. 420–443, 2024.

COELHO, V. S. P.; WAISBICH, L. Participatory mechanisms and inequality reduction: searching for plausible relations. *Journal of Public Deliberation*, 12, 2, 2016.

COELHO, V. S. P.; VON LIERES, B. *Mobilizing for Democracy*. London: Zed Books, 2010.

COELHO, V. S. P.; FERRAZ, A;. FANTI, F.; RIBEIRO, M. Mobilização e participação: Um jogo de soma zero? *Revista Novos Estudos*, São Paulo: Editora Brasileira de Ciências, v. 86, p. 121-139, mar, 2010a.

COELHO, V. S. P. A democratização dos Conselhos de Saúde: o paradoxo de não atrair aliados. *Revista Novos Estudos,* São Paulo, ed. 78, p. 77-92, 2007.

COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. *Participação e deliberação*: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34 Letras, 2004.

COHEN, J. Deliberation and Democratic Legitimacy. *In*: HAMLIN, A.; PETTIT, P. (org.). *The Good Polity: Normative Analysis of the State*. [*S.l.*]: Blackwell, 1989. p. 17-34.

COHN, A.; ELIAS, P.; e JACOBI, P. Participação popular e gestão de serviços de saúde: um olhar sobre a experiência do município de São Paulo. *Revista Saúde em Debate*, n. 38, mar. 1993.

CORNWALL, A. Unpacking 'Participation' Models, meanings and practices. *Community Dev*., v. 43, 2008; DOI: 10.1093/cdj/bsn010.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

DALTON, R. J. *Political Inequality and the Democratic Process*. *In*: GIUGNI, Marco; GRASSO, Maria (ed.). *The Oxford Handbook of Political Participation*. Oxford: Oxford University Press, 2021.

DRYZEK, J. S. *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance.* Oxford, 2010.

DRYZEK, J. S. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations.* Oxford University Press, 2000.

FARIA, C. F.; LINS, I. L. Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional. *In*: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. de. *Conferências nacionais*: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília, DF: Ipea, 2013. p. 73-94.

FONTES, L. Da formação cultural à mobilização social: espaços de formação e mobilização ao longo de três gerações nas periferias de São Paulo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 109, p. 51–101, abr. 2020.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. [*S.l.*]: Verso, 2003.

FUNG, A.; WARREN, M. E. The Participedia Project: An Introduction. *International Public Management Journal*, 14, 3, p. 341-362, 2011.

GAVENTA, J.; BARRETT, G. Mapping the outcomes of citizen engagement. *World Development*, 40, 12, p. 2399–2410, 2012.

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, 2016.

GURZA LAVALLE, A. *Representação política e organizações civis*: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. Rev. Br. Ci. Soc., v. 21, p. 43-66, 2006.

GURZA LAVALLE, A; HOYLER, T. *O espartilho conceitual da política*: representação, clientelismo, participação e cooptação. Lua Nova, v. 124, 2025.

GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. *Movimentos sociais e institucionalização*. Rio de Janeiro: Uerj, 2018.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. *Horizonte da política*: questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: Unesp, 2012.

HABERMAS, J. *Between Facts and Norms*. [*S.l.*]: MIT Press, 1996.

HELD, D. *Models of Democracy*. Stanford University Press, 2006.

HELLER, P. Moving the State: the politics of democratic decentralization in kerala, South Africa, and Porto Alegre. *Politics and Society*, v. 29, n. 1, p, 131-163, mar. 2001.

HOUTZAGER, P. P.; ACHARYA, A. K. Associations, active citizenship, and the quality of democracy in Brazil and Mexico. *Theory and Society*, 40, 1, p. 1-36, 2011. ISSN 0304-2421.

HOYLER, T. *Representação política e conexão territorial*: uma etnografia de veradores e *brokers* em São Paulo. Tese de Doutorado defendida na FFLCH da Universidade de São Paulo, 2023.

JARDIM, L. Avaliação da participação digital em nível nacional: a Plataforma Brasil Participativo. *Revista de Administração Pública*, 59, 2, e2024-0251, 2025.

KIES, R. *Promises and limits of web-deliberation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

LEVINE, P.; FUNG, A.; GASTIL, J. Future Directions for Public Deliberation. *In*: GASTIL, J.; LEVINE, P. (org.). *Deliberative Democracy Handbook*. Jossey-Bass: San Francisco, p. 271-288, 2005.

LOEWENSON, R.; VILLAR, E.; BARU, R.; MARTEN, R. Engaging globally with how to achieve healthy societies: Insights from India, Latin America and East and Southern Africa. *BMJ Global Health*, 6, p. e005257, 2021.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, 70, 2007.

MACHADO, M. R. A.; RODRIGUEZ, J. R.; PROL, L. M. ; SILVA, G. J.; GANZAROLLI, M. Z.; ELIAS, R. V. Disputando a aplicação das leis: a constitucionalidade da Lei Maria da Penha nos tribunais brasileiros. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 9, 2012.

MACHADO, M.; RODRIGUEZ, J. R. ; PUSCHEL, F. The juridification of social demands and the application of the statutes: An analysis of the legal treatment of antiracism social demands in Brazil. *Fordham Law Review*, n. 77, 2009.

MACPHERSON, C. B. *The Life and Times of Liberal Democracy*. New York: Oxford, 1977.

MAIA, R. C. M.; PRUDENCIO, K. C. S.; VIMIEIRO, A. C. *Democracia em ambientes digitais*: eleições, esfera pública e ativismo. 1. ed. Salvador: EdUFBA, 2019.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. *In*: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (ed.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

MARTELLI, C. G.; COELHO, R. Avaliar o quê? Os vários sentidos de efetividade no campo de estudos da participação. *Opin. Pública*, 27, 2, maio-ago. 2021.

MARTELLI, C. G.; ALMEIDA, C.; LÜCHMANN, L. The meanings of representation and political inclusion in the Conferences of Public Policies in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 13, n. 1, 2019.

MELO, R. Repensando a esfera pública: esboço de uma teoria crítica da democracia. *Lua Nova*, São Paulo, 94, p. 11-39, 2015.

MELO, M.; BAIOCCHI, G. Deliberative democracy and local governance: Towards a new agenda. *International Journal of Urban and Regional Development*, 30, 3, p. 587–600, 2006.

MENDONÇA, R. F.; SARMENTO, R. *Crises da democracia e esfera pública*: debates contemporâneos. [*S.l.*]: Editora UFMG, 2023.

PATEMAN, C. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press, 1970.

PERUZZOTTI, E. *Representative Democracy as Mediated Politics: Rethinking the Links Between Representation and Participation*. Paper apresentado em 'Rethinking Representation' workshop, Bellagio, outubro 2008.

PIRES, R. R. C. *Efetividade das instituições participativas no Brasil*: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

POGREBINSCHI, T.; SAMUELS, D. The impact of participatory democracy: Evidence from Brazil's national public policy conferences. *Comparative Politics*, 46, 3, abr. 2014.

ROBINSON, M. Decentralising Service Delivery? Evidence and Policy Implications. *IDS Bulletin,* v. 38, n. 1, p. 7–17, 2007.

SANTINI, R. M.; CARVALHO, H. Plataformas *online* de participação cidadã: meta-síntese e avaliação crítica de seus impactos sociais e políticos. *Comunicação e Sociedade* [online], v. 36, p. 163-182, 2019.

SANTOS, P. R. Inovações participativas, diálogo social e construção de consensos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 501-511, maio-jun. 2016.

SPOSATI, A.; LOBO, E. Controle Social e Políticas Públicas. *Cadernos de Saúde Pública,* v. 4, n. 8, 1992.

STOKER, G. *Why Politics Matter: Making Democracy Work*. London: Palgrave Macmillan, 2006.

TOUCHONM, E.; WAMPLER, B. Improving social well-being through new democratic institutions. *Comparative Political Studies,* Sage, v. 47, 10, p. 1442–1469, 2014.

URBINATI, N.; WARREN, M. E. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *Annual Review Political Science*, 11, p. 387-412, 2008.

VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em Fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil*: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

VIANA, A. L. Desenho, modo de operação e representação dos interesses do sistema municipal de saúde e os conselhos de saúde. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, v. III, n. 1, 1998.

VITALE, D. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. *In*: COELHO, V.; NOBRE, M. (org.). *Participação e deliberação*: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34 Letras, 2004. p. 239-254.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. *In*: COELHO, V.; NOBRE, M. (org.). *Participação e deliberação*: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34 Letras, 2004. p. 210-238.

WERLE, D.; CARDOSO, E. L. C.; SILVA, F. G.; REPA, L. S.; MACHADO, M. R.; MACHADO, M. R. S.; SPÉCIE, P.; MELO, R. S.; COSTA, S. Para além da inefetividade da lei: Estado de direito, esfera pública e antirracismo. *In*: GURZA LAVALLE, A. (org.). *O horizonte da política*: questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: Ed. Unesp, 2011.

Sociedade civil

Ana Claudia Chaves Teixeira
Lígia Helena Hahn Lüchmann

O conceito de sociedade civil tem longa trajetória no pensamento político e social. Longe de ser consensual, seu uso nas sociedades contemporâneas está relacionado mais comumente às associações e organizações que se localizam e atuam por fora das instituições governamentais e das entidades direcionadas para a obtenção de lucro e competição no mercado, ou seja, o campo empresarial. Os principais exemplos de sociedade civil, nessa perspectiva, são as Organizações Não Governamentais, os movimentos sociais e as diversas associações (de moradores, de defesa de direitos, de bases religiosas etc.) voltadas para a defesa de causas sociais, promoção de ajuda mútua, conquista de direitos, promoção de melhorias sociais, entre outras.

Esse conceito de sociedade civil foi elaborado a partir de diferentes contextos de lutas sociais durante os anos 1960 e 1970, seja contra Estados autoritários, a exemplo da Polônia e de países da América Latina, seja mediante a expansão e diversificação de movimentos sociais – antirracistas, estudantis, feministas, ambientalistas, nos países centrais (Cohen; Arato, 1992). No Brasil, a vinculação da ideia de sociedade civil com os movimentos sociais passou a ser assimilada durante os finais dos anos 1970 e os anos 1980, em um contexto marcado pela ditadura militar e por profundas transformações sociais – como a rápida urbanização, o agravamento das desigualdades e a precarização das condições de vida – que intensificaram conflitos e mobilizações sociais. A eclosão de diversas manifestações nacionais e de movimentos sociais, a exemplo de movimentos pela anistia, contra a carestia, pela saúde, lutas por creches e moradia, movimentos rurais e o movimento pelas "Diretas Já", forneceu as bases para o desenvolvimento de análises que apostaram no potencial democratizante desses sujeitos coletivos, ou da sociedade civil, mesmo que essa expressão apresentasse, naquele momento, muito mais uma função estratégica de unificação das lutas pela democratização do que uma definição analítica mais rigorosa (Costa, 1997; Sorj, 2007), o que passou a se desenvolver de forma mais expressiva,

no país, a partir dos anos 1990 (Avritzer, 1993; 1995; Costa, 1997), como veremos mais adiante.

No entanto, essa definição básica de sociedade civil vinculada a elementos como ação coletiva, defesa de causas e direitos e democracia não está isenta de questionamentos e tensões. Além de ter sofrido significativas mudanças no decorrer do tempo, o conceito de sociedade civil sempre foi marcado por disputas, críticas e contestações. Afinal, como apontado por Bassi (2024), as definições são fundamentais para o avanço do conhecimento, e elas servem para demarcar limites entre o que faz parte e o que está fora de um determinado objeto de pesquisa. Elas se alteram no decorrer do espaço e do tempo, ou seja, são derivadas do contexto histórico e de disputas políticas, ideológicas e/ou acadêmicas. No campo da Ciência Política, as definições apresentam significados muito diversos, não apenas por terem passado por uma longa série de mutações históricas, como também pelo fato de que, na linguagem política, nenhum termo é ideologicamente neutro (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998). De toda a forma, tais controvérsias incentivam a reflexão e o pensamento crítico, gerando novas perguntas, agendas de pesquisa e redefinições.

Buscamos aqui, diante da definição básica de sociedade civil apontada ao início do texto, apresentar a) um breve histórico que aponta, a partir de sua origem, a natureza dinâmica desse conceito, assinalando as suas principais características e diferenças ao longo do tempo; b) a apropriação desse conceito para a realidade brasileira; e c) os desafios em direção à formulação de uma nova agenda de pesquisas sobre a sociedade civil no país, com base no resgate dos principais pontos de crítica e nas recentes transformações nas relações políticas e sociais, evidenciando que essa definição não emerge como um dado conceitual estabilizado, mas como resultado de contextos históricos e disputas interpretativas.

Sociedade civil: breve origem e trajetória do conceito

Tendo em vista desenvolver um conceito contemporâneo de sociedade civil, Cohen e Arato (1992) apresentam uma história conceitual do termo que remonta a Aristóteles a partir da expressão *koinonia politikē* – sociedade/comunidade política –, traduzida para o latim pela expressão *societas civilis*, o que correspondia, naquele contexto, a uma "comunidade ético-política pública de cidadãos livres e iguais em um sistema de governo

definido legalmente" (p. 85). Essa definição original, e que entende sociedade civil como sinônimo de sociedade política e, portanto, de Estado, foi incorporada por autores da chamada doutrina jusnaturalista (entre eles Hobbes, Locke e Rousseau) que, embora tivessem suas diferenças e especificidades, contrapunham a sociedade civil, ou a "sociedade política", ao Estado de Natureza, considerado uma condição primitiva da humanidade em que os seres humanos viviam sem qualquer espécie de regulação (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998).

Essa simbiose entre sociedade civil e Estado foi sendo revista no decorrer do tempo, e em especial a partir das transformações econômicas e do aumento no grau de complexificação das sociedades no mundo moderno. Hegel é considerado um dos principais formuladores de um conceito de sociedade civil que a distingue do Estado, ou da sociedade política. Ainda que o autor não tenha sido o primeiro a formular uma diferenciação entre Estado e sociedade civil, Hegel foi o autor mais bem-sucedido em apresentar um conceito moderno de sociedade civil a partir de uma formulação teórica que procura dar conta da diferenciação e complexidade da sociedade de seu tempo (Cohen; Arato, 1992). Em *Princípios da filosofia do direito*, Hegel apresenta o sistema de necessidades e sua satisfação pelo trabalho, o aparato jurídico, a administração pública e as corporações como as esferas constitutivas da sociedade civil (Hegel, 1990), e que apresentam uma ambivalência ética, caracterizada pela tensão entre o ser e o dever ser (Arato, 1994). Ou seja, a sociedade civil contém, na perspectiva hegeliana, uma eticidade e uma antieticidade, já que, se, por um lado, representa a busca da satisfação de necessidades próprias de cada indivíduo, configurando a primazia da particularidade sobre a universalidade, por outro lado, contém organizações (como as corporações) que permitem a elevação dos indivíduos ao nível da eticidade – estágio de autorreflexão e liberdade – caracterizado pela solidariedade e identidade na constituição do espírito público – encontrando no Estado a sua forma mais acabada. A sociedade civil seria, então, "as instituições intermediárias que, para Hegel, atuariam como contraponto – no sentido da promoção do espírito público – ao particularismo alimentado pelo mercado" (Costa, 1997, p. 4).

Como resultado, temos "uma teoria triádica da sociedade civil, na qual existe uma nítida diferença entre o mundo privado, familiar e de particulares isolados, o mundo institucional econômico e estatal da sociedade civil e o magno mundo político nacional e internacional do Estado" (Gurza

Lavalle, 1999, p. 125). Destaque para o papel de Hegel na percepção contemporânea de sociedade civil a partir do reconhecimento da importância da vida associativa e da pluralidade societária, o que vai exercer influência em autores como Tocqueville, para quem o associativismo seria fundamental para o cultivo da sensibilidade ética de um "autointeresse bem compreendido", desenvolvendo novas formas democráticas de interação (Warren, 2001, p. 42). A partir de Hegel inaugura-se, portanto, uma tradição que, a exemplo da teoria do capital social (Putnam, 1996), localiza no associativismo as virtudes e hábitos de cooperação, confiança, solidariedade e espírito público.

Convém destacar que a perspectiva moderna do conceito de sociedade civil desenvolvida por Hegel vai receber um tratamento diferenciado em Marx, que faz uma crítica à distinção entre Estado e sociedade civil que dissimula e escamoteia a dominação de classe a partir da divisão entre, por um lado, o indivíduo e suas necessidades egoístas a serem satisfeitas no âmbito das relações de produção, a sociedade civil; e, por outro, o cidadão, membro de uma comunidade abstrata, o Estado. Em *A questão judaica*, Marx (1989) analisa o processo de "emancipação política" levado a cabo pela constituição do Estado de Direito enquanto mecanismo de mistificação das reais contradições sociais, através da redução do homem, por um lado, ao indivíduo egoísta, membro da sociedade burguesa, e, por outro lado, ao cidadão. A emancipação humana distingue-se da emancipação política, uma vez que significa o rompimento com essa dualidade dissimuladora da dominação de classe, que, na concepção do autor, se manifesta através da universalização dos direitos individuais e da pretensa neutralização do Estado. Em *A ideologia alemã*, Marx e Engels (1989) apontam que "através da emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, o Estado adquire uma existência particular, ao lado e fora da sociedade civil: mas este Estado não é mais do que a forma de organização que a burguesia necessariamente adota, tanto no interior como no exterior, para a garantia recíproca de sua propriedade e de seus interesses" (Marx; Engels, 1989, p. 97-98). Nessa perspectiva, os autores romperam com qualquer pretensão de conferir um conteúdo universalista ao Estado, a exemplo de Hegel, na medida em que o mesmo passa a ser identificado como uma estrutura "a serviço da classe dominante, representando, por isso – como de resto toda a superestrutura – um reflexo imediato da distribuição desigual dos meios de produção verificada no âmbito da economia" (Costa, 1997, p. 4). Da mesma

forma, base sustentadora do Estado e esfera por excelência da dominação e exploração, a sociedade civil burguesa torna-se isenta de qualquer eticidade propulsora da solidariedade, integração e liberdade.

Gramsci é considerado o autor mais proeminente no desenvolvimento histórico do conceito de sociedade civil no campo marxista. Diferente de Marx, que vincula a sociedade civil à esfera das relações econômicas (estrutura), Gramsci complexifica a esfera do que considera a "superestrutura", somando ao Estado, ou sociedade política, a sociedade civil, dimensão fundamental na manutenção das relações de poder, em especial da construção de hegemonia enquanto direção espiritual e cultural da sociedade. Assim, a dominação não se apoia apenas na força do aparelho coercitivo do Estado, mas também em várias organizações e instituições, como igrejas, sindicatos, clubes, partidos políticos, jornais, escolas, "instituições essas que têm por fim a transmissão dos valores dominantes e através das quais a classe dominante exerce a própria hegemonia" (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998, p. 1210). Assim, Gramsci apresenta não apenas uma perspectiva multidimensional ao fenômeno da dominação de classe – domínio econômico, político e ideológico-cultural –, como também uma concepção tripartite, diferenciando a sociedade civil do Estado e do mercado (Cohen; Arato, 1992).

Em que pese a importância dessa perspectiva, uma reatualização do conceito foi desenvolvida por Jean Cohen e Andrew Arato na obra *Civil Society and Political Theory* (1992) nos anos 1990, inspirada pela emergência de uma multiplicidade de manifestações coletivas na década anterior, em diferentes contextos sociais, e que serão consideradas centrais para os processos de (re)democratização das sociedades. No Leste Europeu, o conceito ressurge a partir do questionamento da onipresença do Estado socialista e se estende às outras sociedades de regimes autoritários, como nos países da América Latina, além dos países democráticos centrais, em especial a partir das manifestações de protestos frente ao crescente processo de burocratização e de regulação social promovidos pelos modelos de Welfare State. De acordo com Costa (1997, p. 6), essas múltiplas formas de protesto e de manifestação política explicitam não apenas a "insatisfação contra a tutela política pelo Estado social", como também anunciam "que as formas clássicas de exercício da cidadania política – partidos, eleições etc. – não mais atendem plenamente às demandas por participação de amplos segmentos da população".

Nessa perspectiva, o resgate dos anos 1990 do conceito de sociedade civil apresenta-se intimamente relacionado aos movimentos sociais (ou "novos movimentos sociais"). Uma já bastante conhecida citação de Arato e Cohen (1994) ilustra bem a relação entre esses movimentos e a construção de um referencial teórico da sociedade civil que absorve diferentes perspectivas analíticas:

> Movimentos sociais no Leste e no Ocidente, no Norte e no Sul têm se apoiado em tipos interessantes embora ecléticos de síntese, herdados da história do conceito de sociedade civil. Eles pressupõem, em diferentes combinações, algo da divisão gramsciana tripartite entre sociedade civil, estado e mercado, ao mesmo tempo em que preservam aspectos-chave da crítica marxista à sociedade burguesa. Eles também reivindicam a defesa liberal dos direitos civis, a ênfase dada por Hegel, Tocqueville e outros à pluralidade societária, a importância dada por Durkheim ao componente da solidariedade social e a defesa da esfera pública e da participação política acentuados por Habermas e Hannah Arendt (Arato; Cohen, 1994, p. 150).

A partir da combinação desses elementos, Cohen e Arato (1992) elaboram um conceito de sociedade civil como um terreno que, embora articulado e ameaçado pelas lógicas do Estado e do mercado, configura-se como o espaço para a expansão ou o aprofundamento da democracia nos regimes liberais. Os autores partem do modelo de diferenciação entre sistema e mundo da vida desenvolvido por Habermas, sistematizando um conjunto de pressupostos que relacionam a sociedade civil ao aprofundamento da democracia.

Na teoria da ação comunicativa, Habermas (1997) apresenta uma diferenciação entre sistema e mundo da vida como diagnóstico dos problemas contemporâneos. O sistema seria composto por dois subsistemas: o Estado e o mercado. Os mecanismos de coordenação da ação nesses subsistemas são respectivamente o poder e o dinheiro, caracterizando, portanto, uma ação baseada na racionalidade estratégica e/ou instrumental. Já o mundo da vida caracteriza-se pela ação comunicativa. Trata-se da esfera das tradições, da cultura compartilhada, da solidariedade e da cooperação. De acordo com Habermas, a ação comunicativa "não está apoiada na racionalidade teleológica dos planos individuais de ação, mas na força racionalmente motivadora dos atos de entendimento, portanto, numa racionalidade que se manifeste nas condições requeridas para um acordo obtido

comunicativamente" (Habermas, 1990a, p. 72). O processo de modernização provocou um desequilíbrio na integração dessas esferas, com a "colonização do mundo da vida" pela racionalidade dos dois subsistemas a partir da expansão das relações de poder e da lógica do mercado sobre as relações sociais. Mas esse processo de diferenciação múltipla que caracteriza a própria modernidade permite também o crescimento e o desenvolvimento do grau de racionalidade das estruturas comunicativas, em "estruturas de racionalidade que encontram expressão nas imagens do mundo, nas ideias morais e nas formações de identidades, que têm eficácia prática nos movimentos sociais e que, por fim, se materializam em sistemas de instituições" (Habermas, 1990b, p. 13).

Assim, a recuperação do conceito de sociedade civil em Habermas está pautada no reconhecimento de que, naquele contexto histórico, seu caráter ou núcleo definidor não estaria mais centrado na esfera econômica e/ou no "sistema de necessidades" como em Marx e Hegel, mas em um conjunto de instituições de caráter não econômico e não estatal, que, a exemplo dos movimentos sociais, caracterizam-se por "ancorar as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida" (Habermas, 1997, p. 99). O autor alemão incorpora a análise de Cohen e Arato (1992), centrada na construção ou na atualização de um conceito de sociedade civil que, articulado com uma noção pública e tripartite, pretende-se alternativo à perspectiva liberal, na medida em que esta reduz a sociedade civil à esfera privada (ação individual, do contrato e das trocas mercantis), seguindo uma ordem ou lógica independente e separada do Estado – lócus da política e do espaço público. Diferente dessa perspectiva, o conceito de sociedade civil estaria estreitamente vinculado com uma noção de esfera pública que não se reduz ao campo da política institucional. Habermas (1997) aponta para uma dupla dinâmica do processo democrático, qual seja, a deliberação informal que ocorre na esfera pública que, por seu turno, influencia a deliberação formal dada nos espaços político-institucionais. Esses diferentes espaços – a esfera pública informal e as instituições políticas e governamentais – exercem papéis distintos e complementares para a produção de decisões políticas legítimas. A comunicação informal que se realiza na esfera pública ocorre por meio de grupos, associações e organizações que estão mais próximos do mundo da vida, o que permitiria, para o autor, detectar melhor os problemas, discuti-los em fóruns abertos e plurais e torná-los públicos, adensando os debates e as

demandas ao poder estatal. Em vez do modelo individual de agregação das opiniões que caracteriza o processo eleitoral, a instância geradora de poder legítimo é a esfera pública, fundamentalmente quando ocupada pelas organizações da sociedade civil que operam como sensores na identificação de problemas relevantes e na produção, contestação e interpretação de valores e demandas ancorados em razões públicas e operados pelo intercâmbio discursivo. Sem a intervenção e a participação da sociedade civil, esvazia-se o caráter democrático da formação de preferências, já que o "seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas […] que captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política" (Habermas, 1997, p. 99).

Os movimentos sociais são, portanto, os sujeitos ativos e públicos de uma sociedade civil modernizada, demandatários de um duplo processo de democratização: na esfera dos valores e práticas sociais; e na esfera dos subsistemas e práticas institucionais. Esse caráter dual das atribuições dos seus sujeitos coletivos (ofensivos e defensivos) está intimamente articulado com a dupla inserção da sociedade civil nas esferas pública e privada, complexificando e superando um modelo dicotômico a partir de um modelo tripartite que gera agora dois conjuntos de dicotomias entre o público e o privado: um no nível dos subsistemas (Estado/mercado) e outro no nível da sociedade civil (formação da opinião pública/família), conforme ilustra a figura a seguir.



A especificidade da sociedade civil, nessa perspectiva, diz respeito à diferente racionalidade que coordena ou mediatiza as ações e relações sociais. Trata-se, nessa vertente teórica, de um conjunto de atores e organizações que se diferenciam dos partidos e outras instituições políticas (uma vez que não estão organizados tendo em vista a conquista do poder), bem como dos agentes e instituições econômicas (na medida em que não estão diretamente associados à competição no mercado). Pluralismo, autonomia, solidariedade e influências/impactos na esfera pública completam, portanto, o quadro de características dessa concepção de sociedade civil moderna, que, identificando-se como modelo utópico autolimitado, procura compatibilizar o núcleo normativo da teoria da democracia com as complexas e diferenciadas estruturas da modernidade. É exatamente por se constituir em um conjunto de sujeitos que tematizam novas questões e problemas, que clamam por justiça social e que organizam e representam os interesses dos que são excluídos dos debates e deliberações políticas, construindo e ampliando a esfera pública, que um amplo conjunto de associações e de movimentos sociais passou a se constituir em núcleo central do conceito de sociedade civil.

Como veremos a seguir, essa perspectiva analítica tornou-se hegemônica nas Ciências Sociais do Brasil a partir dos anos 1990, em um contexto marcado pela atuação de diversos movimentos e organizações sociais e pela criação de novas articulações, nacionais e internacionais, com destaque para as Organizações Não Governamentais (ONGs). No entanto, apesar de alguns ganhos analíticos, como a superação de modelos dualistas de diferenciação entre Estado e sociedade, o reconhecimento do pluralismo de demandas e sujeitos sociais, e os avanços no reconhecimento e na legitimidade de atores sociais nos processos de discussão e de deliberação de políticas públicas (Avritzer, 2012), veremos também, na sequência, como esse paradigma veio sofrendo críticas e contestações, em especial a partir dos anos 2000. Tais críticas apontaram para o viés normativo que o conceito teria adquirido, destacando expressões como maniqueísmo, estilização, essencialismo, reificação (Dagnino, 2004; Gurza Lavalle, 2003; Burgos, 2015; Silva, 2006). Também questionaram a suposta autonomia afirmada pelo conceito da sociedade civil perante o Estado e o mercado (Warren, 2001; Silva, 2006), bem como salientaram a heterogeneidade constitutiva daquele universo, o que implica resgatar dimensões como conflito, manipulação,

particularismo (Gurza Lavalle, 2003), dominação e desigualdades de classe (Wood, 2003).

Sociedade civil no contexto brasileiro

No Brasil, o conceito de sociedade civil foi apropriado de muitas maneiras, a depender do contexto político e social e das filiações teóricas. Foi um termo em disputa, tanto no debate acadêmico como também político. Dentre as várias matrizes discutidas acima, a gramsciana e a de inspiração habermasiana foram as mais influentes na Ciência Política brasileira. A ideia gramsciana da sociedade civil como espaço de disputa de hegemonia cultural e política, composto por organizações, associações, igrejas, imprensa, sindicatos, foi uma das mais mobilizadas.

O termo foi difundido nos anos 1990 como forma de interpretar os anos 1970 e 1980 e os desafios da construção democrática pós-período da ditadura militar. Ele foi disseminado por força de intelectuais, movimentos sociais e setores progressistas para explicitar o espaço de oposição ao Estado autoritário, o lugar da resistência política, e colocar luz sobre o conjunto de movimentos sociais, pastorais, sindicatos, associações de bairro, ONGs emergentes. Naquele período, "sociedade civil" virou quase sinônimo de sociedade organizada contra o regime, funcionando, como anunciado anteriormente, como elemento estratégico de unificação das lutas pela democratização, conforme anunciado por Francisco Weffort no livro *Por que democracia?* (1984): "Nós queríamos ter uma sociedade civil, precisávamos dela para nos defender do Estado monstruoso à nossa frente. Isso significa que se não existisse, precisávamos inventá-la" (p. 95).

Ele foi útil especialmente para pensar os movimentos sociais variados que disputavam concepções distintas de democracia e participação. No contexto da virada dos 1980 para 1990, com a Constituição de 1988, ele também explicitava a ação de organizações e movimentos sociais que participavam de conselhos de políticas públicas e exerceriam o controle social sobre o Estado. Na legislação pertinente, a "sociedade civil" teria vagas nesses espaços institucionais. Assim, a sociedade civil deixa de ser apenas resistência, passando a ser considerada parceira e/ou fiscalizadora do Estado. Emerge o discurso de "participação cidadã".

Há uma peculiaridade a ser ressaltada. Como os anos 1990 também foram o período de incorporação do ideário neoliberal, que valorizava a

participação da sociedade civil como forma de compensação da ausência do Estado (Dagnino, 2004), conceitos como "terceiro setor" conviviam e/ou disputavam lugar com o conceito de sociedade civil, como veremos mais adiante. Neste sentido, testemunha-se uma certa despolitização do conceito, reduzindo-se frequentemente o olhar para seu papel na relação com o Estado, às parcerias público-privadas e à gestão e execução de projetos sociais, e diminuindo ou anulando a perspectiva da disputa por hegemonia.

Assim, no decorrer do tempo, o debate político sobre o termo vai tornando-se cada vez mais polissêmico. Para setores progressistas, a sociedade civil em geral está vinculada a movimentos sociais, participação popular, e as associações que participam de instituições participativas, como conselhos de políticas públicas e conferências. Para setores liberais/conservadores, a sociedade civil (ou terceiro setor) diz respeito a associações privadas, filantropia e empreendedorismo social.

Retomemos brevemente algumas referências bibliográficas, destacando nuances.

Para a literatura brasileira, o debate inicial sobre sociedade civil está profundamente ligado ao debate sobre a construção democrática dos anos 1970 e 1980, com influências predominantes de matrizes gramscianas e habermasianas.

Seguindo uma perspectiva habermasiana, Sergio Costa (1997) articula o conceito de sociedade civil aos conceitos de esfera pública, movimentos sociais e democratização. Para ele, o conceito de sociedade civil ganhou relevância no debate político e acadêmico a partir da década de 1970, em parte devido às lutas por liberdade nos países do sul da Europa e na América Latina, e também como resposta à crise das velhas formas políticas. Para Costa, a sociedade civil está estreitamente ligada à construção da esfera pública. A partir dela, especialmente via movimentos sociais, os problemas sociais são trazidos ao debate público, saem do âmbito privado e podem se voltar às instituições políticas. Nesse sentido, a sociedade civil é vista como um espaço intermediário onde se formam consensos, se problematizam questões coletivas e se articulam demandas sociais com a política. Reconhece, entretanto, que o conceito pode ser difuso, pois mistura atores diversos, nem todos eles atuando de forma a fortalecer a democracia e a esfera pública.

Outra importante referência no campo de estudos da sociedade civil e teoria democrática, Avritzer (1993; 1995) utiliza o conceito de sociedade

civil diretamente ligado à participação política e à esfera pública no contexto da redemocratização brasileira. Ele é um dos principais autores a analisar como a sociedade civil contribuiu para a construção de instituições participativas no Brasil, também dialogando fortemente com a teoria de Jürgen Habermas. Assim, sociedade civil é entendida como conjunto de associações, movimentos e organizações autônomas em relação ao Estado e ao mercado, espaço de formação de opinião pública, ambiente de debate, deliberação e articulação de demandas. Não é apenas organização social, mas produção de discurso público. Para Avritzer, a sociedade civil teve papel central no processo de redemocratização (anos 1970-80), traduzida por movimentos por direitos que pressionaram pela abertura política, pela formulação de novas agendas de cidadania e construção de práticas participativas que depois se institucionalizaram. Ou seja, ela não apenas resistiu ao autoritarismo, mas ajudou a desenhar novas instituições, associando sociedade civil à ideia de inovação institucional.

No fim dos anos 1990, o Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática (GECD, 1999/2000), da Unicamp, produziu um dossiê intitulado "Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa". A publicação articula movimentos sociais, sociedade civil, esfera pública e gestão participativa como componentes interdependentes da democracia. Isso indica que as autoras não veem sociedade civil como mero conjunto de instituições voluntárias, mas como um espaço dinâmico de ação política e social em interação com o Estado e o mercado para a construção democrática. Nessa perspectiva, a sociedade civil deveria ser analisada a partir de suas práticas de participação e da capacidade de incidência na gestão pública democrática, isto é, na ampliação de canais de participação cidadã e controle social. Ao articular sociedade civil com movimentos sociais e esfera pública, o GECD segue uma tradição teórica que incorpora elementos de teoria democrática deliberativa (inspirada em Habermas e outros) e que, embora reconheça a heterogeneidade, os conflitos e desigualdades, não reduzindo a sociedade civil a associações voluntárias, enfatiza o seu papel na formação de opinião pública, deliberação e disputa por políticas públicas.

Convém ressaltar o papel que essas análises desempenharam no debate sobre democratização e transição democrática no país. O conceito teve grande relevância ao contribuir para oxigenar um debate que até então estava fortemente centrado nas instituições políticas e nos atores civis e

militares envolvidos na negociação da transição. Ao chamar a atenção para a emergência de novos sujeitos coletivos e formas de ação associativa, a noção de sociedade civil permitiu ampliar o foco analítico para além das elites políticas e das arenas institucionais, destacando o papel das mobilizações sociais nos processos de democratização. Nos anos 2000, o papel da sociedade civil foi também fundamental para o debate acadêmico sobre ampliação/aprofundamento da democracia, em especial no desenvolvimento do conceito de Inovações Democráticas.

No campo de autores de influência gramsciana, Bianchi (2018) destaca que sociedade civil não é o oposto do Estado, mas parte do que Gramsci chama de Estado ampliado (Estado + sociedade civil). Isso significa que o poder não se exerce só pela força (coerção estatal), mas também pelo consenso, construído em instituições sociais. Assim como outros autores influenciados por Gramsci, Bianchi rejeita a ideia de que sociedade civil seja sempre progressista. Ela pode sustentar projetos emancipatórios ou reforçar dominação e conservadorismo. O termo seria fundamental para entender como o poder se mantém ou é contestado na sociedade capitalista.

Evelina Dagnino (2004), também seguindo inspiração gramsciana, analisa como o conceito de sociedade civil está profundamente ligado à participação política, à construção da cidadania e às disputas de sentido da democracia no Brasil, especialmente a partir da redemocratização dos anos 1980. Ela é uma das principais autoras brasileiras a discutir sociedade civil não como algo homogêneo ou automaticamente "virtuoso", mas como um campo de conflitos e projetos políticos distintos, abrigando tanto movimentos emancipatórios quanto grupos conservadores. Assim, sociedade civil seria o lugar onde novas noções de direitos e pertencimento são produzidas. Uma das contribuições mais conhecidas de Dagnino é a noção de que existem projetos políticos concorrentes dentro da sociedade civil. Ela aponta que, além de um projeto autoritário, um projeto democrático-participativo, ligado a movimentos sociais e à ampliação de direitos, coexiste com um projeto neoliberal que valoriza a eficiência, a gestão e a redução do Estado. Ambos usam a linguagem da "participação" e da "cidadania" constituindo uma confluência perversa, pois passam a usar as mesmas palavras (participação, cidadania, parceria) com sentidos e objetivos distintos.

Um exemplo neste sentido é o conceito de "terceiro setor" que, no Brasil, chegou como importação conceitual do debate anglo-saxão ("*third sector*", "*nonprofit sector*"), passando a ser difundido principalmente nos

anos 1990 (Salamon, 1994). A expressão vem de debates dos EUA e da Europa nas décadas de 1970-80, ligados a estudos sobre organizações sem fins lucrativos (*nonprofit organizations*), filantropia e voluntariado.

Designando um setor distinto do Estado (primeiro setor) e do mercado (segundo setor), a ideia de sociedade organizada sem fins lucrativos (terceiro setor) começa a circular de forma coincidente com o governo Fernando Henrique Cardoso em um contexto de defesa da reforma administrativa e do Estado, da expansão de parcerias público-privadas sociais e do crescimento de fundações e institutos empresariais. Landim (1993) e Fernandes (1994) foram os primeiros a estudar sistematicamente o campo das ONGs e organizações sem fins lucrativos no Brasil, ainda no início dos anos 1990. Seus trabalhos foram centrais na produção acadêmica inicial sobre o setor associativo e filantrópico. Desde o início, o termo foi controverso e considerado redutor e despolitizado (Alves, 2004; Teixeira, 2003).

Diante do avanço nos debates sobre o conceito de sociedade civil, várias/os autoras/es apontam os seus limites e desafios. Os estudos de Gurza Lavalle (1999; 2003) reúnem algumas das principais críticas e limites do conceito de sociedade civil visando a um tratamento mais analítico e desromantizado. A expressão associada a ela – "sem pena nem glória" – indica justamente isso: a sociedade civil não deve ser vista nem como heroína da democracia nem como vilã manipulada pelo Estado ou pelo mercado. Ela precisa ser analisada empiricamente, sem idealizações. Essa formulação é uma crítica a duas visões comuns, a que glorifica a sociedade civil como naturalmente democrática, progressista e transformadora, e a visão pessimista, da sociedade civil como cooptada, ineficaz ou irrelevante. Gurza Lavalle propõe sair desse dualismo moral. A sociedade civil não é boa ou má em si. Ela é um conjunto heterogêneo de atores e práticas cujo impacto varia conforme o contexto, as instituições e as correlações de força. O diferencial de Gurza Lavalle é metodológico e sociológico, procurando entender como ONGs, movimentos e associações dizem representar grupos sociais, quais mecanismos de legitimidade utilizam e em que medida essa representação é efetiva ou simbólica. Assim, sociedade civil é também um campo de mediações, rejeitando a ideia de separação rígida entre sociedade civil e Estado. Seguindo essa linha, o estudo de Silva (2006) também está preocupado menos em definir uma essência normativa da sociedade civil e mais em entender como ela age, se organiza e interage com o Estado. Ao investigar os repertórios de ação coletiva da sociedade civil, o autor ressalta

a importância de uma abordagem relacional na qual a sociedade civil, diferente de um conjunto de ONGs ou entidades formais, seja analisada como um campo dinâmico de mobilização, conflito e articulação política.

Tendo em vista analisar a sociedade civil como um conjunto complexo e heterogêneo de atores e práticas associativas que variam conforme os objetivos, recursos, identidades e contextos – sociais, econômicos, políticos e culturais –, parte do debate passou também a ser sobre ecologias associativas (Warren, 2001; Lüchmann, 2012; 2014), buscando explicitar funções democráticas – e também antidemocráticas – de associações que foram geralmente negligenciadas nos estudos sobre a sociedade civil, sejam as vinculadas ao mundo político e econômico, como partidos e organizações empresariais, sejam as associações de âmbito privado, como as famílias e grupos de amizade[1]. De toda a forma, comprometida com as análises preocupadas com a democracia, essa vertente incorpora as contribuições do conceito de sociedade civil, em especial ao destacar os impactos democráticos de determinados tipos de associação, como ONGs, coletivos e movimentos sociais, na esfera pública, institucional e/ou informal.

Agenda de pesquisa e redefinições sobre a sociedade civil no país

Nas duas últimas décadas, do ponto de vista legal, houve uma profusão de termos e desenhos jurídicos relacionados à sociedade civil. Por exemplo, a iniciativa do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)[2] de contabilizar e classificar o enorme campo, apesar de louvável, é insuficiente. Ganha volume a diversidade de organizações da sociedade, com o crescimento e a irrupção de associações de base territorial e identitárias e a atuação dos coletivos informais, especialmente aqueles que operam em redes digitais e espaços híbridos entre o político, o artístico e o cultural. Parte significativa do associativismo sequer está juridicamente institucionalizada. A percepção de que o campo associativo é heterogêneo e operante nas disputas por hegemonia segue sendo pertinente, mas está

1 "É nas relações íntimas que nós esperamos encontrar disposições éticas de reciprocidade, empatia e cuidado que, inseridas nos domínios políticos, podem melhorar a democracia" (Warren, 2001, p. 57).

2 O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) é o regime jurídico (Lei n. 13.019/2014) que orienta os termos em que devem ocorrer as parcerias do Estado com organizações. Seu objetivo foi estimular a gestão pública democrática e valorizar as organizações como parceiras na garantia e efetivação de direitos.

aquém de explicitar o fenômeno, podendo-se questionar se o termo sociedade civil é teoricamente expressivo das clivagens internas e externas a ele, como vimos anteriormente.

Sendo assim, temos hoje na agenda a necessidade de se revisitar e avançar no desenvolvimento teórico sobre os conceitos de sociedade civil e de movimentos sociais, bem como de seus correlatos, como associativismo, ecologia associativa, entidades sociais, terceiro setor, sociedade incivil e contramovimentos.

Nessa mesma direção, vale reconhecer que as teorias sobre democracia – e o ideário participativo que construiu nossas instituições participativas – atribuíram uma visão muito positiva sobre o papel da sociedade civil na construção democrática. Entretanto, com o crescimento da extrema-direita e de setores incivis, e até mesmo criminosos, há várias zonas cinza a serem exploradas. Há a emergência e a expansão de grupos e articulações da extrema-direita, que vêm se organizando sob formatos associativos diversos, como ONGs conservadoras, institutos de "defesa da liberdade" e frentes legislativas em câmaras municipais e assembleias estaduais.

Há uma agenda importante no que diz respeito ao associativismo religioso. As igrejas se diversificam e organizam a população de formas inéditas. Nesse sentido, é preciso compreender a crescente presença de grupos e associações religiosas nas disputas institucionais e sociais mais amplas.

A ação social do campo empresarial – evidentemente diversificado internamente – também merece atenção por meio de novos estudos. A incidência política empresarial se modifica profundamente com maior peso na elaboração e execução de políticas públicas e organização nos territórios. O chamado campo do "social lucrativo", composto por OSCs com forte orientação empresarial, *think tanks*, organizações híbridas, com suas lógicas gerenciais, tem impactado todo um campo de ação política.

Destaque também para a predominância do "empreendedorismo" como forma de atuação (focada na ação individual dos sujeitos), que perpassa vários tipos de organização. É preciso compreender as disputas entre regimes normativos distintos e as formas hegemônicas e contra-hegemônicas de se pensar e exercer o associativismo.

Ainda há poucos estudos sobre os impactos sobre o trabalho realizado nas organizações. Há a ação voluntária, mas também uma importante circulação de recursos, projetos e trabalhos em organizações da sociedade

civil. Em geral, as/os trabalhadoras/es enfrentam condições precárias de trabalho no campo das organizações (Tommasi, 2024).

É incontornável também explorar como a sociedade civil tem sido impactada pela centralidade das mediações tecnológicas, que têm gerado outras formas de organização e participação, tanto em direção a um maior grau de impessoalidade, a exemplo das organizações via plataformas digitais e os impactos dos algoritmos, quanto de personalização por meio de mobilizações muitas vezes massivas, sem que haja um enraizamento em organizações coletivas, a exemplo do fenômeno das/os influenciadores digitais. É evidente que organizações e movimentos sociais se apropriam das tecnologias, mas emergem novos formatos mobilizatórios digitais para os quais ainda nos faltam ferramentas analíticas.

Por fim, é preciso estar atento a como parte da sociedade civil brasileira – em toda a sua heterogeneidade – está vinculada a organizações internacionais. Espaços, como os Fóruns Sociais Mundiais, entre outros, foram importantes ações globais da sociedade civil, mas hoje existem outras articulações internacionais que merecem nossa atenção. Explorar essa agenda de pesquisa ainda é uma tarefa.

Sendo assim, além do desafio conceitual tratado acima, é preciso avançar nessas direções analíticas para compreender com mais precisão a nova morfologia do associativismo brasileiro e seus impactos na esfera pública, na democracia, nos direitos e nas políticas públicas.

Referências

ALVES, M. A. O conceito de sociedade civil: em busca de uma repolitização. *Organizações & Sociedade*, v. 11, p. 141-154, 2004.

ARATO, A.; COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. *In*: AVRITZER, L. (org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ARATO, A. Sociedade civil. *In*: AVRITZER, Leonardo (org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AVRITZER L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opin Publica*, 2, p. 383–98, 18 nov. 2012.

AVRITZER, L. Além da dicotomia estado/mercado: Habermas, Cohen e Arato. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 36, p. 213-222, jul. 1993.

AVRITZER, L. Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil. *RBCS,* São Paulo, n. 27, ano 10, p. 18-27, fev. 1995.

BASSI, A. Third Sector: The Building of a Research Field. *In*: BASSI, A.; AQUINO, M.; CORDERY, C. (ed.). *The Future of Third Sector Research*. From Theory to Definitions, Classifications and Aggregation Towards New Research Paths. Springer, 2024.

BIANCHI, A. *O laboratório de Gramsci*: filosofia, história e Política. Porto Alegre: Zouk, 2018.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (eds.). *Dicionário de política.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BURGOS, R. Sem glória, mas com certa pena: mais uma vez sobre o conceito de sociedade civil no Brasil. *In*: SCHERER-WARREN, I.; LÜCHMANN, L. H. H. (org.). *Movimentos sociais e engajamento político:* trajetórias e tendências analíticas. Florianópolis: Editora da UFSC, 2015. p. 161-233.

COHEN, J.; ARATO, A. *Civil Society and Political theory.* Cambridge: The MIT Press, 1992.

COSTA, S. Categoria analítica ou passe-partout político-normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil. *BIB,* Rio de Janeiro, 43, p. 3-25, jan./jul. 1997.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade,* 3, 5, p. 139-164, 2004.

FERNANDES, R. C. Privado porém público: o terceiro setor na América. Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

GECD (Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática). Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. *Ideias,* Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, 5 (2) /6 (1), 1999.

GURZA LAVALLE, A. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. *Lua Nova*, São Paulo, v. 47, n. 47, p. 121-135, 1999.

GURZA LAVALLE, A. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos,* São Paulo, n. 66, p. 91-109, jul. 2003.

HABERMAS, J. *Direito e democracia:* entre facticidade e validade. Rio Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.

HABERMAS, J. *Para a reconstrução do materialismo histórico*. São Paulo: Brasiliense, 1990a.

HABERMAS, J. *Pensamento pós-metafísico*: estudos filosóficos. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro,1990b.

HABERMAS, J. *Teoria da ação comunicativa.* São Paulo: Martins Fontes, 2012. v. 2.

HEGEL, G. W. F. *Princípios da filosofia do direito.* Lisboa: Guimarães, 1990.

LANDIM, L. A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão impossível. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993.

LÜCHMANN, L. H. H. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* v. 29, p. 159-178, 2014.

LÜCHMANN, L. H. H. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. *Revista de Sociologia e Política* (UFPR. Impresso), v. 20, p. 59-80, 2012.

MARX, K. *A questão judaica***.** Tradução de Artur Morão. Covilhã: Lusosofia Press, 1989.

MARX, K.; ENGELS, F. *A ideologia alemã*. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 1989.

PUTNAM, R. *Comunidade e democracia:* a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

SALAMON, L. M. The riseofthenonprofit sector. *ForeignAff*, 73, p. 109, 1994.

SILVA, M. K. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. *Sociologias* (UFRGS), v. 8, p. 156-179, 2006.

SORJ, B. Sociedade civil e política no Brasil. *In*: SORJ, B.; OLIVEIRA, M. D. (Eds.) *Sociedade civil e democracia na América Latina*: crise e reinvenção da política. [*S.l.*]: Instituto Fernando Henrique Cardoso e Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2007.

TEIXEIRA, A. C. C. *Identidades em construção: as organizações não governamentais no processo brasileiro de democratização*. São Paulo: Annablume, 2003.

TOMMASI, L. A questão social como investimento: empresas e políticas sociais no Brasil. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, v. 88, p. 1/e10692-23, 2024.

WARREN, M. *Democracy and Association*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 2001.

WEFFORT, F. *Por que democracia?* São Paulo: Brasiliense, 1984.

WOOD, E. M. *Democracia contra capitalismo:* a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2003.

Deliberação

Cláudia Feres Faria
Filipe Mendes Motta

O conceito de deliberação é abrangente e, na medida em que esse campo de pesquisa se amplia e se consolida teórica e empiricamente, fica clara a ausência de um consenso em torno de uma definição única de deliberação. Como sublinhado por Bächtiger e Dryzek (2024), trata-se de "um conceito essencialmente contestado", entendendo contestação e reflexão como partes essenciais do conceito (p. 8).

Partindo de uma definição mais concisa, processos deliberativos se referem às trocas discursivas entre cidadãos bem informados sobre determinada temática a ser discutida, em que o respeito mútuo e a possibilidade de participação e fala de todas as pessoas envolvidas são elementos centrais a se considerar. Ao mesmo tempo, a deliberação também diz respeito a trocas discursivas mais amplas, sobre temas variados a compor o quadro democrático, que ocorrem na esfera pública, a partir: 1) do acolhimento de questões sensíveis que emergem na vida cotidiana; 2) da tematização pública dessas questões por atores como imprensa, movimentos sociais, partidos políticos ou cidadãos autônomos; e 3) da abertura a essas trocas discursivas por atores do Estado, que podem tomar decisões a respeito delas – preferencialmente justificando-as publicamente.

Ênfases em uma das duas definições são comuns, ainda que alguns autores defendam que essa separação não seja tão estrita – sendo fundamental buscar conjugá-las (Dryzek, 2009). Assim, uma democracia legítima, em que os cidadãos são capazes de fundamentar a própria legitimidade do Estado democrático, requer processos deliberativos numa esfera pública minimamente organizada, que possibilite a troca *pública* de argumentos *razoáveis* entre *pessoas afetadas* sobre questões sensíveis para a sociedade. Nessa perspectiva, racionalização, entendida como um processo amplo de debate, publicidade, inclusão e consequencialidade para as decisões tomadas nesses debates, é parte imprescindível do processo de construção da legitimidade da sociedade democrática.

É importante destacar que cresce a convicção de que esse processo não é marcado por uma única forma de comunicação pública – a palavra, seguida de procedimentos específicos –, mas se manifesta de diversas maneiras, envolvendo desde a fala cotidiana, o discurso formal, até formas não verbais de comunicação, como músicas, performances e expressões artísticas variadas (Young, 2002; Bächtiger *et al*., 2010; Dryzek; Hendriks, 2012; Mendonça; Ercan; Asenbaum, 2022).

Como veremos, a implementação de arenas participativas conhecidas como inovações democráticas, que envolvem representantes da sociedade civil, do Estado e, por vezes, do mercado, debatendo e decidindo, sob os princípios deliberativos, temas sensíveis tem sido uma das principais frentes de expansão do campo e de diálogo com outras áreas de estudos, como políticas públicas e comunicação política.

Este artigo retratará esse percurso conceitual, analisando os impactos que ele produz na operacionalização do conceito, assim como sua expansão prática que ocorre concomitantemente a múltiplas experiências no mundo.

Dos conceitos

A literatura sobre deliberação tornou-se tão abundante e tão diversa que passou a ser comum encontrarmos tentativas de organizá-la por meio da distinção entre "tipos ideais" de democracia deliberativa (Bächtiger *et al*., 2010) e/ou "divisões geracionais" (Elstub, 2010; Elstub; Ercan; Mendonça, 2019). Ambas as estratégias buscam objetivos semelhantes: retratar as mudanças ocorridas no conceito de deliberação e na agenda de pesquisas ao longo do tempo, respondendo aos desafios colocados por essas mudanças.

Os dois tipos

Bächtiger e seus coautores (2010) dividem a teoria da democracia deliberativa em dois grandes tipos: o primeiro é atribuído ao trabalho seminal de Jürgen Habermas, *Teoria da ação comunicativa* (2022 [1981]); o segundo, ao conjunto de obras críticas a essa versão, considerada exigente e restritiva (Young, 2002; Mouffe, 2000; Elster, 1998).

Para Habermas, na *Teoria da ação comunicativa* (1981),[1] a deliberação pode ser entendida como um processo por meio do qual os atores falam a verdade, justificam publicamente suas pretensões de validade (posições a respeito dos mundos objetivo, social/moral e subjetivo), são sinceros uns com os outros e, se racionalmente convencidos, mudam visões e postura de vida. Assim, por meio dessa dinâmica comunicativamente dirigida, alcançam um entendimento comum acerca da realidade que os circunda. Com base nesse entendimento, tomam decisões que são consideradas mais legítimas, posto que apoiadas somente na "força do melhor argumento"[2]. Mas é somente a partir da negação de pretensões de validade de um falante com outro – ou seja, do desacordo entre debatedores sobre dimensões referentes aos mundos objetivo, social e/ou moral – que as trocas comunicativas avançam. A deliberação, dessa forma, é impulsionada a partir do desentendimento entre pessoas sobre a compreensão do mundo. O questionamento sobre tais questões não se restringe à interação entre dois falantes, podendo ser mobilizado por debates mais amplos, presentes na esfera pública, sobre questões como mudanças climáticas ou aborto, cujas pretensões de validade envolvidas dizem respeito, por exemplo, aos mundos objetivo e social/moral.

Formulações e críticas de democratas da diferença e pós-modernistas, nos anos 1990 e 2000, foram responsáveis pela ampliação das formas comunicativas no interior do campo deliberacionista. Embora reconhecessem a importância do debate e da justificação pública nos processos políticos, defenderam a ampliação das formas discursivas, uma vez que consideravam a caracterização do discurso racional habermasiano e de seus seguidores limitada para lidar com o pluralismo e a diferença social. Práticas discursivas projetadas como neutras, sem o reconhecimento explícito do papel

1 Em seu livro *Between Facts and Norms* (1996), Habermas já incorpora um conjunto de críticas dirigidas a sua concepção anterior de deliberação, dentre elas o fim do consenso como fim último da interação comunicativa, a aceitação da barganha e do compromisso como resultado do debate e o uso de outras formas de comunicação desde que justificadas publicamente (Bächtiger *et al*., 2010, p. 14).

2 "One key element of the deliberative model is that actors do not lie but are truthful and authentic in their statements. (…) This criterion of truthfulness means that all participants are open about their true preferences and do not try to deceive and mislead others. Put in another way, participants really mean what they say. When they refer to particular values such as social justice, they truly believe in these values and do not utter them merely for tactical reasons to increase their chances to win with their own preferences" (Steiner, 2008, p. 187).

das emoções, criariam, segundo os autores, uniformidade e exclusão de diversos estratos da sociedade, sobretudo grupos minorizados[3]. Critérios "regulativos", tais como verdade e sinceridade, foram, assim, flexibilizados à partir das formulações posteriores do conceito (Steiner, 2008).

Formulações que consideram essas críticas passaram a incorporar de forma explícita, no processo deliberativo, todas as atividades e práticas comunicativas, sejam elas a retórica, a fala cotidiana, a saudação, a barganha, além de formas não verbais de comunicação. A compreensão é de que todas elas podem disseminar informações, partilhar visões de mundo e estruturar compromissos entre diferentes atores e arenas envolvidos em debates sobre questões públicas. Nesse percurso, a centralidade da busca da verdade, presente em algumas interpretações, cede lugar à construção de compromissos sustentáveis.

Leitura geracional

Seguindo a aposta na diferenciação, a abordagem geracional chama atenção para outras mudanças no interior desse campo na medida em que ele se desenvolve teórica e empiricamente. Elstub, Ercan e Mendonça (2019) mostram como a "primeira geração" de estudos sobre a democracia deliberativa, da qual Habermas é um dos maiores expoentes, apostou na ideia de uma razão pública universal como ponto de partida para a teoria deliberativa – com autores como Cohen (1989) e Dryzek (1990) apontando para caminhos complementares, mas divergentes[4]. A segunda geração de estudos sobre o tema nasce buscando responder aos dilemas derivados da complexidade social, como o pluralismo cultural, a questão da escala e da desigualdade (Bohman, 2006). De um modo geral, essa geração é cética em relação à capacidade de os atores transformarem suas preferências mediante trocas argumentativas racionais e à ideia de razão pública unitária. Do mesmo modo, a segunda geração teme a possibilidade de uso estratégico de procedimentos deliberativos por atores poderosos como forma de estes

3 Algumas interpretações deliberacionistas rejeitam que a dualidade razão e emoção esteja presente na deliberação e mesmo na obra de Habermas, apontando a mútua constituição de ambas (Krause, 2008; Maia; Hauber, 2020; Maia; Hauber; Choucair, 2023; Wessler, 2019).

4 Cohen (1989) com forte influência do liberalismo de Rawls e uma preocupação com questões relacionadas à legitimidade. Dryzek (1990) com uma leitura mais radical das trocas comunicativas, incluindo a incorporação de entes não humanos e uma aposta em trocas transnacionais.

garantirem a manutenção do seu poder. A expectativa de que as preferências dos atores mudarão mediante o uso da razão, gerando uma compreensão partilhada sobre o bem comum, cede lugar às formas menos exigentes tanto de argumentação quanto da solução para sua troca. O uso do termo consenso, que sempre foi controverso entre os próprios deliberacionistas, cede lugar para acordos alcançados mediante diferentes procedimentos, inclusive a formação de maiorias.

Influenciada pelos debates anteriores, a terceira geração de estudos investirá em instrumentos que fomentem a disseminação da deliberação democrática[5] – seja por meio da implementação das inovações democráticas e/ou através da avaliação da qualidade deliberativa no interior de instituições democráticas já existentes[6]. Nesse caminho, iniciativas práticas passam a ser fomentadas e testadas segundo os princípios deliberativos já discutidos. Minipúblicos, júris cidadãos e assembleias de cidadãos[7], comissões parlamentares, comitês, conselhos de políticas são analisados a partir desses princípios (Mendonça, 2013).

A ênfase na análise das capacidades deliberativas dessas arenas isoladas, sem atentar para as trocas mais amplas na esfera pública como um todo, gerou novas tensões no interior desse campo (Chambers, 2009) e, ao mesmo tempo, mudanças na forma de avaliá-las. A ideia de sistema deliberativo passa assim a ser mobilizada, dando origem a mais um giro no interior desse campo teórico. A ideia é atentar não somente para as qualidades deliberativas de arenas isoladas, mas também, e principalmente, do sistema como um todo.

---

5 Coletâneas e estudos realizados como de Steiner, 2004; Fung, 2005; Gastil; Levine, 2005; Hendriks, 2006a; Rosenberg, 2007; Warren; Pearse, 2008; Fishkin, 2009; Dryzek, 2012.

6 Vale notar que os trabalhos de Jürg Steiner e colaboradores em torno do índice de qualidade discurso (Discourse Quality Index - DQI) foram utilizados em muitas análises sobre inovações democráticas nessa fase. Steiner adaptou elementos da teoria normativa habermasiana para mensurar a qualidade da troca discursiva no parlamento. O DQI foi adotado e, por vezes, adaptado, para a análise da efetividade deliberativa de diferentes arenas participativas/deliberativas (Steenbergen *et al.*, 2003; Steiner, 2004).

7 Minipúblicos, incluindo júris cidadãos e assembleias cidadãs, são inovações democráticas nas quais participantes aleatoriamente selecionados, sob condições adequadas de informação e tempo, debatem entre si a construção de saídas sobre questões relevantes no território onde ocorrem (município, estado, país etc.). Leia mais a respeito no capítulo sobre inovações democráticas.

O giro sistêmico

Esse quarto giro se estabelece em torno das ideias de sistemas deliberativos (Mansbridge, 1999; Dryzek, 2010; Parkinson; Mansbridge, 2012). A necessidade de se pensar a deliberação não apenas em espaços unitários, mas de forma relacional e estendida no tempo e no espaço, marca essa nova fase (Chambers, 2009). Ao assumir uma perspectiva macro, preocupações referentes à coordenação entre os diferentes espaços e formas de comunicação, à relação entre os espaços e o ambiente que os circunda, assim como com as instituições do sistema político democrático, passam a ocupar a agenda dos democratas deliberativos que buscarão traduzir tais preocupações em trabalhos teóricos e empiricamente informados. Parte das discussões em torno dos conceitos de sistema e suas possíveis operacionalizações buscou responder a essas questões.

O conceito de sistema deliberativo, consolidado nos anos 2010, apareceu pela primeira vez em um artigo de Mansbridge (1999), no qual ela, tomando como referência o feminismo, dá ênfase à importância da pluralidade discursiva que circula nas sociedades complexas, tal como as conversações cotidianas, base para que as pessoas, no seu dia a dia, fomentem a construção de questões que ganham fôlego no debate público mais amplo. Aqui já aparece a preocupação em articular as perspectivas micro e macro. Contribuição importante e pioneira aparece também nos trabalhos de Hendriks (2006a e 2006b), que buscou analisar a dinâmica entre arenas macro, micro e híbridas.

A consolidação da ideia de "sistema deliberativo" (Dryzek, 2010; Parkinson; Mansbridge, 2012) parte do amadurecimento dessa proposta de "ir além de experiências deliberativas isoladas, para examinar a relação entre práticas deliberativas e não deliberativas" (Elstub; McLaverty, 2013). O sistema é pensado assim como "um conjunto de partes diferenciadas, mas interdependentes, com funções distribuídas e conectadas de forma a construir um todo complexo" (Goodin, 2005). Ele requer diferenciação e integração entre as partes, divisão e interdependência funcional de trabalho de forma que a mudança em um componente redundará em mudanças em outros. Os espaços não são fechados em si e devem absorver as contribuições das outras partes que podem se dividir em arenas formais de tomada de decisão e arenas informais de formulação de temas e problemas concernentes ao interesse público. O conflito é um meio importante de

vinculação dessas partes e sua solução não requer necessariamente a troca de razões, mas, por vezes, se desdobra a partir da fala cotidiana, como anteriormente defendido por Mansbridge (1999), "uma forma de comunicação menos exigente, mas que envolve a demonstração, a expressão e a persuasão" (Mansbridge *et al.*, 2012).

A prática argumentativa está reservada à função epistêmica desse sistema que desempenha ainda mais duas outras funções: a ética e a democrática. A função epistêmica diz respeito à produção de opiniões, preferências e decisões com base nos fatos e na lógica argumentativa. São resultados de considerações substantivas por meio da troca de razões (Mansbridge *et al.*, 2012, p. 18). A função ética vincula-se à ideia do respeito mútuo entre os cidadãos que pressupõe um tratamento igual entre os pares e ausência de dominação. A função democrática tem a ver com a inclusão de múltiplas vozes, interesses e pretensões em bases mais igualitárias. Uma vez que o escopo e o conteúdo da deliberação são afetados por aqueles que participam do processo deliberativo, o sistema não deve excluir nenhum cidadão sem uma justificação que possa ser razoavelmente aceita por todos, incluídos e excluídos. Para incluir *todos os afetados,* o sistema precisa promover e facilitar ativamente a oportunidade igual de participação por meio de diferentes formas de comunicação que vão desde o protesto até a negociação cooperativa (Mansbridge *et al.*, 2012, p. 19).

Segundo os autores, a realização dessas três funções pode entrar em conflito no sistema e, por isso, uma "ecologia deliberativa" é sugerida para que se possa analisar como a deliberação democrática pode ser alcançada. Práticas, inseridas em contextos concretos, passam a ser analisadas com o objetivo de aferir o desempenho deliberativo do sistema como um todo. Isto não quer dizer que todas as partes comportar-se-ão de forma a alcançar o ideal proposto. Faz parte da divisão de trabalho assumida não avaliar o todo pelas partes, ou seja, pela fraqueza ou pela força deliberativa de cada parte isolada. Argumenta-se que aquilo que é visto como fraqueza deliberativa isoladamente pode, no entanto, contribuir positivamente para o sistema como um todo (Mansbridge *et al.*, 2012, p. 21).

Dado que nem todos os afetados têm condições de operar simultaneamente em todos os fóruns e estabelecer relações deliberativas face a face sobre o conteúdo de uma decisão, conexões entre esses espaços são necessárias, ponto fundamental no debate sobre o giro sistêmico. Dentre várias contribuições, Dryzek (2009) sugere observar, no processo deliberativo

sistêmico, como (1) as campanhas públicas realizadas por ativistas e movimentos sociais, (2) os vínculos pessoais e (3) as diferentes formas argumentativas, como a retórica, por exemplo, mobilizam o público e conectam as partes do sistema. Segundo o autor, essas conexões funcionam como mecanismos que "disputam" o entendimento dos atores e o poder. Por isto, a relação entre as partes pode assumir diferentes formas: de crítica, de apoio ou ambas. A disputa discursiva pode ainda induzir o controle público, na medida em que o resultado provisório da contestação conforma a opinião pública (Dryzek, 2009, p. 1386).

Críticas

A virada sistêmica, assim como os demais giros, recebeu inúmeras críticas. O desafio de pensar no todo via partes passa agora pelo escrutínio de novos questionamentos. Mendonça (2016) apontou o risco de a perspectiva sistêmica fomentar a criação de assimetrias políticas, ampliar os poderes discricionários de tomadores de decisão e negligenciar a incompatibilidade entre dinâmicas discursivas distintas. Boswell (2014) teme igualmente que atores com mais recursos façam a transmissão de conteúdos autointeressados ao longo dos sistemas, minando-os por completo. De forma similar, Faria (2017) assinalou que práticas discursivas menos democráticas podem se sobrepor no interior de um sistema, notadamente quando recursos técnicos e financeiros são utilizados para minar as capacidades deliberativas (Faria; Lins, 2022).

Outros levantaram a incapacidade de a perspectiva sistêmica lidar com os problemas decorrentes do alargamento do processo deliberativo, tanto por estiramento conceitual, quanto por dificuldades de o sistema fomentar, de fato, a inclusão política e a deliberação pública almejadas (Owen; Smith, 2015). Warren (2017) adverte que, apesar das inúmeras contribuições que o modelo deu à agenda de pesquisa sobre democracia nas últimas décadas, principalmente a partir da crítica às outras correntes de pensamento, a pesquisa deliberativa apresenta sinais de esgotamento analítico-explicativo. Ele defende, como saída, pensar o sistema de forma menos funcionalista, aprofundando uma agenda de pesquisa *problem-oriented*. Nela, acentuar-se-ia o diálogo da deliberação com outras abordagens teóricas, entendendo que a deliberação não é capaz de lidar com todos os problemas das democracias.

A crítica funcionalista à ideia de sistema ganha reforço em Mendonça, Veloso, Magalhães e Motta (2024), que chamam atenção não somente para as inúmeras limitações relacionadas ao uso de metáforas e ideias funcionalistas no bojo do conceito, mas também para possíveis alternativas decorrentes da ideia de ecologia deliberativa. Em diálogo com as teorias da complexidade e o pragmatismo, os autores propõem a alteração de ênfases analíticas: (1) diferentemente do foco em funções de arenas e atores em equilíbrios dinâmicos no sistema, apostam na análise de performances de atores em metamorfoses contínuas nas ecologias; (2) em vez da transmissão entre arenas, sugerem articulações e traduções que abrangem diversas formas de relacionamento; (3) no lugar das patologias e disfunções presentes na conceituação sistêmica, a atenção voltar-se-ia para as vulnerabilidades; (4) ante a preocupação com o desenho de espaços e arenas deliberativas, defendem a valorização das práticas; (5) em vez da temporalidade linear que articularia as trocas discursivas, apostam na atenção a temporalidades diversas, sobrepostas e conflitantes; e, (6) no lugar dos resultados funcionais, buscam compreender a situação de uma determinada população em um determinado momento.

***

Junto às críticas às ideias de sistema, é importante esclarecer que os giros elencados não ocorrem de forma independente. Alguns elementos presentes em uma fase conceitual continuarão se desenvolvendo em paralelo à maturação de outras. Exemplo disso é a centralidade que os minipúblicos assumem (enquanto objeto de crítica ou de valorização) no bojo do desenvolvimento da abordagem sistêmica. É possível dizer que, desde o final dos anos 2010, uma nova ênfase no desenvolvimento e na avaliação dessas inovações ganhou enorme proeminência no campo, iluminada pelos debates teóricos e normativos que permaneceram (Bächtiger; Dryzek, 2024).

O *boom* dos minipúblicos?

Esse "novo" giro empírico tem forte relação com a promoção de práticas deliberativas institucionalizadas por organizações transnacionais (OCDE, 2020), por atores da sociedade civil dedicados ao tema e por Estados, como a Irlanda e a França. Seguindo o modelo da assembleia

cidadã realizada no Canadá sobre sistema eleitoral (Warren; Pearse, 2008), um dos casos mais emblemáticos é o irlandês, onde um amplo processo de reformas institucionais tem sido conduzido desde o início de 2010, com o uso de assembleias cidadãs (Farrell; Suiter, 2019). Outros países, como França, Bélgica e Escócia, têm feito uso sistemático de minipúblicos deliberativos como forma permanente ou constante para orientar políticas públicas. E no nível transnacional, resgatando propostas de Bohman (2009) e Dryzek (1990), fóruns deliberativos têm sido testados para o debate de questões complexas, como mudanças climáticas e edição genética (Dryzek *et al*., 2020; Curato *et al*., 2023; Devaney *et al*., 2020).

No início dos anos 2020, parte significativa da produção acadêmica deliberacionista tem buscado compreender como a adoção dessas inovações democráticas pode ser um antídoto à crise democrática, podendo lidar com vulnerabilidades sociais de forma propositiva (Veloso *et al*., 2025), além de questionar saídas tecnocráticas para desafios complexos. Vrydagh e Caluwaerts (2023) argumentam que a atuação de pessoas comuns nessas arenas de partilha de poder tem a possibilidade de gerar forte impacto na implementação ou revisão de políticas – inovações democráticas podem tanto reforçar posições dos tomadores de decisão quanto enriquecê-las, inová-las, transformá-las ou mesmo inibi-las.

Um desafio, no entanto, envolve garantir o apoio de parcela da classe política e de cidadãos com visões e motivações ideológicas diferentes e não vinculadas a esses processos, cuja legitimidade não é garantida apenas pelo desenho (Farrell; Suiter, 2019; Motta; Veloso; Mendonça, 2025). Outro desafio, conectado ao anterior, é garantir que essas inovações estejam integradas, de fato, ao ambiente político – que elas sejam incorporadas (*embeddedness*) e não somente institucionalizada, uma vez que "a participação é incorporada quando se situa em uma relação produtiva com as outras instituições do sistema democrático" (Bussu *et al*., 2022, p. 135; ver também Chwalisz, 2020).

Fato é que parte das controvérsias teóricas contemporâneas em deliberação tem ocorrido em torno da ideia e prática dos minipúblicos. Contra aqueles que os veem como forma de promover debates públicos potentes e trazer cidadãos comuns para o engajamento em questões sensíveis (Niemeyer, 2011; Vrydagh, 2023), encontram-se alguns pesquisadores que os consideram atalhos equivocados para superar os impasses da democracia contemporânea.

A maior crítica às inovações democráticas tem sido elaborada por Cristina Lafont (2019), filósofa habermasiana, identificada com a deliberação. Ela afirma que a ideia de inclusão deve ser o eixo estruturador de qualquer ideal de democracia, mas parece ser parcialmente desconsiderada em várias formulações contemporâneas de teorias e abordagens democráticas, incluindo as formulações que têm dado ênfase aos minipúblicos como saída para a crise enfrentada pelas democracias atuais (Lafont, 2019, p. 355-356). Lafont vê esse movimento da teoria e das inovações democráticas como uma "tentação de atalhos"[8]. O principal argumento da filósofa é o de que, ao se criar atalhos para resolver problemas específicos, essas formulações ignoram a ideia de autogoverno enquanto a base da experiência democrática. Ignorar a ideia de autogoverno, base da legitimidade das democracias, segundo Lafont, cria uma ausência de identificação entre os cidadãos, as leis e as políticas construídas, solapando a sustentação democrática.

Outra deliberacionista crítica à ênfase dada aos minipúblicos, Hammond (2025), assevera que, mais do que uma "prática a ser implementada", o projeto deliberativo diz respeito a uma proposta mais ampla de legitimação democrática assentada na resistência à dominação – proposta que remonta ao projeto inicial da Teoria Crítica e que, para a autora, teria sido esquecida por seus colegas. Hammond pondera ainda que minipúblicos mal formulados podem minar processos deliberativos mais amplos (Curato; Böker, 2016).

***

Ainda que sem o mesmo destaque dado aos minipúblicos, outras frentes de maturação teórica da deliberação a partir de 2020 têm chamado a atenção para diferentes formas que as práticas comunicativas podem assumir, como as práticas não verbais (Mendonça; Ercan; Asenbaum, 2022) e a dimensão corpórea da política (Asenbaum, 2021; 2023); para as limitações relacionadas à ênfase na racionalidade ocidental na estruturação do campo, juntamente às propostas de descolonização da deliberação (Banerjee,

8 Uma edição especial do *Journal of Deliberative Democracy* (volume 16, 2, de 2020) foi dedicada a *Democracy without shortcuts* (Lafont, 2019), que reúne os principais argumentos da filósofa. A edição contou com textos dos principais nomes da corrente, como Mark Warren, Jane Mansbridge, Simone Chambers, James Fishkin, Robert Goodin e Jürgen Habermas.

2022; Fuji Johnson, 2024; Mendonça; Asenbaum, 2025); para a valorização explícita do conceito de práticas (Felicetti, 2021; Ansell; Sørensen; Torfing, 2024; Pogrebinschi, 2023) e como ele pode contribuir para a maturação de análises deliberativas – notadamente análises que não julgam a partir de elementos dados, como os desenhos, *inputs* e resultados dos minipúblicos, mas que destacam as interações entre participantes e o contexto, a exemplo de pesquisas desenvolvidas no Brasil por Abers e Keck (2013) sobre ação criativa e a formação de autoridades práticas. Não menos relevantes nesse processo de amadurecimento do campo são as reformulações sobre a escuta (*listening*) enquanto prática definidora da vida política, com implicações não só para as democracias, mas para as vidas dos cidadãos comuns, capazes de desenvolver escutas significativas (Scudder, 2020; Scudder; Ercan; McCallum, 2023; Choucair, 2025).

Concomitantemente a essa diversidade de temas e frentes de análise, existe também um grande processo de amadurecimento metodológico da corrente. Ainda que análises seguindo os princípios contidos na situação ideal de fala, materializada pelo DQI (Steenbergen *et al*., 2003; Bächtiger *et al.*, 2005), sigam expressivas, a mobilização de perspectivas interpretativistas vem ganhando destaque (Ercan *et al*., 2022). Nesse sentido, alguns autores frisam que o processo de amadurecimento teórico da corrente passa por sua abertura a formas de fazer pesquisa capazes de estabelecer pontes entre o normativo e o empírico (Boswell; Corbett, 2017; Ercan; Hendriks; Boswell, 2017), em que observações contextuais, de interações e práticas são fundamentais.

Contribuições por áreas e o debate brasileiro

Contribuições importantes à corrente deliberacionista encontram-se em diversas frentes de pesquisa em que as discussões sobre deliberação tiveram destaque, como aquelas sobre políticas públicas, sobre sociologia política e os estudos sobre movimentos sociais, sobre comunicação política, direito constitucional, mídia, internet e plataformas digitais.

Em relação à área de políticas públicas, é preciso considerar a contribuição basilar de Frank Fischer e a virada linguística nessa área. Suas preocupações com a valorização de práticas participativas que fomentem construções de políticas públicas assentadas na valorização cidadã, contra

tentações tecnocráticas, são fundamentais no amadurecimento da deliberação e na entrada de autores como J. Dryzek na corrente.

Na medida em que processos deliberativos são capazes de capturar questões sensíveis, tematizando-as na esfera pública e junto ao poder público, eles constituem um instrumento valioso para impactar a formação de agenda e o monitoramento participativo de políticas públicas. No Brasil, uma série de estudos conduzidos por autoras como Eleonora Cunha, Claudia Faria, dentre outras, articularam a análise sobre a elaboração, agendamento e monitoramento de políticas públicas no país, nas últimas duas décadas, mesclando elementos da literatura deliberacionista com linguagens próprias ao campo de públicas. Apontaram, por exemplo, como a circulação de atores, propostas e o desenho institucional conectam processos deliberativos no interior de subsistemas de políticas públicas. A partir de análises empíricas de grande alcance, raramente observadas em outros estudos do campo deliberacionista, apontam os dilemas de efetividade, das mudanças da escala e, consequentemente, da legitimidade do processo representativo no sistema deliberativo que tem sido pouco explorado no campo (Faria; Silva; Lins, 2012; Almeida; Cunha, 2016; Silva; Ribeiro, 2021; Faria; Lins, 2022; Martelli; Coelho, 2021).

Na área de estudos de movimentos sociais, autores como Della Porta (2013), Dodge (2015), Felicetti e Della Porta (2018) e Holdo (2016; 2020) têm enfatizado o papel desses atores na tematização de questões públicas sensíveis. Reconhecendo a importância da perspectiva confrontacional para a abertura de debates, analisam as dinâmicas deliberativas que ocorrem no interior dos movimentos sociais, nas suas práticas organizativas, e a relação destas com as inovações democráticas, como o orçamento participativo e os minipúblicos.

No Brasil, a contribuição da teoria da esfera pública habermasiana para as dinâmicas da sociedade civil no país e na América Latina desenvolvida por Avritzer (2002; 2008; 2009) foi fundamental para a introdução dessa agenda. Posteriormente, ela se desdobrou em estudos que vão da discussão sobre a qualidade da democracia no país e no continente – cuja presença ou não de uma esfera pública ampla constitui variável fundamental – à importância da emergência de inovações democráticas na formulação, implementação e desenvolvimento de políticas públicas inclusivas (Avritzer; Faria, 2021).

Inúmeras análises sobre a atuação de movimentos ambientalistas (Losekann, 2014), contra a mineração (Motta, 2020; 2023), movimentos feministas (Sarmento, 2017), de pessoas atingidas pela hanseníase (Mendonça, 2009), dentre muitos outros, mobilizaram criticamente as lentes deliberacionistas. Importante frisar que esses estudos salientam como movimentos sociais não são antítese de deliberação, mas parte fundamental para que ela emerja e se perpetue, contestando a dicotomia consenso *versus* conflito que frequentemente é mobilizada para criticar a corrente (Miguel, 2014; Pereira, 2012).

Outra frente de análises com diálogo profícuo com o campo deliberacionista são os estudos de comunicação política (Habermas, 2006; 2022; Wessler, 2019; Maia, 2012; Maia; Hauber; Choucair, 2023; Dahlgren, 2018; Gastil; Black, 2018). As operações e dinâmicas de funcionamento da imprensa, primeiramente, e das plataformas de mídias sociais, nos dias de hoje, são objeto de atenção de um grupo expressivo de pesquisadores que dialogam com a deliberação, na medida em que imprensa e plataformas são, ao mesmo tempo, atores e arenas da estruturação do debate público. Superando a preocupação com processos de "manipulação" dos cidadãos por esses atores políticos poderosos, pesquisas na área mostram como os cidadãos negociam entendimentos sobre as questões que circulam nesses espaços e se posicionam realimentando debates sobre questões controversas a partir de trocas entre si, com os movimentos sociais e com a própria mídia.

No Brasil, o desenvolvimento de pesquisas nessa área tem redundado em contribuições relevantes, observando, dentre outros aspectos, como conversações cotidianas sobre questões controversas envolvendo plataformas digitais, movimentos sociais e artefatos jornalísticos auxiliam na estruturação de debates públicos e expõem desigualdades estruturais sobre temáticas como aborto, redução da maioridade penal, feminicídio, armamento da população e ascensão da extrema-direita (Maia; Hauber; Choucair, 2023; Maia *et al.*, 2025). Pesquisas na área de comunicação política desenvolvidas em diversas universidades no país, como UFMG, UFBA e UFPR, também dialogaram com a teoria da esfera pública no seu processo de amadurecimento nos anos 2000 e 2010. Suas contribuições partiram das apropriações críticas da teoria deliberacionista para pensar o contexto político local, dialogando com processos de digitalização do jornalismo, de adoção de inovações democráticas em ambiente digital e de adoção de

práticas de transparência e *accountability* por parte de atores do Estado nas últimas décadas (ex.: Gomes; Maia, 2008; Sampaio, 2009; Marques, 2006; 2008).

O debate sobre o digital tem ganhado certa autonomia à medida que preocupações com processos de plataformização se consolidam nas relações sociais e políticas contemporâneas. O peso dos algoritmos na construção de balizas ao debate público, controladas por poucos atores do mercado, aparece na própria releitura que Habermas faz do argumento de Mudança Estrutural da Esfera Pública (Habermas, 2022).

O tema também atravessa outras preocupações sobre a disseminação de desinformação, relacionando-as à crise da democracia, que encontra respostas em diversos autores do campo (Curato, 2019; Curato; Hammond; Min, 2019; Bächtiger; Dryzek, 2024; Mendonça; Almeida; Filgueiras, 2024). Embora apostem que parte da solução para essa crise passa pela injeção de mais e não menos deliberação nas democracias contemporâneas, a discussão sobre algoritmos problematiza sua capacidade de mediar os processos deliberativos, uma vez que eles podem servir como atalhos problemáticos nas interações democráticas, minando critérios relacionados ao autogoverno, apostando em falsa neutralidade e em falhas graves de inclusão (Alnemr, 2020; 2024; Shortall *et al*., 2022). Em um cenário contemporâneo em que a presença da inteligência artificial generativa se coloca como um grande desafio para a organização do mundo do trabalho, para a criação intelectual e para a construção de desinformação, a deliberação reivindica seu lugar na construção de possíveis saídas.

Para concluir

Como podemos depreender deste relato seletivo, o campo deliberacionista mantém-se vivo e parte disto deve-se ao seu aprofundamento e desenvolvimento a partir daquilo que sempre o guiou, a crítica, derivada seja do debate teórico ou daquele empiricamente informado em diversos continentes do mundo, do Sul ao Norte Global.

Os debates em torno da viabilidade prática e teórica dos princípios da democracia deliberativa, notadamente aqueles que marcaram a primeira geração, mas não somente, foram caracterizados, como retratado, por preocupações referentes à inclusão crescente de vozes e pessoas nos processos deliberativos com impacto em ambos, na vida e na institucionalidade das

sociedades modernas. Nesse processo, contestação e reflexão são componentes centrais, como já mencionado, de todas as fases do desenvolvimento dessa teoria.

Os desafios contemporâneos colocados globalmente à ideia e à prática da democracia reposicionam esse campo na medida em que conceitos-chave que conformaram nosso entendimento enquanto democratas estão a todo momento sendo testados, em um processo permanente que vai da disputa meramente retórica ao negacionismo de saberes, práticas e pessoas, o que contribui mais para dividi-las do que para incluí-las. Neste contexto, ironicamente marcado por uma "abundância comunicativa" (Keane, 2013), novos desafios são colocados aos princípios que guiam a prática deliberativa, notadamente sua capacidade de responder às diferentes dimensões – epistêmica, moral e institucional – das crises que marcam os dias atuais.

Bibliografia

ABERS, R.; KECK, M. E. *Practical authority: Agency and institutional change in Brazilian water politics*. Oxford University Press, 2013.

ALMEIDA, D.; CUNHA, E. Brazilian Social Assistance Policy: an empirical test of the concept of deliberative systems. *Critical Policy Studies*, p. 1-21, 2016.

ALNEMR, N. Emancipation cannot be programmed: blind spots of algorithmic facilitation in online deliberation. *Contemporary Politics*, 26, 5, p. 531-552, 2020.

ALNEMR, N. Democratic self-government and the algocratic shortcut: the democratic harms in algorithmic governance of society. *Contemporary Political Theory*, 23, 2, p. 205-227, 2024.

ANSELL, C.; SØRENSEN, E.; TORFING, J. The democratic quality of co-creation: A theoretical exploration. *Public Policy and Administration*, 39, 2, p. 149-170, 2024.

ASENBAUM, H. Rethinking digital democracy: From the disembodied discursive self to new materialist corporealities. *Communication Theory*, 31, 3, p. 360-379, 2021.

ASENBAUM, H. *The politics of becoming: Anonymity and democracy in the digital age*. Oxford University Press, 2023.

ASENBAUM, H.; CURATO, N.; IBHAWOH, B.; FUJI JOHNSON, G.; MCCAUL, J.; FABRINO MENDONÇA, R.; MARQUARDT, F. *Can deliberative democracy be decolonized*. A Debate. Working Paper Series n. 2024/01. Centre for Deliberative Democracy & Global Governance. University of Canberra, 2024.

AVRITZER, L. Em busca de um padrão de cidadania mundial. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 29-55, 2002.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, L. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton University Press, 2009.

AVRITZER, L.; FARIA, C. F. Political Participation and democratic innovation. *In*: MENDES, C. H.; GARGARELLA, R.; GUIDI, S. (ed.). *The Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America.* [*S.l.*]: OUP, 2021. p. 666-678.

BÄCHTIGER, A.; DRYZEK, J. S.; MANSBRIDGE, J.; WARREN, M. Deliberative democracy. *The Oxford handbook of deliberative democracy.* [*S.l.*: *s.n.*], 2018. p. 1-32.

BÄCHTIGER, A.; DRYZEK, J. S. Deliberation for Realists and Skeptics. *In*: BÄCHTIGER, A.; DRYZEK, J. S. *Deliberative Democracy for Diabolical Times: Confronting Populism, Extremism, Denial, and Authoritarianism*. Cambridge University Press, 2024. p. 30-51.

BÄCHTIGER, A.; NIEMEYER, S.; NEBLO, M.; STEENBERGEN, M. R.; STEINER, J. 'Disentangling Diversity in Deliberative Democracy: Competing Theories, Their Blind Spots and Complementarities'. *Journal of Political Philosophy*, 18, 1, p. 32-63, 2010.

BÄCHTIGER, A.; SPÖRNDLI, M.; STEENBERGEN, M. R.; STEINER, J. The deliberative dimensions of legislatures. *Acta Politica*, 40, 2, p. 225-238, 2005.

BANERJEE, S. B. Decolonizing deliberative democracy: Perspectives from below. *Journal of Business Ethics*, 181, 2, p. 283-299, 2022.

BOHMAN, J. Epistemic value and deliberative democracy. *The Good Society*, 18, 2, p. 28-34, 2009.

BOHMAN, J. Deliberative democracy and the epistemic benefits of diversity. *Episteme*, 3, 3, p. 175-191, 2006.

BOSWELL, J. 'Hoisted with our own petard': Evidence and democratic deliberation on obesity. *Policy Sciences*, 47, 4, p. 345-365, 2014.

BOSWELL, J.; CORBETT, J. Why and how to compare deliberative systems. *European Journal of Political Research*, 56, 4, p. 801-819, 2017.

BUSSU, S.; BUA, A.; DEAN, R.; SMITH, G. Introduction: Embedding participatory governance. *Critical Policy Studies*, 16, 2, p. 133-145, 2022.

CHAMBERS, S. Rhetoric and the public sphere: Has deliberative democracy abandoned mass democracy?. *Political Theory*, 37, 3, p. 323-350, 2009.

CHOUCAIR, T. Mapping and measuring listening in public communication settings. *Media and Communication*, 13, 2025.

CHWALISZ, C. Reimagining democratic institutions: Why and how to embed public deliberation. *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions*, 121, 2020.

COHEN, J. Deliberation and Democratic Legitimacy. *In*: HAMLIN, A.; PETTIT, P. (ed.). *The Good Polity*. Oxford: Blackwell, 1989. p. 17-34.

CURATO, N.; BÖKER, M. Linking mini-publics to the deliberative system: A research agenda. *Policy Sciences*, 49, 2, p. 173-190, 2016.

CURATO, N.; CHALAYE, P.; CONWAY-LAMB, W.; DE PRYCK, K.; ELSTUB, S.; MORÁN, A.; WERNER, H. Global assembly on the climate and ecological crisis evaluation report. Canberra: University of Canberra, 2023.

CURATO, N. *Democracy in a time of misery*: from spectacular tragedies to deliberative action. Oxford University Press, 2019.

CURATO, N.; HAMMOND, M.; MIN, J. B. *Power in deliberative democracy*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.

DAHLGREN, P. Public sphere participation online: The ambiguities of affect. *Les Enjeux de l'information et de la communication*, 191, 1, p. 5-20, 2018.

DELLA PORTA, D. *Can democracy be saved?*: participation, deliberation and social movements. [*S.l.*]: John Wiley & Sons, 2013.

DEVANEY, L.; TORNEY, D.; BRERETON, P.; COLEMAN, M. Ireland's citizens' assembly on climate change: Lessons for deliberative public engagement and communication. *Environmental Communication*, 14, 2, p. 141-146, 2020.

DODGE, J. The deliberative potential of civil society organizations: framing hydraulic fracturing in New York. *Policy Studies*, 36, 3, p. 249-266, 2015.

DRYZEK, J. S. Democratization as deliberative capacity building. *Comparative Political Studies,* 42, 11, p. 1379-1402, 2009.

DRYZEK, J. S. *Discursive democracy*: politics, policy, and political science. Cambridge University Press, 1990.

DRYZEK, J. S. *Foundations and Frontiers of deliberative governance*. New York: Oxford University Press, 2012.

DRYZEK, J. S.; HENDRIKS, C. M. Fostering Deliberation in the Forum and Beyond. *In*: FISCHER, F.; GOTTWEIS, H. (ed.). *The Argumentative Turn Revisited. Public Policy as Communicative Practice.* London: Duke University Press, 2012. p. 31-57.

DRYZEK, J S. *et al*. Global citizen deliberation on genome editing. *Science*, 369, 6510, p. 1435-1437, 2020.

ELSTER, J. (ed.). *Deliberative democracy*. Cambridge University Press, 1998. v. 1.

ELSTUB, S. The third generation on deliberative democracy. *Political Studies Review,* 8, 3, p. 291-307, 2010.

ELSTUB, S.; ERCAN, S. A.; MENDONÇA, R. F. The fourth generation of deliberative democracy. *In*: ELSTUB, S.; ERCAN, S. A.; MENDONÇA. R. F. *Deliberative systems in theory and practice*. [*S.l.*]: Routledge, 2019. p. 1-13.

ELSTUB, S.; MCLAVERTY, P. Ten issues for a deliberative system. Paper presented at the APSA Conference 29 August- 1 September 2013, Chicago (*mimeo*).

ERCAN, S. A.; ASENBAUM, H.; CURATO, N.; MENDONÇA, R. F. Researching Deliberative Democracy. *Research Methods in Deliberative Democracy*, Oxford University Press, 2022.

ERCAN, S.; HENDRIKS, C.; BOSWELL, J. Studying public deliberation after the systemic turn: The crucial role for interpretive research. *Policy & Politics*, 45, 2, p. 195-212, 2017.

FARIA, C. F.; SILVA, V. P.; LINS, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? *Revista Brasileira de Ciência Política*, p. 249-284, 2012.

FARIA, C. F. Sistema deliberativo, formas de conexão e inclusão política. Alcance teórico e prático. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32, 329502, 2017.

FARIA, C. F.; LINS, I. L. An empirically oriented analysis of deliberative and participatory systems: health and policy for women's councils and conferences in Minas Gerais. *Opinião Pública*, 28, 1, p. 237-267, 2022.

FARRELL, D. M.; SUITER, J. *Reimagining democracy*: lessons in deliberative democracy from the Irish front line. Cornell University Press, 2019.

FELICETTI, A.; DELLA PORTA, D. Between deliberation and contestation: The convergence of struggles against austerity and its world in the Nuit Debout movement. *Social Movement Studies*, 17, 6, p. 658-675, 2018.

FELICETTI, A. Learning from democratic practices: New perspectives in institutional design. *The Journal of Politics*, 83, 4, p. 1589-1601, 2021.

FISHKIN, J.S.; LUSKIN, R. C. Experimenting with a democratic ideal: Deliberative polling and public opinion. *Acta Politica,* 40, 3, p. 284-298, 2005.

FISHKIN, J. *When the people speak*: deliberative democracy and public consultation. Oxford: OUP, 2009.

FUJI JOHNSON, G. Why we (probably) cannot decolonize deliberative democracy. *In*: ASENBAUM, H.; CURATO, N.; IBHAWOH, B.; FUJI JOHNSON, G.; MCCAUL, J.; MENDONÇA, R.; MARQUARDT, F. *Can deliberative democracy be decolonized*. A Debate. Working Paper Series n. 2024/01. Centre for Deliberative Democracy & Global Governance. University of Canberra, 2024.

FUNG, A. Deliberation before the revolution: Toward an ethics of deliberative democracy in an unjust world. *Political Theory*, 33, 3, p. 397-419, 2005.

GASTIL, J.; LEVINE, P. *The deliberative democracy handbook: Strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*. [*S.l.*]: Jossey-Bass, 2005.

GASTIL, J.; BLACK, L. Deliberation in communication studies. *In*.: BÄCHTIGER, A.; DRYZEK, J. S.; MANSBRIDGE, J.; WARREN, M. E. (Ed.). *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford University Press, 2018.

GOMES, W.; MAIA, R. C. *Comunicação e democracia*: problemas e perspectivas. São Paulo: Paulus, 2008.

GOODIN, R. E. Sequencing deliberative moments. *Acta Politica,* 40, 2, p. 182-196, 2005.

HABERMAS, J. *Teoria da ação comunicativa*. São Paulo: Editora Unesp, 2022 [1981].

HABERMAS, J. *Between Facts and Norms.* London: Polity Press, 1996.

HABERMAS, J. Political communication in media society: Does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. *Communication theory*, 16, 4, p. 411-426, 2006.

HABERMAS, J. Reflections and hypotheses on a further structural transformation of the political public sphere. *Theory, Culture & Society*, 39, 4, p. 145-171, 2022.

HAMMOND, M. Deliberative democracy without deliberation. *Journal of Deliberative Democracy*, 2025.

HENDRIKS, C. M. Integrated deliberation: Reconciling civil society's dual role in deliberative democracy. *Political studies*, 54, 3, p. 486-508, 2006a.

HENDRIKS, C. M. When the forum meets interest politics: Strategic uses of public deliberation. *Politics & Society*, 34, 4, p. 571-602, 2006b.

HOLDO, M. Deliberative capital: Recognition in participatory budgeting. *Critical Policy Studies*, 10, 4, p. 391-409, 2016.

HOLDO, M. Contestation in participatory budgeting: Spaces, boundaries, and agency. *American Behavioral Scientist*, 64, 9, p. 1348-1365, 2020.

KEANE, J. *Democracy and media decadence*. Cambridge University Press, 2013.

KRAUSE, S. R. Political agency and the actual. *In*: CALLCUT, D. (ed.). *Reading Bernard Williams*. [*S.l.*]; Routledge, 2008. p. 274-298.

KRAUSE, S. R. Review of Steiner J. Civil Passions: Moral Sentiment and Democratic Deliberation. Princeton: Princeton University Press, 2008. 274p.

LAFONT, C. *Democracy without shortcuts*: a participatory conception of deliberative democracy. Oxford University Press, 2019.

LOSEKANN, C. *Ambientalistas em Movimento no Brasil*: entrelaçamentos e tensões entre o estado e a sociedade durante o governo Lula. Apris, 2014.

MAIA, R. C. *Deliberation, the media and political talk*. New York: Hampton Press, 2012.

MAIA, R. C.; HAUBER, G. The emotional dimensions of reason-giving in deliberative forums. *Policy Sciences*, 53, 1, p. 33-59, 2020.

MAIA, R. C.; CHOUCAIR, T.; HAUBER, G.; SANTA INÊS, L. Deliberative Theory for Re-Focusing the Concept, Measurement, and Analysis of Substantive Reasons in Political Discussions. *Constellations*, 2025.

MAIA, R. C.; HAUBER, G.; CHOUCAIR, T. *The deliberative system and inter-connected media in times of uncertainty*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023. p. 29-43.

MANSBRIDGE, J. Everyday talk in the deliberative system. *In*: MACEDO, S. (ed.). *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*. New York: Oxford University Press, 1999.

MANSBRIDGE, J.; Bohman, J., Chambers, S., Christiano, T., Fung, A., Parkinson, J., Thompson, D. F., & Warren, M. E. A systemic approach to deliberative democracy. *Deliberative systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*, p. 1-26, 2012.

MARQUES, F. P. J. A. Debates políticos na internet: a perspectiva da conversação civil. *Opinião Pública*, 12, p. 164-187, 2006.

MARQUES, F. P. J. A. Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro. Tese (Doutorado em Comunicação), Salvador, UFBA, 2008.

MARTELLI, C. G.; COELHO, R. Avaliar o quê? Os vários sentidos de efetividade no campo de estudos da participação. *Opinião Pública*, v. 27, p. 623-649, 2021.

MENDONÇA, R. F. Experimentos internacionais de participação: o Brasil em perspectiva comparada. *Teoria & Sociedade* (UFMG), v. 21, p. 1-28, 2013.

MENDONÇA, R. F. Mitigating systemic dangers: the role of connectivity inducers in a deliberative system. *Critical Policy Studies*, 10, 2, p. 171-190, 2016.

MENDONÇA, R. F.; ERCAN, S. A.; ASENBAUM, H. More than words: A multidimensional approach to deliberative democracy. *Political Studies*, 70, 1, p. 153-172, 2022.

MENDONÇA, R. F.; ALMEIDA, V.; FILGUEIRAS, F. *Algorithmic Institutionalism*: the changing rules of social and political life. Oxford University Press, 2024.

MENDONÇA, R. F.; ASENBAUM, H. Decolonizing deliberative democracy. *European Journal of Social Theory*, 13684310241297906, 2025.

MENDONÇA, R. F.; VELOSO, L. H. N.; MAGALHÃES, B. D.; MOTTA, F. M. Deliberative ecologies: A relational critique of deliberative systems. *European Political Science Review*, 16, 3, p. 333-350, 2024.

MIGUEL, L. F. Consenso e conflito na teoria democrática: para além do "agonismo". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 13-43, 2014.

MOUFFE, C. Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism. Political Science Series 72. Institute for Advanced Studies, Vienna, 2000.

MOTTA, F. M. O conflito sobre a Serra do Gandarela: uma análise deliberativa sistêmica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 36, p. 105, e3610500, 2020.

MOTTA, F. M. Struggles against mining in brazil: framing disputes and tensions in civil society. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 36, 3, p. 367-384, 2023.

MOTTA, F. M.; VELOSO, L. N.; MENDONÇA, R. F. A legitimidade pública de inovações democráticas: reflexões sobre a Assembleia Global Cidadã sobre o clima. *Revista de Administração Pública*, 59, e2024-0134, 2025.

NIEMEYER, S. The emancipatory effect of deliberation: Empirical lessons from mini-publics. *Politics & Society*, 39, 1, p. 103-140, 2011.

OECD (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/339306da-en.

OWEN, D.; SMITH, G. Survey article: Deliberation, democracy, and the systemic turn. *Journal of Political Philosophy*, 23, 2, p. 213-234, 2015.

PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. *Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale*. Cambridge University Press, 2012.

PEREIRA, M. A. Movimentos sociais e democracia: a tensão necessária. *Opinião Pública*, 18, p. 68-87, 2012.

POGREBINSCHI, T. *Innovating democracy?: The means and ends of citizen participation in Latin America*. Cambridge University Press, 2023.

ROSENBERG, S. W. (ed.). *Deliberation, participation and democracy: can the people govern?* New York: Palgrave Macmillan, 2007.

SAMPAIO, R. C. Governança Eletrônica no Brasil: limites e possibilidades introduzidos pelo Orçamento Participativo na internet. *Planejamento e Políticas Públicas*, 33, 2009.

SARMENTO, R. *Das sufragistas às ativistas 2.0*: feminismo, mídia e política no Brasil (1921 a 2016). Belo Horizonte: Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2017.

SCUDDER, M. F. *Beyond empathy and inclusion: The challenge of listening in democratic deliberation*. Oxford University Press, 2020.

SCUDDER, M. F.; ERCAN, S. A.; MCCALLUM, K. Institutional listening in deliberative democracy: Towards a deliberative logic of transmission. *Politics*, 43, 1, p. 38-53, 2023.

SILVA, E. M. D.; RIBEIRO, A. C. A. Sistemas deliberativos em perspectiva meso: o subsistema dos conselhos nacionais de políticas públicas e seus conectores. *Revista de Sociologia e Política*, 29, e007, 2021.

SHORTALL, R., ITTEN, A., MEER, M. V. D., MURUKANNAIAH, P., & JONKER, C. (2022). Reason against the machine? Future directions for mass online deliberation. *Frontiers in Political Science*, *4*, 946589.

STEENBERGEN, M. R.; BÄCHTIGER, A.; SPÖRNDLI, M.; STEINER, J. Measuring political deliberation: A discourse quality index. *Comparative European Politics*, 1, 1, p. 21-48, 2003.

STEINER, J. *Deliberative politics in action: analyzing parliamentary discourse*. Cambridge University Press, 2004.

STEINER, J. Concept Stretching: the case of deliberation. *European Political Science,* 7, 2, p. 186-190, 2008.

VELOSO, L.; CURATO, N.; ROSS, M.; MORÁN, A. Vulnerability is not a checklist: Grounded Normative Theory in global deliberation. *Qualitative Research*, 14687941251341997, 2025.

VRYDAGH, J.; CALUWAERTS, D. How do mini-publics affect public policy? Disentangling the influences of a mini-public on public policy using the Sequential Impact Matrix Framework. *Representation*, 59, 1, p. 117-136, 2023.

VRYDAGH, J. (2023). Citizens' assemblies: An introduction. In: REUCHAMPS, M; VRYDAGH, J.; WELP, Y. (org) De Gruyter handbook of citizens' assemblies. Berlin, De Gruyter (p. 1-17).

WARREN, M. E. Institutionalizing deliberative democracy. *In*: ROSENBERG, S. W. (ed.). *Deliberation, participation and democracy:* can the people govern?. New York: Palgrave Macmillan, 2007. p. 272-288.

WARREN, M. E. A problem-based approach to democratic theory. *American Political Science Review*, 111, 1, p. 39-53, 2017.

WARREN, M. E.; PEARSE, H. Designing deliberative democracy. Cambridge University Press, 2008.

WESSLER, H. *Habermas and the Media*. John Wiley & Sons, 2019.

YOUNG, I. M. *Inclusion and democracy*. Oxford University Press, 2002.

Inovações democráticas e instituições participativas

Carla Giani Martelli
Lucas Veloso

Introdução

Nas últimas décadas, o conceito de inovações democráticas ganhou proeminência no debate teórico internacional, referindo-se amplamente a práticas, processos e arranjos institucionais voltados ao aprofundamento e à renovação democrática para além do voto periódico (Leidner, 1991; Stewart, 1996; Avritzer; Santos, 2002; Fung; Wright, 2003; Saward, 2003; Smith, 2009; Fishkin, 2012; Elstub; Escobar, 2019; Freitas *et al*., 2023; Mendonça *et al*., 2024; Veloso, 2024). No Brasil, entretanto, destacou-se o conceito de instituições participativas (IPs), especialmente após a Constituição de 1988, por sua institucionalização formal e caráter contínuo em áreas estratégicas de políticas públicas (Coelho, 2007; Côrtes, 2011; Isunza Vera; Gurza Lavalle, 2012; Almeida; Tatagiba, 2012; Teixeira, 2013; Martelli *et al*., 2022; Bezerra *et al*., 2024). Apesar da relevância desses conceitos, ainda são escassos os trabalhos acadêmicos que os analisam conjuntamente, explorando suas conexões, tensões e relações empíricas.

Este capítulo propõe-se precisamente a preencher essa lacuna, refletindo conceitualmente sobre as inovações democráticas e as instituições participativas, identificando seus pontos de contato e diferenciação. Partimos de duas premissas: primeiramente, como construções históricas, é essencial recuperar o contexto no qual cada conceito foi formulado, pois isso revela por que certas dimensões do fenômeno democrático são privilegiadas. Em segundo lugar, conceitos frequentemente inauguram novos campos teóricos e práticos, sendo essencial compreender por quem e como são operacionalizados.

Para tanto, o capítulo resgata a gênese histórica e o desenvolvimento teórico dos dois conceitos, evidenciando contextos específicos em que foram elaborados e difundidos. Também discutiremos como essas ideias têm sido aplicadas internacionalmente e especialmente no contexto brasileiro, explorando seus limites e desafios. Por fim, destacamos como a experiência

brasileira oferece lições valiosas sobre inovação política, participação institucionalizada e combate às desigualdades, requisitos fundamentais para o aprofundamento e a renovação contínua da democracia.

Inovações democráticas

Ao analisarmos a literatura acadêmica sobre inovações democráticas, constatamos, apesar das diferenças, um núcleo comum: inovar a democracia significa ampliar e qualificar os papéis políticos dos cidadãos para além das eleições periódicas (Leidner, 1991; Avritzer, 2002; Saward, 2003; Smith, 2009; Newton, 2012; Elstub; Escobar, 2019; Freitas *et al*., 2023; Veloso, 2024). Antes de o termo ganhar notoriedade acadêmica e política, já havia reflexões apontando que a vitalidade das democracias depende da constante busca por maior participação cidadã. Há tempos, críticos da democracia representativa destacam problemas como déficit de legitimidade, distância entre representantes e representados e escassez de mecanismos efetivos de *accountability* (Schmitt, 1988; Linz; Valenzuela, 1994; Martelli; Jardim; Gimenes, 2018; Mariano; Lüchmann; Silva, 2022).

John Dewey (1939 [1988]), em *Democracia criativa*, destacou a necessidade de os cidadãos experimentarem novas formas de resolver problemas coletivos, continuamente inovando instituições e modos de sociabilidade. Carole Pateman (1970) demonstrou como experiências participativas cotidianas socializam atitudes democráticas e combatem tendências autoritárias. Benjamin Barber (2003), com a "democracia forte", argumentou que a participação cidadã contínua é capaz de transformar indivíduos dependentes em cidadãos livres e interesses privados em bens públicos. Jürgen Habermas (1984) teorizou a esfera pública deliberativa como infraestrutura comunicativa necessária à preservação dos modos de vida coletivos e democráticos. Cohen (1989) e Bohman (2000) traduziram esses princípios em critérios procedimentais como inclusão, igualdade de voz e justificação argumentativa. Na América Latina, Santos e Avritzer (2002) identificaram orçamentos participativos e conselhos como práticas de "democracia participativa radical" em contextos pós-autoritários. Evelina Dagnino (2002) ressaltou a importância da inclusão de sujeitos historicamente marginalizados e do combate às desigualdades sociais estruturantes para democratizar efetivamente a gestão estatal.

Graças aos avanços teóricos e empíricos, bem como às urgências políticas, econômicas e ecológicas impostas pelo contexto contemporâneo de turbulência democrática multidimensional (Mounk, 2018; Inglehart; Norris, 2017; Fraser, 2023), o conceito de inovações democráticas tornou-se um ponto de convergência entre múltiplas abordagens que buscam experimentar e aprimorar processos e instituições de participação cidadã para enfrentar os desafios políticos atuais. Essa constatação foi realizada por Elstub e Escobar (2019), organizadores do *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, que afirmam que uma das razões do sucesso contemporâneo da noção de inovações democráticas reside, justamente, em sua capacidade de construir pontes eficazes que permitem superar dualismos antigos entre participação e representação, sociedade civil e Estado, abordagens normativas e empíricas (Elstub; Escobar, 2019, p. 4). Não à toa, o conceito tem extrapolado os muros acadêmicos, sendo adotado por governos e ONGs, como a Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership*), que reúne dezenas de países e centenas de organizações para promover transparência, participação e inovação democrática (Elstub; Escobar, 2019, p. 3).

Para conectar tão diferentes tradições e interesses de operacionalização teórica e prática, Elstub e Escobar (2019, p. 14) definem inovações democráticas como "instituições ou processos novos em relação a determinada questão, função ou nível de governança, desenvolvidos para aprofundar o papel dos cidadãos nos processos de governança, aumentando oportunidades de participação, deliberação e influência". Essa definição destaca três aspectos. Primeiro, a noção não se restringe a instituições especificamente projetadas para participação cidadã (como as Instituições Participativas brasileiras), mas inclui, também, processos menos estruturados ou emergentes. Segundo, para inovar a democracia, não é necessário criar algo completamente original, mas introduzir ou fazer algo diferente em determinado contexto político ou administrativo específico. Terceiro, as inovações democráticas vão além de experiências de deliberação direta ou decisões vinculantes: iniciativas consultivas ou formas indiretas de influência também são consideradas inovadoras, desde que ampliem as possibilidades de intervenção cidadã sobre questões coletivas.

Existem, contudo, abordagens específicas que enfatizam diferentes valores e modos de operacionalização das inovações democráticas (Asenbaum, 2022; Veloso, 2024). Considerar essas singularidades permite

compreender melhor a diversidade conceitual e empírica desse campo. Abordaremos três dessas perspectivas: i) inovações voltadas à governança e administração pública; ii) inovações democráticas cotidianas, centradas em práticas situadas, performativas e improvisadas; e iii) inovações institucionais especialmente estruturadas para formar preferências e decisões políticas cidadãs.

Inovação democrática na administração pública

Desde 1995, o periódico *The Public Sector Innovation Journal* tem sido uma referência importante para pesquisas sobre inovações destinadas a melhorar a responsividade e eficiência dos governos democráticos e das instituições políticas. Uma definição frequentemente citada em publicações recentes desse periódico é a da OECD/Eurostat (2018, p. 60), que caracteriza as inovações como "um produto ou processo novo ou aprimorado (ou uma combinação de ambos)", podendo ser "disponibilizado aos usuários potenciais (produto)" ou "implementado pela própria unidade governamental (processo)".

Recorrentemente definido por meio de uma linguagem gerencial, o conceito de inovações na administração pública refere-se a novos produtos ou processos que buscam reduzir custos e elevar a qualidade dos serviços públicos oferecidos aos cidadãos, aproximando o governo das necessidades da população e, assim, aumentando a confiança e a satisfação dos cidadãos com o governo ou com as instituições democráticas (Plessis, 2007; Wong *et al.*, 2008). Uma das abordagens recentes mais destacadas é a noção de cidadãos como coprodutores dos serviços públicos, cujas opiniões e perspectivas são incorporadas a processos e produtos por meio de consultas participativas (Joshi; Moore, 2014). Complementarmente, outra linha enfatiza inovações voltadas à *accountability,* ou seja, mecanismos para aumentar a transparência e o controle sobre as instituições públicas. Newton (2012) descreve dois tipos principais: *accountability* horizontal, referente a reformas gerenciais e fortalecimento dos mecanismos de fiscalização internos (supervisão parlamentar, autonomia de bancos centrais), e *accountability* vertical, que aprimora sistemas eleitorais e transparência das ações governamentais por meio de tecnologias digitais que facilitam a interação Estado-cidadão (Subirats, 2002).

É importante destacar que mesmo inovações institucionais inicialmente desenhadas para fins gerenciais podem ampliar significativamente a influência cidadã sobre decisões públicas, criando novas conexões entre Estado e sociedade e, assim, democratizando a governança de maneira mais profunda. Mark Warren (2009) descreve esse processo por meio do conceito de "*governance-driven democratization*", referindo-se a situações nas quais instituições criadas originalmente por motivos administrativos acabam contribuindo para ampliar a participação democrática cidadã. No Brasil, esse fenômeno tem sido evidenciado por diversas pesquisas que mostram como ativistas, ao ingressarem no aparato governamental, tornam-se verdadeiros inovadores democráticos por meio da administração pública, fortalecendo e incluindo agendas historicamente marginalizadas ou com alto teor progressista na produção de políticas públicas (Dowbor, 2011; Abers, 2021; Veloso, 2022).

Inovação democrática no cotidiano

Outros teóricos têm operacionalizado o conceito de inovações democráticas enfatizando a emergência e a potência de eventos políticos cotidianos, performativos e relacionais, em contraste com os modelos institucionais tradicionais. Essas inovações ocorrem em espaços diversos da sociedade, menos ou mais formais, valorizando criatividade, improvisação e relações horizontais entre cidadãos. Dzur (2019) enfatiza a relevância da "vida diária comum", destacando como pessoas em diversas profissões, como em escolas, empresas de comunicação e tribunais, atuam como "profissionais democráticos" ao criar oportunidades para que cidadãos diversos possam se engajar na resolução de problemas coletivos locais. Essas iniciativas alteram práticas rotineiras, transformando espaços cotidianos em ambientes cívicos abertos, criativos e transformadores. Central a essas práticas é a horizontalidade do poder: busca-se exercer o "poder com" outros cidadãos, promovendo colaboração e desafiando hierarquias tradicionais (Dzur, 2019, p. 134). Assim, essas inovações democráticas privilegiam o ideal de "coconstrução" simétrica de práticas e relações de confiança, reduzindo a distância entre tomadores de decisão, especialistas e pessoas comuns (Dzur, 2019, p. 135-136).

Outra característica valorizada nas inovações democráticas cotidianas é seu caráter performativo e lúdico. Asenbaum e Hanusch (2021)

destacam espaços como "*playgrounds* democráticos" e "ateliês democráticos", onde participantes exploram soluções de maneira aberta, seguindo uma lógica de "serendipidade democrática" que privilegia o aprendizado mútuo, o improviso e resultados inesperados. Um exemplo emblemático desse tipo de experimentação é o Teatro Legislativo, desenvolvido por Augusto Boal nos anos 1990 e amplamente utilizado em várias cidades do mundo. Esse método funciona como "um espaço onde o povo consegue criticar o poder vigente e propor a feitura de novas leis", rompendo não apenas barreiras de conexão, mas também de linguagem política (Dalaqua, 2019, p. 114).

Por fim, operacionalizando o conceito de inovações democráticas a partir do cotidiano, Motta e colegas (2025) propõem olhar para territórios, práticas e cosmologias latino-americanas como casos concretos que têm muito a ensinar. A improvisação criativa das *gambiarras* materiais e políticas na América Latina revela como soluções contingentes são fundamentais para compreender as diversas formas de resistência e transformação democrática. Já os *quilombos* exemplificam formas históricas afro-brasileiras coletivas de resistência e cuidado, recriando possibilidades de enfrentar e transformar problemas sociais estruturantes, como o racismo. Por sua vez, cosmologias indígenas como *Pachamama* e *Buen Vivir* destacam relações éticas com entidades mais-que-humanas, questionando o antropocentrismo predominante nas decisões políticas e sugerindo novas formas de convivência democrática. Esses conceitos não apenas ampliam o repertório empírico das inovações democráticas, mas deslocam seus pressupostos: da novidade institucional para a criatividade situada, do procedimento para o cuidado e do humano para o mais-que-humano (Veloso; Marques, 2022).

Inovação democrática em instituições de participação cidadã

Embora as inovações democráticas cotidianas sejam valorizadas por promover uma participação crítica e criativa, nem toda experiência participativa necessariamente fortalece a democracia. Como alertam Mendonça e Rodrigues (2021), mesmo eventos de participação cidadã de larga escala podem contribuir para a erosão democrática. Nesse sentido, conceitos de inovações democráticas baseados na teoria democrática deliberativa buscam não apenas ampliar a participação, mas também operar normas e procedimentos que fortaleçam valores éticos, epistêmicos e democráticos

nesses processos. Para Saward (2003, p. 168), por exemplo, inovações políticas, além de ampliarem os papéis políticos de cidadãos para além das eleições, devem manter "um compromisso crítico com valores democráticos de participação popular e igualdade política", produzindo "novas soluções" efetivas aos problemas da democracia. Nessa linha, uma definição também pioneira e qualificada do conceito pode ser encontrada em Stewart (1996, p. 32), que descreve inovações como "práticas democráticas" concebidas para inserir "visões informadas" de cidadãos comuns nos processos de decisão governamental.

Minipúblicos deliberativos ("*Deliberative mini-publics*", DMPs) destacam-se como fóruns especialmente desenhados para reunir cidadãos comuns, representando a diversidade social, a fim de debater questões importantes de forma estruturada e informada. São utilizados em diversas escalas, do local ao global, e buscam, na maioria dos casos, garantir oportunidade para cidadãos comuns criarem recomendações sobre problemas complexos diversos, como mudança de regras eleitorais, aborto e crise climática (Warren; Pearse, 2008; Suiter *et al*., 2022; Veloso, 2024). Segundo Curato e colegas (2021, p. 3-6), minipúblicos deliberativos possuem três características principais. Primeiro, a seleção dos participantes busca refletir a composição da população, muitas vezes sobrerrepresentando minorias, geralmente por meio de sorteio cívico ou métodos aleatórios semelhantes, de modo a garantir igualdade de oportunidades. Ademais, as discussões são baseadas em procedimentos, sendo moderadas e informadas, com fases de aprendizado e diálogos diretos entre participantes e especialistas, que esclarecem dúvidas e aprofundam a compreensão dos temas. Por fim, os DMPs produzem recomendações claras e concretas de intervenção política, que têm o objetivo de influenciar diretamente decisões e políticas públicas. Desse modo, os minipúblicos atuam e se legitimam tanto por produzir um microcosmo deliberativo da sociedade quanto por funcionar como um "filtro deliberativo" de proposições, resultando em decisões qualificadas, éticas e de significativo valor social (Lafont, 2019; Fishkin, 2018). São exemplos de minipúblicos deliberativos:

- **Júris cidadãos:** funcionam em pequena escala, com participantes selecionados por sorteio, têm duração curta e produzem recomendações sobre temas éticos ou valorativos específicos.
- **Conferências de consenso (ciência e tecnologia):** funcionam em pequena/média escala, com seleção por sorteio, têm duração

intermediária e produzem consensos sobre questões científicas controversas.

- **Enquetes deliberativas (*Deliberative polls*):** funcionam em maior escala, com seleção representativa por sorteio, têm duração breve (2-3 dias) e medem mudanças de opinião após discussões informadas.
- **Assembleias cidadãs:** funcionam em média/grande escala, com seleção representativa por sorteio, têm longa duração e produzem recomendações detalhadas sobre temas complexos e amplos.

Dentre os conceitos mais influentes de inovações democráticas, o de Graham Smith (2009, p. 1) conecta-se diretamente às proposições deliberativas ao definir inovações como "instituições intencionalmente desenhadas para aumentar e aprofundar a participação cidadã nos processos de decisão política". Contudo, para além da intencionalidade e do desenho institucional cuidadoso, é essencial priorizar cidadãos "sistematicamente desconectados do processo político" (Smith, 2009, p. 3). Não à toa, o autor reconhece que o conceito de inovações democráticas deve permanecer poroso a experimentações participativas menos estruturadas ou espontâneas, haja vista que "uma comunidade política democrática vibrante implicará uma variedade de diferentes modos de engajamento cidadão, desde canais formais e institucionalizados até formas informais e independentes de atividade confrontacional" (Smith, 2009, p. 3).

Ainda que as inovações democráticas variem amplamente em suas características, graus de projeto e níveis de institucionalização, Smith (2009, p. 12-13) nos leva a considerar, por fim, a necessidade de um arcabouço comum que permita comparar, analisar e aprender com essa diversidade. É nesse horizonte que ele formula um conjunto de "bens democráticos", compreendendo inclusividade, controle popular, julgamento ponderado e transparência, além de critérios institucionais como eficiência e transferibilidade, que operam como parâmetros para indagar que fatores foram responsáveis pela variação na performance e nos impactos dessas experiências.

De fato, até mesmo autores com definições mais amplas sobre inovações democráticas, como Elstub e Escobar (2019, p. 574), sugerem que o termo "instituições democráticas participativas" poderia descrever melhor as inovações democráticas, destacando a relevância das estruturas procedimentais e normativas que estruturam esses processos.

Nesse sentido, cabe considerar que poucos países avançaram tanto quanto o Brasil no desenvolvimento dessas instituições democráticas inovadoras, reconhecidas internacionalmente por sua história, compromisso com o combate às desigualdades e diversidade de modelos, como conselhos gestores, conferências temáticas e orçamentos participativos, dentre outros. É precisamente esse percurso histórico e institucional que exploraremos a seguir ao examinar as Instituições Participativas (IPs) brasileiras.

Instituições Participativas

Embora o conceito de "inovações democráticas" seja bastante usado no campo de estudos que se desenvolveu no Brasil, foi o termo "instituições participativas" (IPs) que ganhou notoriedade na literatura nacional. Desde os anos 2000, o debate acerca da participação social no Brasil traduziu-se, em grande medida, em discussões sobre instituições participativas (Gurza Lavalle; Voigt; Serafim, 2016).

Alguns autores buscam definir o conceito. Avritzer (2008, p. 45), por exemplo, entende por IPs as "formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas", destacando, em sua análise comparativa, os casos de orçamento participativo e conselhos de políticas, modelos que definiremos mais à frente. Nesse sentido, as IPs diriam respeito a um conjunto de espaços que se institucionalizam enquanto fóruns públicos de deliberação incorporados à estrutura do Estado de forma duradoura e estruturada, demarcando sua especificidade enquanto inovação democrática. Para Lopez e Pires (2010), as IPs transcendem os momentos eleitorais e abrem a possibilidade para inclusão de interesses de grupos organizados na esfera política, "fomentando, ao mesmo tempo, a organização política destes grupos e criando novas formas de mediação representativa entre Estado e sociedade" (Lopez; Pires, 2010, p. 565).

Essa segunda definição acrescenta alguns atributos marcantes do conceito de IPs, como a busca por estabelecer espaços e formas de mediação entre *representantes* do Estado e da sociedade civil, sobretudo a partir de grupos já organizados e atuantes na esfera pública brasileira. Essa característica representativa está ligada à preocupação histórica de movimentos sociais e outros públicos organizados de garantir, institucionalmente, sua presença na gestão e no monitoramento públicos. Uma terceira abordagem

é dada por Côrtes (2011), que enfatiza características institucionais e normativas das instituições participativas:

> mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência. São instituições porque não se constituem em experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos ou programas governamentais ou de organizações da sociedade civil ou do mercado. Ao contrário, estão instituídas como elementos característicos da gestão pública brasileira (Côrtes, 2011, p. 137).

Essa definição é bastante importante porque traça uma diferença entre mecanismos participativos que ocorrem de forma voluntária, episódica, a depender da organização de grupos ou de vontade política, e esses mecanismos institucionalizados por lei e que, por essa razão, fazem parte da engrenagem do Estado, permitindo o envolvimento regular e continuado de cidadãos na administração pública.

Além da natureza contínua dos processos brasileiros, exatamente por fazerem parte da engrenagem do Estado, Mendonça (2013) sistematiza outros aspectos para mostrar suas especificidades quando comparadas às de outros países. Observa o potencial de empoderamento das IPs por estarem, desde a origem, vinculadas ao Estado brasileiro, com maiores chances de interferência nos processos decisórios. Destaca, ainda, a ausência do sorteio como método de seleção de participantes; a não remuneração para participar dos processos, o que implica "negligência frequente em relação a critérios fomentadores de inclusividade" (p. 31), bem como o maior uso dos mecanismos digitais nas experiências de outros países (como nos 21st Century Town Meetings da America Speaks). Há, também, diferença na dimensão agregativa da maioria das experiências nacionais que "costumam operar com a ideia da criação de acordos em um cenário plural", com formulação de propostas e votação, sem que haja discussões em pequenos grupos conduzidas por moderadores. Para o autor, ainda que haja espaço para debate, "esse se revela mais uma negociação entre grupos com preferências (mais ou menos) preestabelecidas. Trata-se de uma lógica mais participativa do que deliberativa" (p. 30). Um último aspecto que merece destaque é o que diz respeito à preocupação com a discussão participativa

de regras, como ocorre nos OPs e nas Conferências, por exemplo, uma prática interessante, a qual, como observa o autor, "tem sido negligenciada em algumas práticas internacionais em que a preocupação com o desenho é tão grande, que os participantes são simplesmente inseridos no desenho, sem participar de sua constituição" (Mendonça, 2013, p. 30).

Apesar das singularidades impressas no conceito de *instituições participativas*, o termo "inovações democráticas" também aparece no campo. Gurza Lavalle e Isunza Vera (2010) observam que a criação e a expansão de diferentes modalidades de participação da população junto a espaços e processos de discussão e formulação de políticas públicas permitiram formar um quadro de "inovação democrática" caracterizado por processos de criação e de inovação institucional que se diferenciam das modalidades diretas de participação política, a exemplo do plebiscito, do referendo ou da iniciativa de leis de base popular. Observamos a ideia de "inovação institucional", também recorrente em outros estudos, como em Borba (2011, p. 66), que se refere a "inovações institucionais" destacando os dispositivos legais, garantidos pela Carta Constitucional de 1988 e pela legislação ordinária dela derivada, tais como os OPs, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, as Conferências e, mais recentemente, os Planos Diretores Participativos.

Conforme apresentamos, os conceitos empregados abrangem mecanismos participativos que são novidade na gestão pública brasileira, desde a Constituição de 1988, por combinarem a ideia de institucionalidade com a de participação da sociedade nas políticas públicas como direito de cidadania. Para compreender como chegamos a esses termos, vale a pena resgatar a dinâmica do próprio conceito de participação no Brasil.

A dinâmica do conceito de participação

Para Gurza Lavalle (2011, p. 34), "a compreensão atual da participação encontra seus antecedentes mais diretos no ideário participativo construído a partir dos anos 1960". Tal ideário teria conjugado vários significados, a começar pela ideia de participação *popular*, carregada do sentido de emancipação popular, que reivindica que as classes populares deveriam se tornar agentes da própria história. Em segundo lugar, participar significava apostar na agência das camadas populares, ou, conforme os termos da época, "tornar o povo ator da sua própria história e, por conseguinte, porta-voz dos seus próprios interesses". E mais ligada ao papel da esquerda,

"a participação popular se inscrevia em perspectiva mais ampla, preocupada com a construção de uma sociedade sem exploração" (Gurza Lavalle, 2011, p. 34).

Nos anos 1970, a participação era vista pelos movimentos sociais e setores progressistas como espaço fundamental de organização social e educação para a cidadania (Teixeira, 2013). Especialmente entre 1975 e 1990, destacou-se a ideia de *emancipação popular*, alimentada pelas experiências da ala progressista da Igreja Católica, dos núcleos do PT, dos conselhos populares e das primeiras gestões petistas nos municípios, enfatizando a construção de um poder popular voltado à transformação social (Teixeira, 2013, p. 14). O período compreendido entre 1991-2002 muda o foco e aposta na "participação como deliberação", um conjunto de práticas e valores associado à participação que tem na expressão "partilha do poder de governar" sua ideia-força (Teixeira, 2013, p. 14). Não à toa, para além de o conceito de deliberação ganhar centralidade em muitas das definições de IPs, como aquela que verificamos anteriormente com Avritzer (2008), a virada deliberativa na teoria democrática também se tornou influente em termos de ideais normativos e metodológicos para avaliação dos processos de participação brasileiros (Cunha, 2009; Faria *et al.*, 2012). Esse sentido de participação deliberativa também traduziria a forte expectativa dos movimentos sociais no Brasil de atuarem por dentro do Estado, decidindo sobre políticas públicas como cidadãos dotados desse direito e aptidão. Nesse sentido, pode-se dizer que, desde a Constituinte, "a participação, outrora popular, tornou-se cidadã", que significava o direito do cidadão para além da participação eleitoral (Gurza Lavalle, 2011, p. 35).

O protagonismo da área da saúde

Uma das características inalienáveis do conceito e prática das Instituições Participativas é seu fundamento constitucional. A Constituição Federal de 1988 foi um marco fundamental ao incorporar dispositivos que institucionalizam a participação social. Um exemplo paradigmático veio com a área da saúde: a lei orgânica (Lei nº 8.142/1990) estabeleceu a participação da comunidade como um princípio do Sistema Único de Saúde (SUS) e atribuiu aos conselhos a faculdade de fiscalizar os recursos financeiros do setor. Seu artigo primeiro inaugura a institucionalização das Conferências e dos Conselhos: "Art. 1º O Sistema Único de Saúde (SUS), de

que trata a Lei n° 8.080, de 19 de setembro de 1990, contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas: I – a Conferência de Saúde; e II – o Conselho de Saúde" (Martelli, 2022). Além disso, a Lei nº 8.142/1990 condicionou as transferências de recursos setoriais federais à existência desses conselhos, induzindo a criação de conselhos municipais e estaduais por todo o território nacional (Côrtes, 2002).

Na esteira da área de saúde, outros setores incluíram dispositivos legais que incentivam experiências de gestão pública participativa, permitindo falar na montagem de uma "arquitetura da participação" no Brasil (Isunza Vera; Gurza Lavalle, 2012; Teixeira; Souza; Lima, 2012). Era a concretização da ideia de que o Estado deveria se abrir à sociedade. Havia amplo reconhecimento de que o país precisava de um Estado "mais poroso à sociedade civil" (Avritzer *et al*., 2022). Não bastava fazer o Estado virar-se para a sociedade: era necessária garantia institucional para que a sociedade "entrasse" no Estado e pudesse, com ele, participar da produção e do controle de políticas públicas.

É nesse contexto brasileiro, bastante específico, que o termo instituições participativas (IPs) é criado. Ele carrega, portanto, a importância de garantia institucional frente ao que viveu o Brasil no longo período de ditadura militar (1964-1985). Era preciso institucionalizar a participação social para garantir que não ficasse à mercê de vontades políticas. Isso aliado ao entendimento de que a participação era um direito de cidadania: todos os cidadãos e cidadãs tinham o direito de participar do processo de produção e controle de políticas que impactavam diretamente suas vidas. Gurza Lavalle e Isunza Vera (2022) resumem dizendo que, na prática dos atores, a participação foi se tornando "participação-em-instituições-participativas", que tinha o claro objetivo de "desempenhar funções de controle social e incidência sobre políticas". Nessas instituições, ativistas, lideranças e organizações civis passam a se articular com atores estatais vocalizando, "com reconhecimento institucional, os interesses, demandas e necessidades de diversos grupos sociais normalmente pouco presentes nos circuitos tradicionais da representação política" (Gurza Lavalle; Isunza Vera, 2022, p. 267).

Difusão das Instituições Participativas

Algumas Instituições Participativas ganharam mais notoriedade no Brasil. São elas:

- **Orçamento Participativo (OP):** surgiu pioneiramente em Porto Alegre (RS) em 1989 e, durante a década de 1990, tornou-se referência internacional (Lüchmann; Martelli; Taborda, 2021). Trata-se de um mecanismo participativo que incorpora a população em um processo de negociação e deliberação acerca do orçamento público. Não há legislação que normatize o OP nacionalmente, portanto sua implantação depende dos gestores municipais, com variações significativas nos desenhos institucionais e escopo das decisões. A participação é aberta a todos os cidadãos, independentemente de vinculação a associações ou partidos políticos. Entre 1997-2000, houve uma fase de "massificação brasileira do OP", com mais de 140 municípios adotando o mecanismo (muitos associados ao Partido dos Trabalhadores), com resultados bastante heterogêneos. A partir dos anos 2000, o OP continuou a se difundir, especialmente internacionalmente, consolidando-se como inovação democrática, símbolo da participação local (Abers, 1998; Avritzer, 2007; Faria, 2006; Dias, 2013, p. 22). Observa-se que a fragilidade institucional do OP, decorrente de sua não obrigatoriedade legislativa (Côrtes, 2011), pode ser causa do declínio recente dessas experiências no Brasil (Lüchmann; Romão; Borba, 2018; Fedozzi *et al*., 2020; Porto; Rena, 2024).
- **Conferências de Políticas Públicas:** instâncias destinadas a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas. Embora haja especificidades em cada área, geralmente são convocadas pelo Poder Executivo e ocorrem escalonadamente, iniciando-se na esfera municipal e progredindo às etapas estadual e nacional. Algumas são previstas em leis, como na saúde e assistência social; outras são iniciativas governamentais. Bezerra (2020) aponta que de 1941 a 2016 ocorreram 150 processos conferencistas em mais de 40 áreas políticas. Desses, 34 aconteceram até 2002, 75 ocorreram nos governos Lula (2003-2010) e 41 nos governos Dilma (2011-2016), envolvendo mais de 7 milhões de pessoas (Bezerra, 2020, p. 178; Pogrebinschi; Santos, 2011).

- **Conselhos de Políticas Públicas**: são instituições criadas por iniciativa do Poder Executivo, constituídas por representantes da sociedade civil e do governo, na maior parte dos casos, de forma paritária. As leis que criam os Conselhos estabelecem sua composição e forma de escolha dos membros. A depender da área de política, estão presentes na maioria dos municípios, articulados desde o nível federal e cobrindo uma ampla gama de temas, cumprindo o importante papel de controle das políticas públicas. Após 1988, estudos apontam "ondas" de criação, relacionadas à influência da legislação federal no processo de criação dos conselhos (Coelho *et al.*, 2019). Em políticas como saúde e assistência social, por exemplo, a indução federal explica a existência de conselhos dessas áreas em 98% dos mais de 5.570 municípios brasileiros (Gurza Lavalle; Barone, 2015). E mesmo entre políticas públicas cuja regulação é menos indutiva ou nas quais inexiste incentivo institucional, a presença de conselhos municipais e estaduais é significativa (Cunha, 2007; Silva; Ribeiro, 2016; Bezerra; Rodrigues; Romão, 2022).

Em âmbito nacional, estudos mostram um processo gradual e incremental de institucionalização de mecanismos participativos nos anos pós-redemocratização, destacando-se a expansão a partir dos anos 1990, como desdobramento da Constituição de 1988 e criação do SUS, e o momento em que a participação institucionalizada ganha maior visibilidade nas gestões do presidente Lula (Bezerra, 2020). No entanto, a dinâmica política recente afetou esse panorama. A partir de 2016, com o governo Michel Temer, houve um arrefecimento no apoio estatal à participação social (redução do número de conferências e esvaziamento de instâncias). Mas foi especialmente durante o governo Jair Bolsonaro (2019-2022) que ocorreu uma ruptura profunda. Bolsonaro, já no início de mandato, editou o Decreto nº 9.759/2019 com o objetivo declarado de "enxugar" os conselhos existentes – determinando a extinção de centenas de colegiados não criados por lei. Houve forte reação do Judiciário, impedindo a extinção em massa pretendida. Ainda assim, o governo federal procedeu à descaracterização de muitos conselhos: mudou drasticamente a composição (reduzindo cadeiras da sociedade civil), enfraqueceu competências e deixou vários órgãos colegiados inativos (Bezerra *et al.*, 2024).

O período Bolsonaro representou um retrocesso sem precedentes, não só estancando a criação de novas IPs como desmantelando instâncias

participativas consolidadas desde 1988. Esse contexto adverso deu origem a estudos acadêmicos recentes sobre desinstitucionalização e resiliência democrática, explorando como as IPs reagiram ou resistiram a esse desmonte (Avritzer *et al.*, 2021; Tatagiba *et al.*, 2022; Bezerra *et al.*, 2024; Castro; Serafim; Trindade, 2022; Almeida, 2020; Bezerra; Rodrigues; Romão, 2022).

Gerações de estudos e termos do debate

Observamos que o incremento teórico-metodológico do campo se dá *pari passu* ao espraiamento das experiências participativas pelo território nacional. Ou seja, o dinâmico campo de estudos sobre participação acompanhou as mudanças nos termos da participação, bem como se beneficiou das experiências de participação institucionalizada que se disseminavam pelo Brasil, e de seu período de desmonte, ampliando o debate com outros campos do conhecimento, produzindo novas reflexões teóricas e desafiando-se metodologicamente.

Alguns autores falam em gerações de estudos sobre instituições participativas. Conforme Silva (2011), a primeira teria ocorrido ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000, com o objetivo de assegurar e defender as IPs enquanto instrumentos para o alcance de determinados objetivos político-normativos subjacentes ao processo de democratização brasileiro. Haveria, naquele momento, uma disputa pela construção do tema enquanto objeto científico legítimo, demarcando um espaço próprio perante outros campos mais consolidados e reconhecidos academicamente. O momento era de celebração e apologia da participação. A segunda geração dataria de meados dos anos 2000, quando se passam a observar os descompassos entre os objetivos político-normativos democratizantes que alimentavam o ideário participacionista e suas expressões empíricas. E, por fim, a geração atual altera o foco do debate das duas gerações anteriores – centrado na defesa ou na crítica da existência das IPs – para identificar e analisar, de forma sistemática, processos e resultados produzidos pela implementação de IPs em diferentes setores de políticas públicas (Silva, 2011; Romão; Martelli, 2013).

A proliferação de estudos de casos sobre a participação institucional levou à produção de uma ampla gama de trabalhos para tratar da "efetividade" (Pires, 2011). Passa-se a falar no "problema da efetividade" (Avritzer, 2011, p. 13) ou em "agenda da efetividade" (Gurza Lavalle; Voigt; Serafim,

2016, p. 617) no campo da participação, num diálogo com os estudos sobre políticas públicas. Buscava-se compreender o efeito agregado dessas instâncias sobre o desempenho de políticas (Avritzer, 2010; Pires, 2011). Também em diálogo com as teorias participativa e deliberativa, pesquisas questionavam se e sob que condições a institucionalização e a ampla disseminação de processos participativos provocam melhorias no processo de formulação, implementação e controle de políticas públicas; ou em que medida as instituições participativas produzem resultados positivos para a qualidade de vida e o acesso a bens públicos por parte dos cidadãos brasileiros; ou, ainda, em que medida provocam melhorias nos processos deliberativos e na qualidade da vida democrática (Cunha *et al*., 2011).

Várias pesquisas empíricas foram conduzidas no sentido acima exposto. Por exemplo, estudos examinaram se municípios com orçamento participativo apresentam indicadores socioeconômicos melhores; se conselhos de saúde contribuem para alocar recursos de forma mais equitativa e aumentar o acesso a serviços; ou se a participação institucional melhora a responsividade e a *accountability* dos governos. O campo reconhece que essas instituições podem ter diferentes objetivos (deliberativos, consultivos, decisórios, fiscalizatórios, inclusivos etc.) e, consequentemente, produzirem diferentes tipos de resultados. Trabalhos recentes propõem tipologias e indicadores para avaliar desde impactos concretos em políticas públicas até efeitos mais intangíveis, como aprendizado cívico, empoderamento de grupos minoritários ou mudança cultural na administração (Romão; Martelli, 2013; Almeida, 2017; Martelli; Coelho, 2021).

Outro eixo de reflexão importante envolve a relação entre participação e representação política. Superando a visão dicotômica que opunha democracia representativa *versus* participativa, pesquisadores como Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006) sugerem que as IPs estão pluralizando o exercício da representação. Nos conselhos, por exemplo, líderes de associações, movimentos sociais ou ONGs atuam como representantes de segmentos da sociedade civil junto ao Estado, em paralelo aos representantes eleitos tradicionais. Assim, fala-se em "representação negociada" ou em interfaces socioestatais onde ocorre interação contínua entre atores estatais e societais (Pires; Vaz, 2014). Estudos investigam quem são os representantes nos conselhos (sua origem, legitimidade, prestação de contas), como se dá a inclusão política de grupos antes excluídos e quais critérios de representatividade e *accountability* social emergem nesses novos espaços. Esse

diálogo entre teoria participativa e teoria da representação tem enriquecido o campo, mostrando que as instituições participativas não eliminam a representação, mas, sim, reconfiguram-na em novas bases (Almeida, 2019; Mendonça; Gurza Lavalle, 2019).

Outros desafios para o campo vêm pela tentativa de avançar em análises mais amplas, panorâmicas, longitudinais, explorando metodologias quantitativas, além das qualitativas. Nesse sentido, procura-se desenhar *padrões* na evolução geral de conselhos (Barone; Gurza Lavalle, 2015); construir bancos de dados com metodologias replicáveis em diferentes contextos, especialmente para conselhos (Gurza Lavalle; Voigt; Serafim, 2016); construir variáveis explicativas sobre os papéis que as IPs têm ocupado na trajetória das políticas públicas (Almeida; Martelli; Coelho, 2021; Martelli; Almeida; Coelho, 2022). Também, em diálogo com outras literaturas, como a de movimentos sociais e de políticas públicas, o campo tem avançado em modelos analíticos para pensar a relação entre Estado e sociedade a partir de uma abordagem relacional, mais adequada à complexidade da sociedade civil e, especialmente, à sua relação com o campo político-institucional, superando a visão dicotômica e homogeneizadora de Estado e sociedade (Côrtes; Silva, 2010; Barcelos; Pereira; Silva, 2017).

Em suma, o campo de estudos acompanha a complexidade do fenômeno: as instituições participativas são analisadas não apenas em si mesmas, mas em relação a sistemas políticos mais amplos, ambientes culturais e interações sociais multiescalares.

Considerações finais

Embora os conceitos de inovações democráticas e instituições participativas sejam frequentemente tratados como semelhantes e, em diversos contextos, até intercambiáveis, essas noções apresentam diferenças conceituais relevantes. Enquanto o conceito de inovações democráticas se caracteriza por uma maior flexibilidade e abertura para abarcar diferentes práticas, processos e instituições que visam renovar a democracia contemporânea, as instituições participativas destacam-se por sua estabilidade e caráter institucional formal. No contexto brasileiro, isso fica particularmente claro ao observar conselhos e conferências de políticas públicas, espaços que foram institucionalizados por meio de leis e normas, em várias áreas de políticas,

garantindo o envolvimento contínuo e regulamentado dos cidadãos na gestão pública.

Contudo, ao examinar historicamente esses conceitos em escala internacional e especialmente no caso brasileiro, observamos importantes pontos de interseção. Em períodos de transição democrática, por exemplo, é comum que inovações institucionais e societárias funcionem como catalisadoras da mudança política, permitindo que contextos autoritários sejam superados por meio de experimentações democráticas. Como argumentam O'Donnell e Schmitter (1986, p. 18-19), particularmente no contexto latino-americano, as transições democráticas são processos incertos nos quais atores políticos frequentemente precisam improvisar ou testar novos arranjos institucionais para romper impasses autoritários, realizando ações marcadas por uma dimensão voluntarista e estruturalmente aberta. Nesse sentido, a experiência brasileira demonstra, claramente, que iniciativas improvisadas e emergentes, típicas das inovações democráticas, podem adquirir relevância suficiente para sua consolidação institucional, visando preservar avanços democráticos para gerações futuras. Assim, existe uma sinergia histórica e prática inegável entre ambos os conceitos.

Por outro lado, ao comparar a abordagem mais ampla das inovações democráticas com o conceito brasileiro de instituições participativas, surge uma evidente tensão conceitual. Inovações democráticas podem compreender processos criativos, espontâneos e não necessariamente estruturados ou efetivos, enquanto as instituições participativas brasileiras são primordialmente mecanismos formais, regulamentados e estáveis, vinculados e dependentes, em grande medida, do Estado. Essa institucionalização assegura vantagens como previsibilidade, continuidade e potencial inclusivo, mas também as torna vulneráveis às mudanças políticas repentinas, como ficou evidente no enfraquecimento ou na extinção de conselhos nacionais durante o governo Bolsonaro.

Além disso, a ênfase em garantir a inclusão de públicos organizados e a dependência de espaços institucionalizados podem marginalizar "públicos frios" – cidadãos não organizados e pouco engajados politicamente –, apontando para uma distinção do ideal de teóricos como Smith (2009, p. 3), para quem inovar a democracia depende de incluir os cidadãos "sistematicamente desconectados", não apenas da tomada de decisão, mas do próprio exercício de práticas democráticas.

Todavia, embora o caráter institucional e estatal das instituições participativas brasileiras seja evidente, a análise histórica demonstra que elas não estão desconectadas da dinâmica societal mais ampla. Isso porque tanto a criação quanto a manutenção dessas instituições derivam fortemente da pressão exercida por movimentos sociais e organizações da sociedade civil, especialmente nas décadas de 1980 e 1990. Ademais, o funcionamento cotidiano dessas instituições envolve continuamente interações híbridas entre atores estatais e sociais, o que gera arenas complexas de deliberação democrática. Consequentemente, movimentos sociais frequentemente mantêm estratégias duplas, operando dentro das estruturas institucionalizadas, ao mesmo tempo que desenvolvem práticas mais insurgentes e autônomas de participação.

Desse modo, apesar das diferenças conceituais entre inovações democráticas e instituições participativas, na prática política brasileira ambas as dimensões se entrelaçam significativamente. Isso sugere que uma democracia robusta e resiliente depende tanto da criação e manutenção de canais institucionais estáveis e normativamente garantidos, quanto da constante capacidade de inovação, criatividade e contestação proporcionada pela sociedade civil, inclusive em áreas e situações cotidianas diversas. Em síntese, a experiência brasileira revela que o fortalecimento democrático requer, simultaneamente, institucionalidade e abertura para experimentações inovadoras, articulando formas diversas e complementares de participação política para sustentar, aprofundar e inovar continuamente a democracia.

Referências

ABERS, R. From clientelism to cooperation: Local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics & Society*, v. 26, n. 4, p. 511-537, 1998.

ABERS, R. Ação criativa, ativismo e lutas no interior do Estado. In: ABERS, R. *Ativismo institucional*: criatividade e luta na burocracia brasileira. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2021.

ALMEIDA, C.; MARTELLI, C. G.; COELHO, R. Os papéis das Instituições Participativas na estruturação das Políticas Públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 35, p. 1-36, 2021.

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 109, p. 68-92, 2012.

ALMEIDA, C.; MARTELLI, C. G.; LÜCHMANN, L.; COELHO, R.; BERNARDI, A. J. Inovações democráticas e força institucional: os conselhos gestores no Brasil. *Revista Debates,* Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 64-90, jan. abr. 2021.

ALMEIDA, D. R. Instituições Participativas no Brasil: quando representado se torna representante. *Desigualdade & Diversidade*, n. 16, 2019.

ALMEIDA, D. R. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. *Sociedade e Estado*, n. 32(3), p. 649-679, 2017.

ASENBAUM, H.; HANUSCH, F. (De)futuring democracy: Labs, playgrounds, and ateliers as democratic innovations. *Futures*, v. 134, 2021, p. 1-11.

ASENBAUM, H. Rethinking democratic innovations: a look through the kaleidoscope of democratic theory. *Political Studies Review*, v. 20, n. 4, p. 680-690, 2022.

AVRITZER, L. (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil.* São Paulo: Cortez Editora, 2010.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011, v. 7.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, L. Modes of democratic deliberation: participatory budgeting in Brazil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (ed.). *Democratizing democracy:* beyond the liberal democratic canon. New York: Verso, 2007. p. 377–404.

AVRITZER, L.; SANTOS, B. de S. Para ampliar o cânone democrático. In: AVRITZER, L.; SANTOS, B. de S. (org.). *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.

AVRITZER, L.; SILVA, E. M.; CARVALHO, P.D.; ZANANDREZ, P. Participação em tempos de desdemocratização: notas para um modelo de análise. In: TATAGI-

BA, L. et al (orgs). *Participação e ativismos*: entre retrocessos e resistências. Porto Alegre, RS : Zouk, 2022.

BÄCHTIGER, A.; DRYZEK, J. S.; MANSBRIDGE, J.; WARREN, M. E. (Eds.). *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy.* Oxford: Oxford University Press, 2018.

BARBER, B. R. *Strong democracy*: participatory politics for a new age. Berkeley: University of California Press, 2003.

BARCELOS, M.; PEREIRA, M. M.; SILVA, M. K. Redes, campos, coalizões e comunidades: conectando movimentos sociais e políticas públicas. *BIB,* São Paulo, n. 82, 2º semestre de 2016 (publicada em setembro de 2017), p. 13-40.

BEZERRA, C. D. P. *Ideologia e governabilidade: as políticas participativas nos governos do PT*. 2020. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

BEZERRA, C. P.; ALMEIDA, D. R. de Almeida; GURZA LAVALLE, A.; DOWBOR, M. Entre a desinstitucionalização e a resiliência: Participação Institucional no governo Bolsonaro. *DADOS*, Rio de Janeiro, vol. 67, n. 4, Ano 2024: e20220118.

BEZERRA, C.; RODRIGUES, M.; ROMÃO, W. Conselhos de Políticas Públicas no governo Bolsonaro: impactos do Decreto 9.759/2019 sobre a participação da sociedade civil. In: TATAGIBA, L. et al (orgs). *Participação e ativismos*: entre retrocessos e resistências. Porto Alegre, RS: Zouk, 2022.

BOHMAN, J. *Public deliberation*: pluralism, complexity, and democracy. Cambridge: MIT Press, 2000.

BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. *In:* PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil:* estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 65-76.

CASTRO, C. P.; SERAFIM, L.; TRINDADE, T. A. Desmantelamento, encaixes institucionais e repertórios de interação nos subsistemas de políticas de reforma urbana e reforma agrária no contexto brasileiro pós-2016. In: TATAGIBA, L. et al (orgs). *Participação e ativismos*: entre retrocessos e resistências. Porto Alegre, RS: Zouk, 2022.

COELHO, R.; ALMEIDA, C.; MARTELLI, C. G.; LÜCHMANN, L. *A participação conselhista no Brasil* - uma proposta de análise por meio do Índice de Potencial Participativo dos Conselhos nos municípios (IPPC). Trabalho apresentado no IV Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, Porto Alegre, 2019.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: HAMLIN, A.; PETTIT, P. (Eds.). *The good polity*: normative analysis of the state. Oxford: Basil Blackwell, 1989.

CÔRTES, S. M. V.; SILVA, M. K. Sociedade civil, instituições e atores estatais: interdependências e condicionantes da atuação de atores sociais em fóruns participativos. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 15, n. 29, p. 425-444, 2010.

CORTES, S. V. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: Conselhos e Conferências no Sistema único de Saúde. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 4, nº 7, jan/jun 2002, p. 18-49.

CORTES, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. *In:* PIRES, Roberto Rocha C. (org). *Efetividade das instituições participativas no Brasil:* estratégias de avaliação. Brasília: IPEA 2011.

CUNHA, E. S. Ma. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 135–162.

CUNHA, E. S. M. *A deliberação nos conselhos municipais de assistência social*. Relatório de Pesquisa: Democracia, Desigualdade e Políticas Públicas no Brasil; Projeto Democracia Participativa: Belo Horizonte, Brazil. 2009 Aug:111-42.

CUNHA, E. S. M.; ALMEIDA, D. D.; FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil*: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011, p. 297-321.

CURATO, N. *et al. Deliberative mini-publics*: core design features. Bristol: Policy Press, 2021.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 361-361.

DALAQUA, G. H. Teatro legislativo e representação democrática: a Câmara na Praça como aliança entre democracia e representação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 28, p. 93-122, 2019.

DEWEY, J. Creative Democracy: The Task Before Us. In: BOYDSTON, J. A. (org.). *The Later Works of John Dewey*, 1925-1953, Vol. 14: 1939-1941, Essays, Reviews, and Miscellany. Carbondale: Southern Illinois University Press, 1988.

DIAS, N. *Esperança Democrática: 25 anos de Orçamentos Participativos no Mundo*. Lisboa: In Loco, 2013.

DOWBOR, M. *A arte da institucionalização:* estratégias de mobilização de sanitaristas (1974-2006). Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DZUR, A. W. *Democracy inside*: participatory innovation in unlikely places. Oxford: Oxford University Press, 2019.

ELSTUB, S.; ESCOBAR, O. (Ed.). *Handbook of democratic innovation and governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.

FARIA, C. F. Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999–2002). *Opinião Pública*, Campinas, SP, v. 12, n. 2, p. 378–406, 2006.

FARIA, C. F., SILVA, V. P. & LINS, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? *Revista Brasileira de Ciência Política*, pp. 249-284, 2012.

FISHKIN, J. S. Deliberative polling: Reflections on an ideal made practical. In: GEISSEL, B.; NEWTON, K. (orgs.). *Evaluating democratic innovations: curing the democratic malaise?* London: Routledge, 2012. p. 71-89.

FISHKIN, J. S. *Democracy when the people are thinking: revitalizing our politics through public deliberation*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

FEDOZZI, L., RAMOS, M. P.; GONÇALVES, F. G. Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. *Revista Sociologia Política*, 28(73), 2020, e005.

FRASER, N. *Cannibal capitalism:* how our system is devouring democracy, care, and the planet and what we can do about it. Londres: Verso Books, 2023.

FREITAS, C. S.; SAMPAIO, R. C.; AVELINO, D. P. *Proposta de análise tecnopolítica das inovações democráticas*. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão, n. 2848). Disponível em: https://hdl.handle.net/10419/284904.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. *Deepening democracy*: institutional innovations in empowered participatory governance. Londres; Nova York: Verso, 2003. (The Real Utopias Project, v. IV).

GURZA LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. p. 33-42.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 67, p. 49-103, 2006.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. O que quer dizer participação aqui e hoje?... E outrora e alhures. In: TATAGIBA, L. et al (orgs). *Participação e ativismos*: entre retrocessos e resistências. Porto Alegre, RS: Zouk, 2022.

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. *Dados*, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.

GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. Conselhos, associações e desigualdade. *In:* ARRETCHE, M. (org). *Trajetórias das desigualdades:* Quanto o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. *In:* ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. (org.). *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social.* Ciudad de México: CIESAS, 2010. p. 19-82.

HABERMAS, J. *The theory of communicative action*. v. I: Reason and the rationalization of society. Boston: Beacon Press, 1984.

INGLEHART, R.; NORRIS, P. Trump and the populist authoritarian parties: the silent revolution in reverse. *Perspectives on Politics*, v. 15, n. 2, p. 443-454, 2017.

ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos Estudos*, 92, março 2012.

JOSHI, A.; MOORE, M. Institutionalised co-production: unorthodox public service delivery in challenging environments. *The Journal of Development Studies*, v. 40, n. 4, p. 31-49, 2014.

LAFONT, C. *Democracy without shortcuts*: a participatory conception of deliberative democracy. Oxford: Oxford University Press, 2019.

LEIDNER, R. Stretching the boundaries of liberalism: democratic innovation in a feminist organization. *Signs*, v. 16, n. 2, p. 263-289, 1991.

LINZ, J. J.; VALENZUELA, A. (Eds.). *The failure of presidential democracy*. Baltimore: JHU Press, 1994.

LOPEZ, F. G.; PIRES, R. R. C. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Brasil em desenvolvimento 2010: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2010. p. 565-586.

LÜCHMANN, L.; MARTELLI, C. G.; TABORDA, L. Desafios do Orçamento Participativo: um estudo no Brasil (Araraquara-SP) e em Portugal (Cascais). *Estud. sociol.* Araraquara v. 26 n. 50 p. 213-251 jan.-jun. 2021.

LÜCHMANN, L. H. H.; ROMAO, W.; BORBA, J. 30 years of Participatory Budgeting in Brazil: the lessons learned. *In*: DIAS, N. (Org.) *Hope for Democracy*. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. 1ed. Epopeia Records/Oficina, p. 89-103, 2018.

MARIANO, K. P.; LUCHMANN, L. H.; SILVA, R. *Estudos sobre a participação política no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2022.

MARTELLI, C. G. G. *Democracia e Participação*: limites e potências no Brasil contemporâneo. Tese apresentada ao Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" para obtenção do título de Livre-Docente, out/2022.

MARTELLI, C. G.; ALMEIDA, C.; COELHO, R. Mudanças recentes nos papéis das Instituições Participativas nas Políticas Públicas. In: TATAGIBA, L. et al (orgs). *Participação e ativismos*: entre retrocessos e resistências. Porto Alegre, RS : Zouk, 2022.

MARTELLI, C. G.; COELHO, R. Avaliar o quê? Os vários sentidos de efetividade no campo de estudos da participação. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 27, nº 2, maio-agosto, 2021.

MARTELLI, C. G.; JARDIM, M. C.; G. E. *Participação política e democracia no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018.

MENDONÇA, R. F. Experimentos internacionais de participação: o Brasil em perspectiva comparada. *Teoria e Sociedade,* nº 21.1, p. 10-35, janeiro-junho, 2013.

MENDONÇA, R. F.; GURZA LAVALLE, A. Brazil, 40 years of struggles over political legitimacy through the lenses of representation. *Representation*, v. 55, n. 3, p. 239–250, 2019.

MENDONÇA, R. F.; RODRIGUES, C. The two faces of institutional innovation: promises and limits of democratic participation in Latin America. *Critical Policy Studies*, v. 15, n. 4, p. 506-509, 2021.

MENDONÇA, R. F.; VELOSO, L. H. N.; MAGALHÃES, B. D.; MOTTA, F. M. Deliberative ecologies: a relational critique of deliberative systems. *European Political Science Review*, p. 1-18, 2024.

MOTTA, F. M.; MENDONÇA, R. F.; VELOSO, L. N.; MAGALHÃES, B. D. Gambiarras, quilombos and Pachamama: democratic innovations and assemblage theory from Latin American practices. *Theoria*, v. 72, n. 183, p. 56-76, 2025.

MOUNK, Y. *The people vs. democracy: why our freedom is in danger and how to save it*. Cambridge: Harvard University Press, 2018.

NEWTON, K. Introduction: curing the democratic malaise with democratic innovations. In: GEISSEL, B.; NEWTON, K. (Eds.). *Evaluating democratic innovations*. Londres: Routledge, 2012, p. 1-20.

O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. C. *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

OECD/EUROSTAT. *Oslo manual*: guidelines for collecting, reporting and using data on innovation. 4. ed. Paris: OECD Publishing; Luxembourg: Eurostat, 2018.

PATEMAN, C. *Participation and democratic theory.* Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

PIRES, R. R. C. *et al*. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.* Brasília: Ipea, 2011, v. 7.

PLESSIS, M. du. The role of knowledge management in innovation. *Journal of Knowledge Management*, v. 11, n. 4, p. 20-29, 2007.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259–305, 2011.

PORTO, H. D.; RENA, N. (2024). *O Orçamento Participativo no Sul Global: por uma nova difusão internacional*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 26, 1-30.

ROMÃO, W. M; MARTELLI, C. G.; PIRES, V. (orgs.). *Participação política no Brasil*: ação coletiva e interfaces socioestatais. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.

ROMÃO, W. M.; MARTELLI, C. G. G. Estudos sobre as Instituições Participativas: o debate sobre sua efetividade. *Revista Pensamento & Realidade*. Ano XVI – v. 28 n° 1/2013.

SAWARD, M. *Democratic innovation*. Londres: Routledge, 2003.

SCHMITT, C. *The crisis of parliamentary democracy*. Cambridge: MIT Press, 1988.

SILVA, E. M.; RIBEIRO, A. C. A. Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte. *Opinião Pública*, Campinas, SP, v. 22, n. 1, p. 167–194, 2016.

SILVA, M. K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.* Brasília: Ipea, 2011, v. 7.

SMITH, G. *Democratic innovations*: designing institutions for citizen participation. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

STEWART, J. Innovation in democratic practice in local government. *Policy & Politics*, v. 24, n. 1, p. 29-41, 1996.

SUBIRATS, J. The dilemmas of an inevitable relationship: democratic innovation and the information and communication technology. In: *Governing Telecommunications and the New Information Society in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 2002, p. 228-250.

SUITER, J.; FARRELL, D. M.; HARRIS, C.; MURPHY, P. Measuring epistemic deliberation on polarized issues: the case of abortion provision in Ireland. *Political Studies Review*, v. 20, n. 4, p. 630-647, 2022.

TATAGIBA, L. et al (orgs). *Participação e ativismos*: entre retrocessos e resistências. Porto Alegre, RS : Zouk, 2022.

TEIXEIRA, A. C. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. *Texto para Discussão* 1735, Rio de Janeiro, IPEA, maio de 2012.

TEIXEIRA, A. C. C. *Para além do voto:* uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010). Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Instituto de filosofia e Ciências humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

VELOSO, L. H. N. Do arcabouço discursivo à performance corporificada: o conceito de vulnerabilidades em processos de participação democrática. *Revista Agenda Política*, v. 10, n. 3, p. 13-47, 2022.

VELOSO, L. H. N. *Democratic innovations, vital experiences and vulnerabilities: the global citizens' assembly on the climate and ecological crisis*. 2024. Thesis (PhD in Political Science) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2024. Disponível em: https://hdl.handle.net/1843/79858.

VELOSO, L. H. N.; MARQUES, Â. C. S. Democracia anti-antropocêntrica: dispositivos de representação, escuta e visibilidade extra-humana. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, v. 31, n. 2, p. 65-85, 2022.WARREN, M. E. Governance--driven democratization. Critical Policy Studies, v. 3, n. 1, p. 3-13, 2009.

WARREN, M. E.; PEARSE, H. *Designing deliberative democracy*: the British Columbia Citizens' Assembly. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

WONG, A.; TJOSVOLD, D.; LIU, C. Innovation by teams in Shanghai, China: cooperative goals for group confidence and persistence. *British Journal of Management*, v. 20, n. 2, p. 238-251, 2008.

Controle social e *accountability*

Adrian Gurza Lavalle
Ernesto Isunza Vera
Héctor Manuel Gutiérrez Magaña

O presente capítulo propõe uma abordagem interpretativa abrangente sobre a trajetória dos termos "*accountability*", "*accountability* social" e "controle social" na América Latina e no Brasil. Ademais, este estudo também se debruça sobre a evolução e a configuração da produção de conhecimento disciplinar sobre o controle social no país, apresentando uma descrição empírica sistemática, embora sintética. No que diz respeito ao primeiro aspecto, o capítulo analisa os sentidos políticos que o termo "controle social" e o termo "*accountability*" adquiriram na região, graças à prática dos atores envolvidos. No segundo aspecto, o estudo demonstra a importância da utilização desses termos em diferentes áreas disciplinares, bem como a evolução dos debates sobre o controle social dentro das ciências sociais e os seus autores.

1. Definições básicas, sua origem e trajetórias na América Latina[1]

A noção de "accountability" *e suas formas*

A palavra "*accountability*" tem gerado debates na América Latina devido à suposta falta de uma palavra equivalente em espanhol ou português, sugerindo implicitamente algum déficit institucional ou na cultura política da região. No entanto, o termo "*rendición de cuentas*" expressa literalmente o mesmo conceito ao considerar sua origem etimológica, pois significa a ação de avaliar, julgar ou verificar algo coletivamente, isto é, um controle e avaliação com características coletivas. De maneira semelhante, em português, "prestação de contas" carrega as mesmas implicações com raízes etimológicas muito similares. Contudo, o termo "*accountability*" não ganhou

1 A primeira parte do capítulo sintetiza e expõe para um público não especializado um conjunto de resultados de pesquisa acumulados graças a uma longa trajetória de colaboração entre os autores. Para exame mais aprofundado, ver Isunza Vera; Gurza Lavalle, 2025.

circulação ampla no Brasil e permaneceu como vocábulo com circulação restrita à literatura acadêmica especializada.

O conceito "*accountability*" foi introduzido na América Latina inicialmente por elites intelectuais e gestores de organismos internacionais formados principalmente nos Estados Unidos. Ele esteve associado a agendas de desenvolvimento institucional de governos e às exigências desses organismos para o financiamento de organizações da sociedade civil. Tomadores de decisão e especialistas do "norte global" também impulsionaram sua difusão, concedendo centralidade à "*accountability*" nos programas da modernização administrativa, também promovida por agências como o CLAD (Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento), OLACEFS (Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores), e organismos multilaterais como o Banco Mundial e a ONU.

No Brasil, e em sintonia com a trajetória latino-americana, "*accountability*", amiúde traduzida como "responsabilização", esteve no centro das reformas de modernização da administração pública – *New Public Management* – no governo de Fernando Henrique Cardoso (Pinho; Sacramento, 2009). As reformas foram combatidas como parte de uma "ofensiva neoliberal" por movimentos sociais e atores da sociedade civil ativos no campo da esquerda social. Assim, ao ceticismo dos atores da sociedade civil pela natureza mais técnica das ideias de "*accountability*" / responsabilização e de prestação de contas, inscritas em uma linguagem administrativa, foi acrescentada uma carga política negativa.

No entanto, no âmbito da avaliação das democracias que emergiram dos processos de transição na América Latina, o conceito de "*accountability*", aplicado não à gestão pública, mas ao funcionamento das instituições políticas, adquiriu novas conotações e contribuiu significativamente para o debate sobre os novos regimes. Isto é, deslocou-se o conceito da administração e sua eficiência para o controle social das instituições da democracia e do Estado.[2] A contribuição mais duradoura foi a de salientar que a democracia não se esgota nas eleições, embora estas sejam fundamentais. O controle democrático do Estado é, por conseguinte, indispensável. Conforme demonstrado por Guillermo O'Donnell (1994), as novas

2 Em outras palavras, nos casos latino-americanos, tratava-se de pensar nos fundamentos próprios do controle democrático das instituições, em vez do debate da "região atlântica", que se centrava na sofisticação dos "freios e contrapesos".

democracias latino-americanas, caracterizadas como democracias delegativas, apresentam graves deficiências no controle do Estado. Em outras palavras, essas democracias evidenciam uma fragilidade nos mecanismos de freios e contrapesos, que são essenciais para garantir que os governantes sejam responsabilizados (ou "prestem contas") pelas suas ações.

O'Donnell diferenciou duas formas de *accountability*: a "horizontal", que se refere tanto à existência de agências e órgãos estatais legalmente autorizados e dispostos a fiscalizar ou sancionar atos de outros agentes ou órgãos estatais, quanto à divisão de poderes e órgãos de fiscalização; e a "vertical", que está baseada em eleições justas, livres e periódicas. É precisamente um desdobramento da ideia de "*accountability* vertical" que atentou para o papel de movimentos sociais e atores da sociedade civil como agentes de controle democrático do Estado; isto é, como agentes para reduzir os déficits identificados por O'Donnell.

Os elementos da trajetória e recepção da ideia de "*accountability*" acima aventados não constituem propriamente uma definição. Em sua definição mais básica e consensual, "*accountability*" é um processo pelo qual atores são responsabilizados por suas ações, assim como o resultado desse processo. Em outras palavras, o processo pelo qual alguém é chamado ou obrigado a prestar contas e as possíveis sanções derivadas desse processo são concebidos como "*accountability*" (Schedler; Diamond; Plattner, 1999). No âmbito político, a responsabilização recai sobre autoridades e detentores de poder, e envolve duas dimensões principais: a responsividade (*answerability*), isto é, a obrigação das autoridades de informar, justificar e prestar contas sobre seus atos e resultados; e a sanção (*enforcement*), que é a capacidade de tornar efetiva essa responsabilização. Há um debate importante sobre se a existência da sanção é condição indispensável para a *accountability* existir, com posições que vão desde aquelas que a consideram indispensável até outras que aceitam que a presença apenas de uma das duas dimensões, como a responsividade, pode ser suficiente (Gurza Lavalle; Isunza Vera, 2011).

A noção de "accountability *social*"

O conceito de "*accountability* social" foi desenvolvido na América Latina para incluir os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil como atores que influenciam e participam da esfera pública,

denunciando ou pressionando as autoridades e produzindo responsabilização. Assim, a lógica política da *accountability* se revela mais complexa. Conforme proposto na formulação seminal de Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz (2002; 2006), a "*accountability* social" é um mecanismo de controle das autoridades políticas que não opera via processos eleitorais, embora também ocorra de forma vertical, mas via ações de associações de cidadãos, movimentos sociais e meios de comunicação.

Originalmente, o escopo dessa concepção de "*accountability*" era limitado, restringindo-se à mobilização da sociedade civil e ao jornalismo investigativo que impulsionam o funcionamento de agências e órgãos estatais legalmente instituídos ou a realizar funções de fiscalização interna do Estado (*accountability* horizontal). Ou seja, o conceito de *accountability* social não conferia aos atores sociais funções diretas de fiscalização, decisão, implementação ou cogestão, mas principalmente um papel de fiscalização, vigilância e denúncia, estimulando relações de responsabilização internas ao Estado.

Estudos posteriores mantiveram a metáfora espacial de O'Donnell e suas dimensões vertical e horizontal e ampliaram a concepção da *accountability* social, distinguindo outras formas e relações de responsabilização: a "*accountability* diagonal e transversal", que engloba formas de responsabilização que envolvem cidadãos controlando agentes estatais dentro do próprio aparelho estatal (caso emblemático é a autoridade eleitoral no México, que é de índole civil) (Goetz; Jenkins, 2001; Isunza Vera, 2002; 2003); a "*accountability* societal", que implica a obrigação dos representantes da sociedade civil que exercem controle sobre autoridades de justificar suas ações perante aqueles grupos sociais em cujo nome falam ou atuam (Gurza Lavalle; Castello, 2008).

Com espírito semelhante, John Ackerman (2004) introduziu novas distinções para diferenciar as ações da "*accountability* horizontal impulsionada pela sociedade", que ativa mecanismos horizontais, da "accountability direta em sentido vertical", que exerce supervisão e pressão direta sobre as autoridades incumbidas de problemas e políticas públicas específicas. Lisa Jordan (2006), por sua vez, contribuiu para esse debate ao identificar as relações de *accountability* estabelecidas entre ONGs e organizações da sociedade civil e os beneficiários ou a sociedade em geral, quando as primeiras justificam suas decisões ou ações perante os segundos.

Esse conjunto de distinções representa, na verdade, uma síntese muito breve da trajetória da "*accountability* social" no debate especializado, que avançou, enriquecendo as possibilidades de compreensão da complexa lógica política das *accountabilities* ou da responsabilização daqueles que decidem e agem em nome de outrem ou para benefício de outrem. Paradoxalmente, embora o conceito "*accountability* social" tenha sido cunhado na América Latina, sua recepção e difusão na região permaneceu circunscrita aos circuitos especializados de certas subáreas da ciência política e das ciências sociais aplicadas.

Por fim, é pertinente mencionar que as funções da "*accountability* social" correspondem às funções gerais da *accountability*, como fornecer informações, justificar atos e, eventualmente, sancionar autoridades como resultado da denúncia e mobilização social, com o objetivo de responsabilizar pelas ações passadas ou prevenir ações futuras.

A noção de "controle social"

Na América Latina, o termo "controle social" tem uma trajetória política distinta daquela da "*accountability*" e tornou-se comum no vocabulário de atores sociais e pesquisadores, especialmente durante o "giro à esquerda" na década de 2000. Diferentemente dos sentidos negativos – de sujeição ou dominação – geralmente associados ao termo em outras tradições teóricas, na região ele teve seu significado invertido, passando a referir-se ao controle do Estado pela sociedade civil e não o contrário.

Exemplos de inovações concebidas na região como experiências de "controle social" incluem, na Bolívia, o monitoramento comunitário da folha de coca e, de modo mais geral, os comitês de vigilância; no Equador, a criação do Quinto Poder na Constituição, definido como "controle social do Estado" (*Función de Transparencia y Control Social*); na Colômbia e no Equador, as *veedurías* cidadãs; no Peru, a implantação do orçamento participativo mandatório; no Brasil, as ouvidorias, conferências nacionais, comitês de bacia hidrográfica e conselhos gestores de políticas públicas. No México, nos anos 1990, popularizou-se o conceito de "*contraloría social*", semelhante em termos semânticos, porém com diferenças políticas importantes devido a seu significado mais restrito de fiscalização de programas sociais pelos beneficiários agindo na condição de "auditores sociais".

Especificamente no caso do Brasil, o uso do conceito de "controle social" marcou duas diferenças políticas com relação à "*accountability*". A primeira, crítica, já aludida para a América Latina, que se opôs às reformas do *New Public Management* por seu caráter técnico, entendido pelos movimentos sociais e organizações da sociedade civil como restritivo. A segunda, afirmativa, operando como projeção do que se esperava em relação à participação social nos novos canais institucionais participativos em constante crescimento e diversificação após a Constituição de 1988, principalmente durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Comparando-se com a "*accountability* social", as funções do "controle social" são consideravelmente mais amplas, podendo ser informativas, de tomada de decisões vinculantes, de implementação e cogestão da política pública e de fiscalização.

Assim, a trajetória do "controle social" no Brasil conecta as demandas por participação social a um conteúdo mais ambicioso, refletindo processos de institucionalização impulsionados por movimentos sociais e atores da sociedade civil em um contexto de transformação política e das instituições da gestão pública que inicia com a transição e a Constituinte, e se expande pelas primeiras duas décadas da Nova República com seu intenso processo de construção institucional e desenvolvimento de políticas públicas. Ao longo da regulamentação dos preceitos da Constituição de 1988 sobre participação e da criação e implementação de novos canais que viriam a ser conhecidos como "instituições participativas" (IPs), as demandas por participação social foram se modificando e se associando de modo indissolúvel às IPs. Ou seja, a participação nas IPs é ou deve ser um instrumento de controle social.

Embora "*accountability* social" seja um conceito amplamente difundido no hemisfério norte e em outras latitudes do hemisfério sul, especialmente naquelas marcadas por processos de descolonização no segundo pós-guerra, na América Latina e, especialmente, no Brasil, é o conceito "controle social" que se tornou predominante. Isto, porque a amplitude de suas funções e seu significado político expressam expectativas exigentes da sociedade civil engajada nos processos de institucionalização da participação social.

Os processos que explicam a difusão e o sentido político de "controle social", em face de conceitos alternativos como "*accountability* social", não descrevem a sua apropriação na produção de conhecimento e

no desenvolvimento de agendas de pesquisa. A seguinte seção apresenta um mapeamento elucidativo da presença e trajetória do controle social no campo acadêmico no Brasil.

2. O campo acadêmico e o desenvolvimento de agendas de pesquisa no Brasil

Escolhas e estratégias de análise

Com o objetivo de realizar o mapeamento da presença e trajetória do conceito de "controle social" no contexto acadêmico brasileiro, foram realizados dois levantamentos, recorrendo à plataforma SciELO de publicações periódicas científicas e à coleção de *papers* apresentados nos encontros anuais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs).

No primeiro levantamento dos resultados apresentados neste capítulo, foi conduzida uma pesquisa bibliométrica nos periódicos científicos indexados na coleção Brasil da plataforma SciELO. A busca, realizada no resumo dos artigos, incluiu os termos "controle social", "*accountability* social" e "social *accountability*", considerando, assim, a presença simultânea e contígua das duas palavras. Foram incluídos artigos publicados nas ciências humanas e nas ciências sociais aplicadas, em todos os idiomas e em todos os anos disponíveis na coleção. Para cada artigo identificado, foram coletadas informações sobre o periódico em que foi publicado, a área temática do periódico e o ano de publicação. Como a classificação da área não estava disponível para todos os periódicos, essas informações foram complementadas com o auxílio de inteligência artificial (Plataforma Perplexity), seguida de revisão manual para garantir sua precisão. O projeto-piloto da coleção SciELO iniciou-se em 1997, então, a difusão dos termos de interesse para os anos 1990 e começo dos 2000 não pode ser capturada com esse levantamento. No total, foram encontrados 335 artigos nesse primeiro levantamento.

No segundo levantamento, analisou-se o *corpus* dos trabalhos apresentados nos congressos anuais da Anpocs. A seleção desses textos, realizada a partir da base de dados da Biblioteca Virtual Charles (https://biblioteca.sophia.com.br/terminal/9666), resultou da busca pelos termos "controle social", "controle democrático", "*accountability* social", "*social*

accountability" e "*accountability*", assim como suas variações de número (por exemplo, "controles democráticos").[3] As buscas localizaram um total de 311 trabalhos apresentados entre o 7º encontro (1983) e o 47º encontro (2023), isto é, 41 encontros anuais. Em seguida, uma revisão dos textos excluiu aqueles que, embora mencionassem um ou mais termos pesquisados, não remetiam a "controle social", conforme aqui definido. Foram descartados, por exemplo, casos em que "controle social" aparecia no sentido de sujeição dos atores sociais ao Estado ou aos poderes públicos, ou ainda menções a formas de "*accountability*" que não se referem à modalidade "social". O *corpus* final contempla 43 textos, que geraram uma rede de citações composta por 1.175 nós (livros, artigos, trabalhos) e 1.327 vínculos.

Controle social na saúde, nas ciências sociais e…

Os resultados derivados do exame da coleção SciELO são harmônicos com a interpretação geral da trajetória da construção política dos termos controle social e *accountability* social no país, embora guardem novidades. Os resultados, sistematizados na Tabela 1, podem ser resumidos em quatro observações. Primeiro, "controle social" é o conceito largamente predominante quando comparado com "*accountability* social" e "*social accountability*", em todas as subáreas das ciências humanas e das ciências sociais aplicadas em que esses termos têm uso corrente. Enquanto foram publicados 312 artigos abordando "controle social" entre 1983 e 2025, em 79 periódicos distintos, foram publicados apenas 23 artigos em 14 periódicos tratando de "*social accountability*" ou "*accountability* social"; uma diferença 13 vezes superior quanto ao número de artigos.[4] O primeiro termo é utilizado em 19 subáreas e os segundos apenas em 8. Em segundo lugar, três subáreas concentram praticamente 60% de todos os artigos publicados

3 Foram mantidos os termos do primeiro levantamento realizado na plataforma SciELO e acrescentou-se "controle democrático", considerando seus usos no âmbito da Anpocs, usos que deram nome até mesmo a um Grupo de Trabalho permanente nos encontros da Associação.

4 Embora a coleção SciELO tenha sido criada só no final dos anos 1990 e se expandido só nos anos 2000, periódicos aceitos na coleção podem solicitar a indexação retroativa de seus volumes. Por isso há alguns artigos anteriores na base. A distribuição dos artigos de controle social no tempo segue a curva de expansão da coleção SciELO, saltando a um patamar de mais de 14 artigos por ano em meados dos anos 2000. A distribuição apresenta oscilações, quase em todos os anos acima desse patamar, mas os dados são pouco informativos e, por isso, não são explorados aqui.

sobre controle social – e as ciências sociais estão longe da área que ocupa o primeiro lugar –: saúde (31%), ciências sociais (15%) e educação (13%). Chama a atenção que tanto a medicina social quanto a educação são subáreas em que a produção de conhecimento guarda estreita relação com os atores que disputam a política pública. Assim, não surpreende que, em se tratando de uma categoria da prática dos atores sociais que disputam a agenda e a implementação da política nos respectivos setores, a produção de conhecimento científico nessas subáreas tenha incorporado amplamente essa categoria como conceito. É prudente lembrar que a área de medicina social se caracteriza por publicar um volume muito elevado de artigos por ano, concentrados em um número relativamente pequeno de grandes periódicos. Algo semelhante ocorre com a subárea de pedagogia, embora em proporções menores. Assim, essas diferenças de magnitude afetam os dados apresentados, os quais não informam a importância relativa dos usos do conceito "controle social" nos periódicos das respectivas subáreas.

Em terceiro lugar, administração pública é a subárea em que "*accountability* social" (ou "*social accountability*") é mais frequentemente utilizado (30%), seguida pela área de saúde (26%) e das ciências sociais (21%). A mudança de posição relativa da administração pública no que diz respeito ao uso de ambos os conceitos (8% e 30%) é condizente com a interpretação da trajetória política da noção de "*accountability social*", associada a usos mais técnicos. Por fim, em quarto lugar, é possível atentar para a baixa presença do conceito controle social na subárea de assistência social. Pela elevada presença de organizações civis na prestação de serviços socioassistenciais e pela afinidade histórica com o modelo do SUS, seria de se esperar que a área encampasse debates sobre o controle social da política.

Tabela 1. Artigos indexados na plataforma SciELO-Brasil, por área e conceito de interesse

Área	Controle social				*Social accountability* e *accountability* social			
	Nº artigos	**Nº periódicos**	**% artigos**	**% periódicos**	**Nº artigos**	**Nº periódicos**	**% artigos**	**% periódicos**
Saúde	96	4	30,8	5,1	6	2	26,1	14,3
Ciências Sociais (Ci Soc)	47	15	15,1	19,0	5	4	21,7	28,6
Educação (Ed)	41	11	13,1	13,9	1	1	4,3	7,1
Administração Pública (AP)	24	4	7,7	5,1	7	3	30,4	21,4
Serviço Social	23	2	7,4	2,5	1	1	4,3	7,1
Outra	22	9	7,1	11,4	0	0	0,0	0,0
Administração	12	7	3,8	8,9	1	1	4,3	7,1
História	11	6	3,5	7,6	0	0	0,0	0,0
Direito (Dir)	7	5	2,2	6,3	1	1	4,3	7,1
História / Saúde	5	1	1,6	1,3	0	0	0,0	0,0
Urbanismo (Urb)	5	3	1,6	3,8	0	0	0,0	0,0
Comunicação (Com)	4	2	1,3	2,5	0	0	0,0	0,0
Economia	4	3	1,3	3,8	0	0	0,0	0,0
Feminismo (Fem)	3	2	1,0	2,5	1	1	4,3	7,1
Bioética	2	1	0,6	1,3	0	0	0,0	0,0
Ciências Ambientais	2	1	0,6	1,3	0	0	0,0	0,0
Ciências Humanas	2	1	0,6	1,3	0	0	0,0	0,0
Geografia	1	1	0,3	1,3	0	0	0,0	0,0
Tecnologia da Informação	1	1	0,3	1,3	0	0	0,0	0,0
Total Geral	**312**	**79**	**100,0**	**100,0**	23	14	**100,0**	**100,0**

Fonte: Elaboração própria com base na plataforma SciELO.

3. Genealogia das relações entre obras e autores nos anais da Anpocs

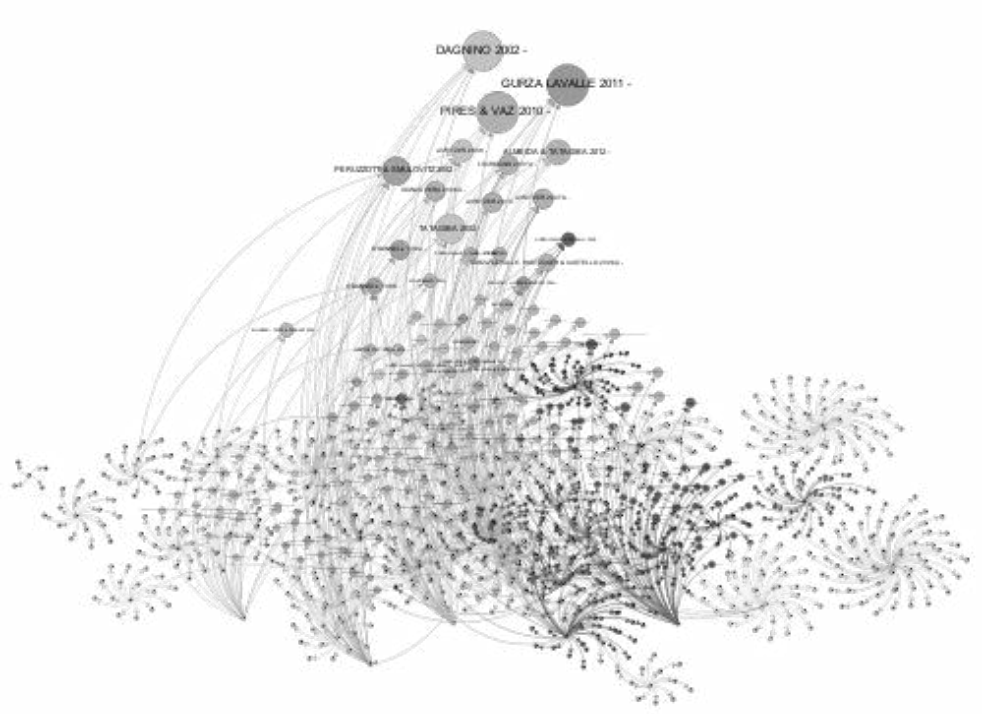
As redes gerais de obras e autores

Com base no segundo levantamento, na Biblioteca Virtual Charles, foram construídas duas redes de relações, de obras e de autores, e cada uma delas foi dividida em quatro períodos, compostos pelo número de trabalhos indicados entre parênteses: 1983-1988 (2 *papers*), 2005-2009 (9), 2010-2014 (14) e 2015-2023 (18) – perfazendo os 43 *papers* do *corpus* em análise.

Os subperíodos foram estabelecidos de acordo com um critério de coerência do conteúdo dos *papers*. Verificou-se um agrupamento por coesão das primeiras referências (1983-1988) não articuladas com os demais trabalhos do período estudado. Em um segundo conjunto (2005-2009), é perceptível a problemática da legitimidade e dos mecanismos de controle, bem como a presença dos primeiros estudos empíricos. O terceiro subperíodo (2010-2014) mostra o amadurecimento da discussão teórico-metodológica, com desdobramentos acerca da avaliação da efetividade deliberativa, da elaboração de diagnósticos de conjunto sobre instituições participativas e do controle administrativo. Por fim, em um quarto subperíodo (2015-2023), os trabalhos aprofundam a análise das desigualdades estruturais e do impacto do contexto político e territorial no funcionamento das IPs, além de abordar temas emergentes relacionados com o controle em situações de crise e mudanças institucionais recentes. Em princípio, os *papers* podem ter sido apresentados em qualquer GT, embora os resultados evidenciem que a produção está altamente concentrada no GT de Controles Democráticos, criado em 2001.

Para criar a primeira rede, foram identificadas em cada artigo as obras citadas de qualquer gênero (artigos, livros, leis etc.). Após conferência para garantir a consistência das citações (obra única em versões diferentes por idioma ou edição, referências erradas ou diversas para a mesma obra etc.), foi construída uma rede com 1.180 nós (obras) e 1.133 arestas (relações entre obras). O Gráfico 1 mostra essa rede.

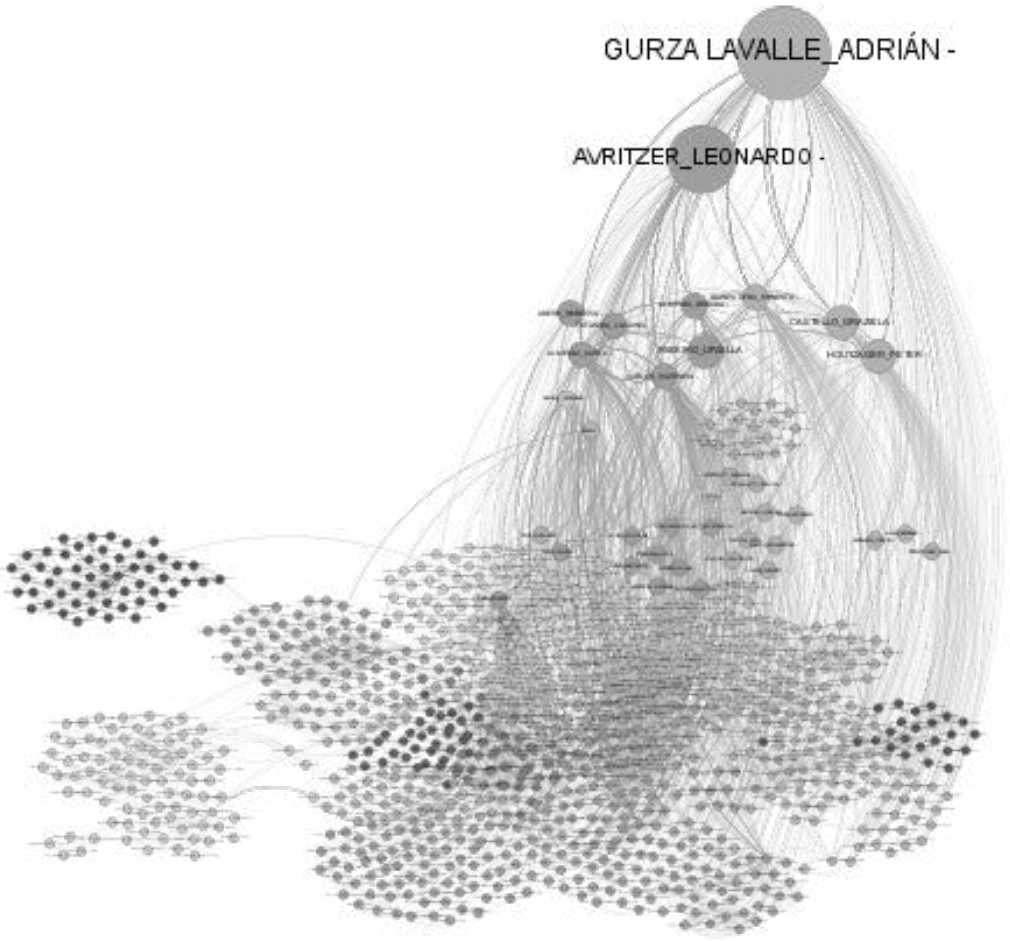
Gráfico 1. Obras nos trabalhos sobre controle social na Anpocs 1983-2023 (ordenados por GENPRANK)



Fonte: elaboração própria com base na Biblioteca Virtual Charles.

A partir desses dados, optou-se por individualizar as coautorias das 1.180 obras e as relações entre cada autor. Assim, cada autor recebe as citações de cada autor de todo o universo de obras citadas. Na análise das redes, suprimiram-se as autocitações dos autores. O trabalho de consolidação dessa rede superou dois obstáculos: a diversidade das formas de citar autorias (com ou sem nome próprio, dificultando a identificação de falsos homônimos) e a identificação do sobrenome paterno para referir a autoria na literatura lusófona e não lusófona (a ordem dos sobrenomes paternos muda). O resultado é uma rede composta por 1.064 nós (autores) e 4.505 arestas (relações entre autores). O Gráfico 2 representa visualmente essa segunda rede.

Gráfico 2. Autores com trabalhos sobre controle social na ANPOCS 1983-2023 (ordenados por GENPRANK)



Fonte: elaboração própria com base na Biblioteca Virtual Charles.

Para ilustrar a lógica dessas relações, observe o Esquema 1, a título de exemplo. A rede de autores contém relações unidirecionais (uma única direção da seta): A cita B, pelo que também se pode dizer que B é citado por A. As relações bidirecionais (dupla direção da seta) são coautorias, neste caso, C participa com D do mesmo artigo e vice-versa.

Esquema 1
A → B
C ↔ D

Nos gráficos anteriores, cada nó (pessoa ou obra) tem um tamanho que indica sua relevância em toda a rede, ou seja, durante os quatro períodos em que o período de estudo foi dividido. Da mesma forma, as cores indicam os grupos identificados por maior afinidade em suas relações (para a identificação dos grupos, foi utilizada a medida Modularidade no programa informático Gephi). A seguir, explica-se como é feita a medição com a qual é analisada a centralidade das obras e dos autores em cada rede ao longo de cada período, bem como o que acontece em cada um dos quatro períodos estudados.

"Genprank": métrica para a análise da centralidade de obras e autores

A medida utilizada para mensurar a centralidade dos autores e obras que compõem a rede de controle social nos congressos da Anpocs entre 1985 e 2023 é denominada "Genprank". "Genprank" é uma métrica composta por duas medidas de centralidade ou influência, calculadas no programa Gephi. A primeira medida é o Grau de Entrada (*indegree*), que indica a proporção de vínculos recebidos por um nó em relação ao total possível na rede. Em outras palavras, quantas citações proporcionalmente uma obra ou autor recebem. A segunda medida é o *Ranking* de *PageRank*, que ordena hierarquicamente quais são os nós (autores e obras) com maior "autoridade" dentro da rede, de acordo com a relevância dos outros nós aos quais se conectam. Ou seja, indica quanto prestígio um nó tem em função de quão importantes são os nós com os quais se relaciona. Ambas as medidas foram utilizadas em sua forma normalizada (vai de zero a um) e combinadas por meio de uma simples multiplicação, obtendo-se, assim, o GenPrank.

Com base nessa métrica, optou-se por concentrar os esforços nos períodos 2, 3 e 4, uma vez que, no primeiro período (1983-1988), as duas comunicações apresentadas, de Roberto Kant de Lima, remetiam a uma discussão pioneira na Anpocs sobre o controle social das forças de segurança. Embora essa discussão tenha marcado uma referência conceitual clara, ela está desvinculada da discussão e do diálogo realizados a partir do

segundo período na década seguinte (2000), que levara à construção coletiva da agenda de pesquisa sobre controle social no Brasil.

Período 2: 2005-2009

As redes de obras e de autores evidenciam que, embora uma parte considerável dos trabalhos e autores tenha sido integrada aos debates do GT Controles Democráticos, os conceitos de interesse – "controle social" e "*accountability* social" – começaram a ser utilizados nas comunicações desse GT apenas cinco anos após a sua criação, em 2021.

A rede de obras do período 2 é composta por 308 nós (obras) e 326 arestas (citações), representando cerca de 25% do total da rede. No Gráfico 3, em que a dimensão dos nós é quantificada com base na métrica Genprank, é possível visualizar a configuração da rede durante o período. Destacam-se as citações a obras que articulam os debates relevantes do período, notadamente sobre a sociedade civil e a democratização (Dagnino, 2002; 2007), *accountability* social (Peruzzotti; Smulovitz, 2002), associado ao debate sobre democracia e *accountability* (O'Donnell, 1994), e a representação política na sociedade civil (Gurza Lavalle; Castello, 2008). No Gráfico, também é possível apreciar que a maioria das obras com centralidade intermediária corresponde ao debate sobre a importância da *accountability* para a democracia e suas variações além das formas tradicionais (eleitoral e burocrática ou horizontal), inclusive aquelas que envolvem atores sociais (Cheibub; Przeworski, 1999; Elster, 1999; Peruzzotti; Smulovitz, 1999; 2006; Goetz; Jenkins, 2001; Isunza Vera, 2002; 2006a; e Ackerman, 2007).

Os debates em questão estabelecem os cinco principais *clusters* da rede: o primeiro, localizado no sudoeste (verde-oliva), tem como centro o texto de Pires (2009), abordando o controle social da burocracia e os modelos de gestão;[5] o segundo, situado no centro-norte-sul (verde-garrafa), tem como destaque os *papers* de Gurza Lavalle e Castello (2008)[6] e Almeida

5 "Com o intuito de explorar alternativas para o dilema entre controle da atuação burocrática e ampliação de sua capacidade de ação, a análise comparativa desenvolvida nesse estudo indicou variações importantes nas estratégias adotadas por gestores para controlar a discricionariedade e o desempenho de funcionários de linha de frente" (Pires, 2009, p. 34).

6 "*Accountability* supõe a obrigação de prestar contas, implica a possibilidade de sanção e compõe um subconjunto do repertório de práticas de controle interinstitucional e social" (Gurza Lavalle e Castello, 2008, p. 68).

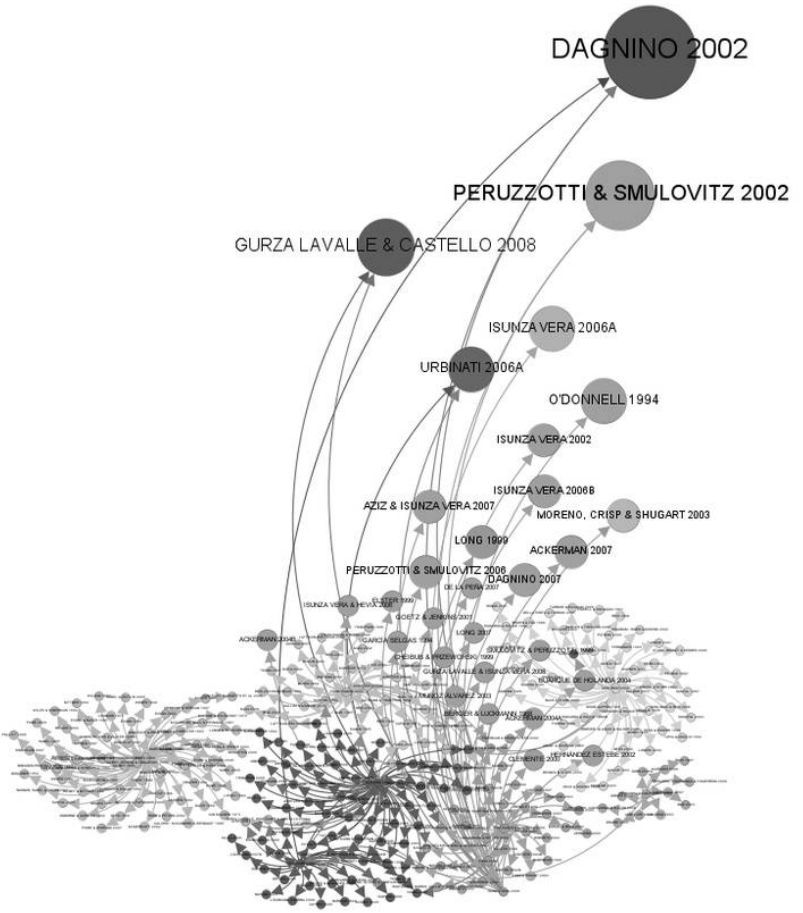
(2008),[7] trabalhando os temas da representação na participação; o terceiro, no centro-leste (laranja), é formado por obras internacionais da literatura das diversas *accountabilities* (Peruzzotti; Smulovitz, 2002; O'Donnell, 1994 etc.); o quarto, visível no sudeste (azul), remete à revisão da *accountability* nas ONGs (Koslinski, 2006).[8] Por fim, o quinto agrupamento, localizado no eixo central-meridional (verde-azul), aborda a noção de "controle democrático" na relação com a mídia, com base em Francisquini (2009).[9] Conforme demonstrado na análise, a obra mais relevante do período em questão (Dagnino, 2002) não se enquadra nos *clusters* mais numerosos e se trata de uma obra coletiva com autorias que formam parte da rede em diferentes períodos.

7 "[…] o que se pretende é desvendar estes relacionamentos representativos, buscando oferecer modelos analíticos para se pensar a representação democrática que contemplem a representação política não eleitoral" (Almeida, 2008, p. 3).

8 "[…] discutimos como o conceito de *accountability* tem sido reformulado para tratar das formas específicas das ONGs e discutimos alguns problemas para o funcionamento destes mecanismos de prestação de contas, de acordo com uma literatura que enfatiza tanto as assimetrias Norte-Sul como fatores relacionados à dependência de recursos" (Koslinski, 2006, p. 3).

9 "[…] o objetivo será discutir formas de controle democrático, que possam, em certa medida, estimular a competição entre opiniões e argumentos e dar mais oportunidade para que os cidadãos participem da política e das decisões que lhes afetam diretamente" (Francisquini, 2009, p. 3).

Gráfico 3. Obras nos trabalhos sobre controle social na Anpocs 2005-2009 (ordenadas por GENPRANK)

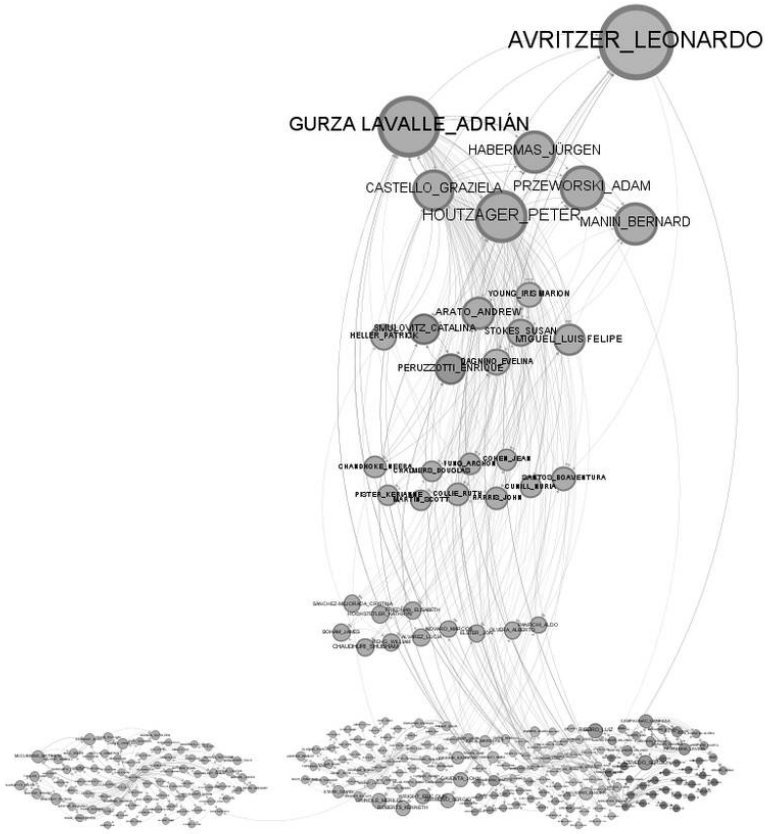


Fonte: elaboração própria com base na Biblioteca Virtual Charles.

Ao se observar a rede de autores, no Gráfico 4, é possível verificar que nesse período há predominância de autores internacionais (filiados a instituições no exterior), cuja produção consagrou-se como referência nos campos da democracia deliberativa e da sociedade civil, da *accountability* democrática e da *accountability* social (principalmente Przeworski, Manin, Habermas, Arato, Peruzzotti e Smulovitz). Duas exceções evidentes no Gráfico 4 são Avritzer e Gurza Lavalle – e coautores (Castello e Houtzager) –, cujos trabalhos orientaram, nesse período e respectivamente, os debates

sobre as possibilidades da participação para ampliar a democracia e sobre as instituições participativas, de um lado, e, de outro, sobre a pluralização da representação política com foco nos papéis de representação exercidos por atores da sociedade civil. Outra exceção, com menor centralidade na rede, é Luis Felipe Miguel. Conforme mostrado no Gráfico 2, os dois primeiros autores, juntamente com os seus coautores, são os principais responsáveis pela definição das referências no conjunto da rede total (1985-2023). Ao todo, a maioria de autores da rede se encontra inscrita nos domínios da sociologia política, da filosofia e da ciência política. A rede é composta por 275 autores e 831 arestas, ou seja, ligações entre esses atores.

Gráfico 4. Autores com trabalhos sobre controle social na Anpocs 2005-2009 (ordenados por GENPRANK)



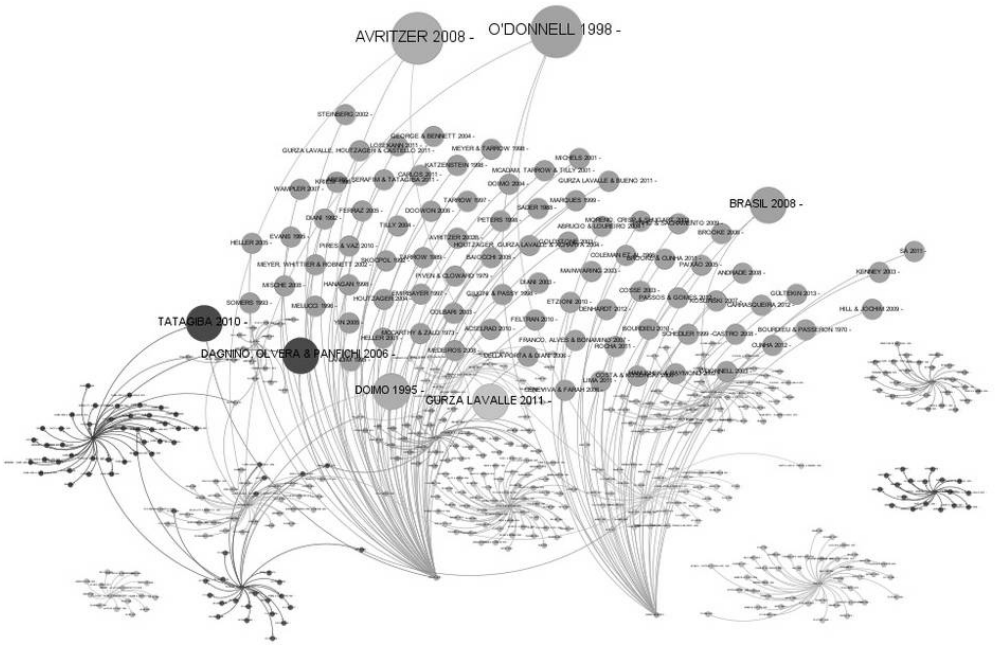
Fonte: elaboração própria com base na Biblioteca Virtual Charles.

Período 3: 2010-2014

Nesse período, a rede de obras mostra que a produção referida se centra mais em problemas e pesquisas empíricas brasileiras, evidenciando o amadurecimento de uma comunidade de interlocução própria em diálogo com a literatura especializada internacional.[10] Os trabalhos mais relevantes do período 3 privilegiam a abordagem detalhada de questões como os tipos de responsabilização nas democracias liberais (em azul, O'Donnell, 1998 como nó central), as instituições participativas (Avritzer, 2008), a relação entre democracia e sociedade civil (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006), a análise crítica da representação (Gurza Lavalle, 2011) e a relação entre movimentos sociais e instituições políticas (Doimo, 1995; Tatagiba, 2010). Aprecia-se, assim, o deslocamento de debates mais gerais sobre democracia e participação, para discussões mais específicas sobre instituições específicas de controle social e dinâmicas socioinstitucionais. De modo geral, o debate sobre a *accountability* manteve-se como referência para os problemas teóricos globais via trabalho de O'Donnell, correndo de modo paralelo aos avanços de modos mais sofisticados de compreender a relação sociedade civil e Estado de Dagnino e outros. A rede em questão, correspondente ao período em análise, é composta de 523 obras e 533 relações entre elas.

10 Nesse período, surge o nó "Brasil". Trata-se de referências à Constituição, leis, decretos e outras normas mencionadas nos artigos.

Gráfico 5. Obras nos trabalhos sobre controle social na Anpocs 2010-2014 (ordenadas por GENPRANK)



Fonte: elaboração própria com base na Biblioteca Virtual Charles.

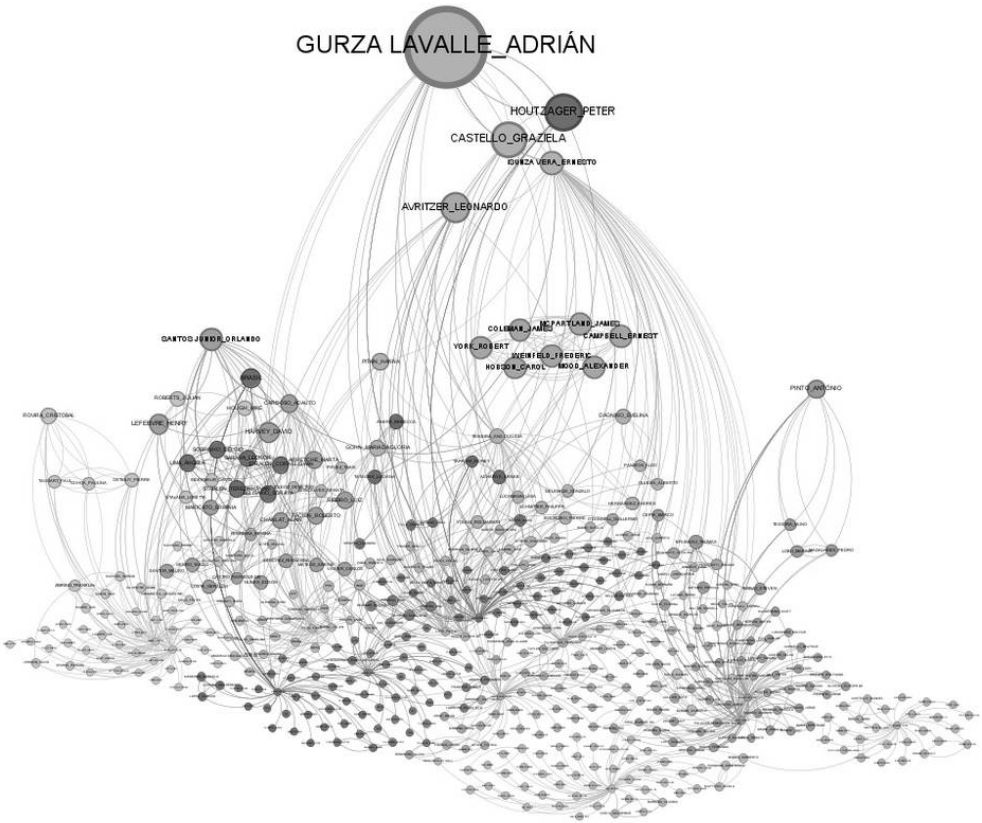
Na rede de autores consolida-se, nesse período, um campo de interlocução local iniciado no período anterior, como evidenciado pela lista de referências que integram o decil mais alto de centralidade (Tabela 2): Avritzer e Gurza Lavalle e coautores (Houtzager, Castello e Isunza Vera). A exceção é o autor de estudos sobre governança democrática e poder local (Santos Júnior), evidenciando o desdobramento dos debates sobre controle social para outras áreas de conhecimento além das instituições políticas e da teoria democrática, no caso da sociologia urbana. Esse deslocamento de ampliação do debate também pode ser apreciado no Gráfico 6, nos nós cor-de-rosa, de referências consagradas na área do urbanismo, ou, de modo mais evidente, na centralidade intermediária do *cluster* azul, em que os termos em questão são mobilizados no campo da educação. Também podem ser apreciadas com maior clareza mediante uma visão geral da rede do período, formada por 486 autores e 1.359 relações que representam citações e coautorias.

Tabela 2. Grau GENPRANK dos autores localizados no decil mais alto nos trabalhos sobre controle social na Anpocs 2010-2014

GURZA LAVALLE_ADRIAN	0,0565
HOUTZAGER_PETER	0,0227
CASTELLO_GRAZIELA	0,0214
AVRITZER_LEONARDO	0,0165
ISUNZA VERA_ERNESTO	0,0123
SANTOS JUNIOR_ORLANDO	0,0117

Fonte: elaboração própria com base na Biblioteca Virtual Charles.

Gráfico 6. Autores com trabalhos sobre controle social na Anpocs 2010-2014 (ordenados por GENPRANK)



Fonte: elaboração própria com base na Biblioteca Virtual Charles.

Período 4: 2015-2023

No último período, a rede de obras permite observar a diversificação da comunidade local de referências na estruturação do debate, evidenciada não apenas na emergência de novos trabalhos que mantêm e enriquecem a comunidade de interlocução própria consolidada no período anterior, mas no caráter mais horizontal da rede, com trabalhos de referência relevantes de autores e autoras brasileiros nos pontos mais centrais (considerando os três primeiros quintis de maior centralidade). Essas obras abordam as relações sociedade-Estado numa visão panorâmica das formas concretas da sua institucionalização nos municípios brasileiros (Pires; Vaz, 2010), e, sobretudo, instituições participativas, com produção substancial sobre os conselhos gestores de políticas públicas à luz da perspectiva de controle social (Almeida; Tatagiba, 2012), que se tornaram o principal objeto de produção, em boa medida aglutinado no *cluster* azul-turquesa. Note-se que as referências sobre as funções de representação, centrais na estruturação da rede nos períodos anteriores, embora presentes, cederam passo à maior centralidade das referências da produção sobre conselhos. Cabe apontar que o processo de diversificação trouxe consigo novas coautorias nas obras mais centrais, tais como Pires e Vaz, Almeida e Tatagiba, Faria e Ribeiro, bem como as diversas coautorias de Gurza Lavalle. A Tabela 3 apresenta as obras com maior influência no período, segundo a métrica GENPRANK, e o Gráfico 7 apresenta a rede do período, composta por 388 obras e 434 citações.

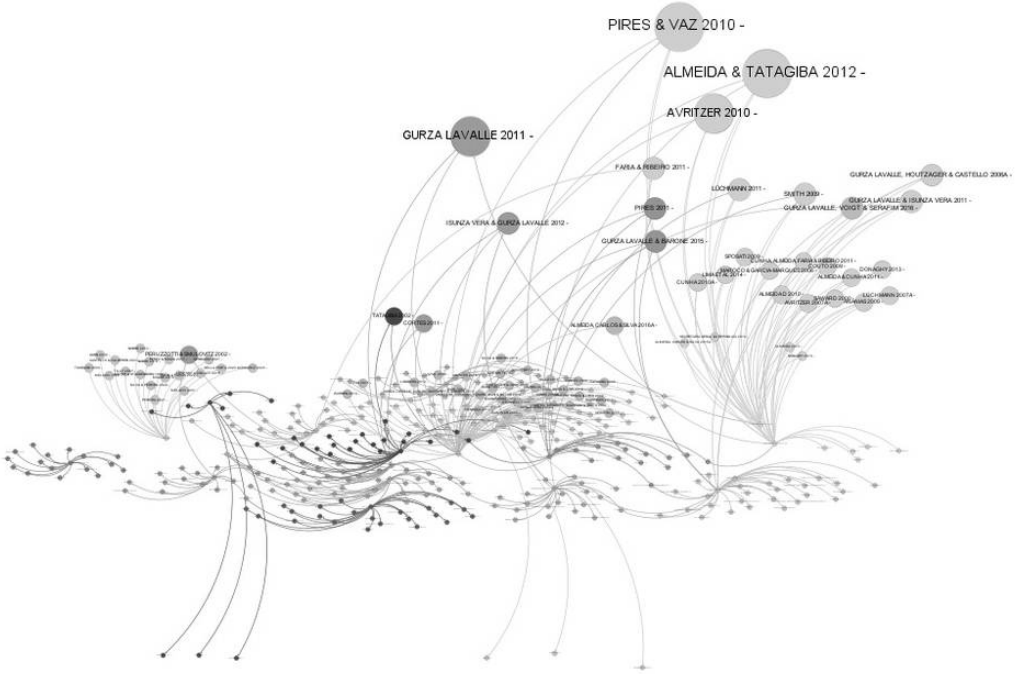
Tabela 3. Grau GENPRANK das obras localizadas no percentil 85 (15% mais alto) nos trabalhos sobre controle social na Anpocs 2015-2023

PIRES & VAZ 2010	0,010335917
ALMEIDA & TATAGIBA 2012	0,010335917
GURZA LAVALLE 2011	0,007751938
AVRITZER 2010	0,007751938
PIRES 2011	0,003875969
GURZA LAVALLE & ISUNZA VERA 2011	0,003875969
GURZA LAVALLE & BARONE 2015	0,003875969
LÜCHMANN 2011	0,003875969
SMITH 2009	0,003875969

FARIA & RIBEIRO 2011	0,003875969
ISUNZA VERA & GURZA LAVALLE 2012	0,003875969
GURZA LAVALLE, VOIGT & SERAFIM 2016	0,003875969
GURZA LAVALLE, HOUTZAGER & CASTELLO 2006A	0,003875969

Fonte: elaboração própria com base na Biblioteca Virtual Charles.

Gráfico 7. Obras nos trabalhos sobre controle social na Anpocs 2015-2023 (ordenadas por GENPRANK)



Fonte: elaboração própria com base na Biblioteca Virtual Charles.

Nesse quarto período, a rede de autores (composta por 402 autores e 2.173 citações entre eles) guarda uma clara superposição com a rede de obras, evidenciando o processo de consolidação da comunidade de interlocução. Note-se, o debate e o consumo de literatura especializada não "nascem" locais, mas se tornam autorreferidos à medida que a comunidade de interlocução local se adensa e consolida. A Tabela 4 apresenta as 13 autoras e autores com o maior índice de centralidade, determinado pela métrica GENPRANK, no topo dos 3,5% mais destacados. Desses nomes,

85% aparecem pela primeira vez na lista de autores, tornando evidente a diversificação da área, observada na rede de obras.

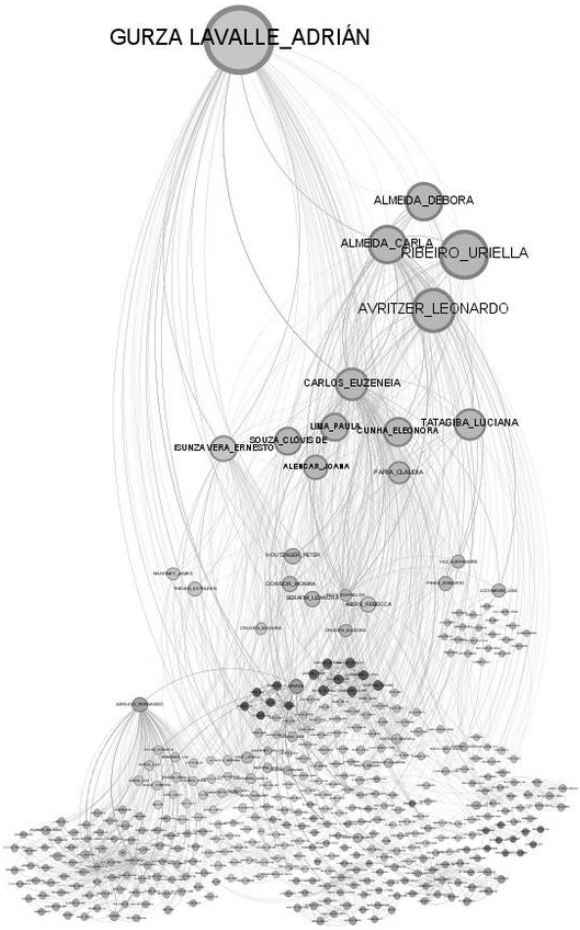
O Gráfico 8 apresenta aspectos que suscitam interesse. Em primeiro lugar, e reiterando a formulação elaborada acima, é importante salientar que todas as autoras e autores mais relevantes desse período pertencem à comunidade acadêmica brasileira (com exceção de Isunza Vera, que desenvolve pesquisa comparativa entre México e Brasil). Em segundo lugar, em posições de centralidade na rede, permanecem autores que já ocupavam posições centrais em períodos anteriores (Gurza Lavalle e Avritzer), todavia, com um conjunto relevante de novas autoras e autores que impulsionam a renovação da agenda do controle social, identificáveis no *cluster* verde, Gráfico 8, com autores pouco centrais na parte inferior, e autoras centrais na parte superior. Ribeiro, Carlos, Cunha, Lima, Souza, Alencar e Faria, por exemplo, são citadas por pesquisas sobre conferências, enquanto Souza, Faria e Ribeiro são referidos pelo seu trabalho acerca do impacto do desenho institucional das instituições participativas, e Carlos, Almeida_D, Almeida_C, pelas suas contribuições sobre a efetividade das instituições participativas – notadamente conselhos –, as consequências dos movimentos sociais e as relações entre estes e as políticas públicas.

Tabela 4. Grau GENPRANK dos autores localizados no percentil 96,5 (3,5% mais alto) nos trabalhos sobre controle social na Anpocs 2015-2023

GURZA LAVALLE_ADRIAN	0,129289267
RIBEIRO_URIELLA	0,087281796
AVRITZER_LEONARDO	0,076643062
ALMEIDA_CARLA	0,065785165
ALMEIDA_DEBORA	0,064921653
CARLOS_EUZENEIA	0,054128259
TATAGIBA_LUCIANA	0,051060968
CUNHA_ELEONORA	0,046157224
LIMA_PAULA	0,044249828
SOUZA_CLÓVIS DE	0,044249828
ISUNZA VERA_ERNESTO	0,041240579
ALENCAR_JOANA	0,037232484
FARIA_CLAUDIA	0,032754007

Fonte: elaboração própria com base na Biblioteca Virtual Charles.

Gráfico 8. Autores da rede Controle Social na Anpocs 2015-2023 (ordenados por GENPRANK)



Fonte: elaboração própria com base na Biblioteca Virtual Charles.

4. À guisa de conclusão

Na América Latina e, especialmente, no Brasil, "controle social" tornou-se a categoria predominante para significar as expectativas que atores sociais projetaram sobre os processos de institucionalização da participação na incidência sobre políticas públicas. Pela sua trajetória, o termo "*accountability*" restou negativamente conotado, nas disputas desses atores,

por um viés tecnocrático. Embora o termo "*accountability* social" também tenha sido desenvolvido na América Latina, teve uma recepção e circulação limitadas no campo da mobilização social. Sua definição original, muito menos ambiciosa que as funções encampadas pela categoria "controle social", contribuiu para tanto.

Em sintonia com essa trajetória, no campo da produção de conhecimento científico, o uso do conceito "*accountability* social" é insignificante quando comparado ao uso de "controle social". Igualmente revelador é que esse conceito seja mais utilizado na área de administração pública, enquanto "controle social" registra um uso mais frequente na área de medicina social, precisamente um campo disciplinar com fortes afinidades com os atores sociais que impulsionaram a institucionalização do Sistema Único de Saúde no Brasil. "Controle social" também é predominante na produção de conhecimento nas ciências sociais. Nestas, a julgar pelas evidências dos debates ocorridos no seio da Anpocs ao longo de 41 anos, a introdução do conceito ocorreu em meados dos anos 2000, evoluindo na constituição de uma área que progressivamente se consolidou, adensou, diversificou e tornou autorreferida, tanto no âmbito das autorias quanto das referências a obras que orientaram o debate.

Referências

ACKERMAN, J. Co-Governance for *Accountability*: Beyond "Exit" and "Voice". *World Development*, 32, 3, p. 447–463, 2004.

ACKERMAN, J. *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Diseño, desempeño y sociedad civil*. México: Programa Interinstitucional de Investigación--Acción sobre Democracia Sociedad Civil y Derechos Humanos, 2007. (Cuadernos para la democratización, 10)

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política. Balanços e perspectivas. *Serv. Soc. Soc.*, 09, p. 68–92, 2012. DOI: 10.1590/S0101-66282012000100005.

ALMEIDA, D. *Representação política. Reflexões a partir da prática da sociedade civil nos conselhos de políticas*. Anpocs, 2008.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional. Algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opin. Publica*, 1, 1, p. 43–64, 2008.

AVRITZER, L. (ed.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A. Democracy, Elections, and Accountability for Economic Outcomes. *In*: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (ed.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1999. p. 222–249. (Cambridge studies in the theory of democracy)

DAGNINO, E. (ed.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E. Citizenship. A perverse confluence. *Development in Practice*, 4, 17, p. 549–556, 2007.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (ed.). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México; Xalapa: Fondo de Cultura Económica; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; Universidad Veracruzana, 2006.

DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular. Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: ANPOCS; Relume Dumará, 1995.

ELSTER, J. Accountability in Athenian Politics. *In*: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (ed.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1999. p. 253–278. (Cambridge studies in the theory of democracy).

FARIA, C.; RIBEIRO, U. Desenho institucional. Variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. *In*: PIRES, R. (ed.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil. Estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 125–136. (Diálogos para o desenvolvimento, 7).

FRANCISQUINI, R. *Mercado de comunicação e controles democráticos*. Anpocs, 2009.

GOETZ, A. M.; JENKINS, R. Hybrid Forms of *Accountability*: Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. *Public Management Review*, 3, 3, p. 363–383, 2001.

GURZA LAVALLE, A. Participação. Valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, R. (ed.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil. Estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 33–42. (Diálogos para o desenvolvimento, 7).

GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. Conselhos, associações e desigualdade. *In*: ARRETCHE, M. (ed.). *Trajetórias das desigualdades. Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole; Editora Unesp, 2015. p. 51–76.

GURZA LAVALLE, A.; CASTELLO, G. Sociedade, representação e a dupla face da Accountability: cidade do México e São Paulo. *Caderno CRH*, 21, 52, p. 67–86, 2008.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, 67, p. 49-103, 2006a.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. A trama da crítica democrática. Da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, 84, p. 95–139, 2011. DOI: 10.1590/S0102-64452011000300005.

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. *Dados*, 59, 3, p. 609–650, 2016. DOI: 10.1590/00115258201687.

ISUNZA VERA, E. *Rendición de cuentas, sociedad civil y derechos humanos*. Ponencia para el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Salamanca, España: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 9-11 de julio 2002.

ISUNZA VERA, E. *Accountability, civil society and human Rights*. Ponencia presentada en el International Workshop "Protecting the Rights and Addressing the Responsibilities of Non- Governmental Organisations". Bandung, Indonesia: SAWARUNG y Ford Foundation. 6-9 de enero 2003.

ISUNZA VERA, E. Para analizar los procesos de democratización. Interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. *In*: ISUNZA VERA, E.; OLVERA RIVERA, A. (ed.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil.*

Participación ciudadana y control social. México: Miguel Ángel Porrúa; CIESAS; UV, 2006a. p. 265–291.

ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos Estud. CEBRAP*, 92, p. 105–121, 2012. DOI: 10.1590/S0101-33002012000100007.

ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. *Democratizing the State. Social Accountability and Social Control Regimes in Mexico and Brazil*. Berlin; Boston: De Gruyter, 2025. (Latin America in Perspective, 3).

JORDAN, L. Nuevas formas de abordar la rendición de cuentas: Derechos y contexto. *In*: ISUNZA VERA, E.; OLVERA RIVERA, A. (ed.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social*. México: Miguel Ángel Porrúa; CIESAS; Universidad Veracruzana, 2006. p. 345–370.

KOSLINSKI, M. *Depender de agências internacionais, perder autonomia em relação ao Estado ou diversificar parceiros. Um estudo sobre ONGs e suas relações de accountability*. Anpocs, 2006.

LÜCHMANN, L. Associações, participação e representação. Combinações e tensões. *Lua Nova*, 84, p. 141–174, 2011.

O'DONNELL, G. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5, 1, p. 55–69, 1994.

O'DONNELL, G. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias.Em: *Lua Nova*, 44, p. 27–57, 1998.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (ed.). *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2002.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (ed.). *Enforcing the rule of law: Social accountability in the new Latin American democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability. Já podemos traduzi-la para o português? *Rev. Adm. Pública*, 43, 6, p. 1343–1368, 2009. DOI: 10.1590/S0034-76122009000600006.

PIRES, R. *Burocracia, discricionariedade de democracia. Alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação*. Anpocs, 2009.

PIRES, R. (ed.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil. Estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o desenvolvimento, 7). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3089. Acesso em: jan. 2025.

PIRES R.; VAZ, A. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. *In*: AVRITZER, L. (ed.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 253–304.

SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (ed.). *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc., 1999.

SMITH, G. *Democratic innovations. Designing institutions for citizen participation*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2009. (Theories of institutional design).

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. *Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship*. Paper apresentado em: Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America. Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame. Indiana, 1999.

TATAGIBA, L. Participação e reforma do Estado. Sobre a arquitetura da participação em São Paulo, Brasil. *In*: O'DONNELL, G.; TULCHIN, J. S.; VARAS, A. (ed.). *New Voices in Studies in the Study of Democracy in Latin America*. Washington, D. C.: Latin American Program Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2010. p. 221–270.

URBINATI, N. *Representative democracy. Principles and genealogy*. Chicago: University of Chicago Press, 2006a.

Gestão participativa

Lindijane de Souza Bento Almeida
Maria do Carmo Alves de Albuquerque
Regina Claudia Laisner

1. Introdução

A gestão participativa está presente no debate que articula a Administração Pública à Ciência Política quando reflete sobre a democracia e as formas pelas quais se traduz em modelos de Estado, de gestão da coisa pública e das políticas públicas diretamente aplicadas aos cidadãos.

A Administração Pública investiga as formas de governar, analisando as estruturas e capacidades estatais, as burocracias, os modelos de governança, as políticas públicas e sociais, as questões acerca da eficiência, eficácia, efetividade e os métodos de avaliação e monitoramento dessas políticas. Na esteira das mais antigas tradições das Ciências Sociais, a Ciência Política investiga as relações entre o Estado e a democracia, assim como as políticas públicas que tornam democrático o Estado, tornando-o capaz de garantir direitos de cidadania.

Em ambos os campos de saber, predominam perspectivas que, do ponto de vista da gestão participativa, paulatinamente vão dando espaço a abordagens alternativas que reconhecem os papéis dos diferentes atores na disputa da configuração do Estado e suas políticas, explicitando os conflitos entre eles na possibilidade da atuação efetiva dos cidadãos.

Com relação à Administração Pública, as leituras clássicas, desde Woodrow Wilson (2005 [1946]), defendiam que a área deveria ser guiada pelos princípios de eficiência e neutralidade, semelhantes aos aplicados nas empresas privadas, afastando a máquina administrativa da corrupção e das influências partidárias. Para além dessa visão, crescem a compreensão acerca da complexidade da realidade e a perspectiva de que o Estado e seu aparato técnico-administrativo sozinhos não teriam possibilidades de implementar toda a política pública necessária para a cidadania, originando-se assim as compreensões acerca da gestão compartilhada entre Estado e sociedade. Tal como defendem Subirats *et al.* (2008), esse tipo de análise

supera uma visão utilitarista e considera que o Estado, suas instituições e suas políticas públicas estão em permanente mudança e disputa.

Na Ciência Política, para além de escolhas racionais definidas por elites políticas e atores estatais, cada vez mais se amplia a visão sobre a ação pública com seus múltiplos fluxos e uma diversidade de atores não estatais presentes no processo de produção das políticas públicas (Kingdon, 2014). A participação ativa dos movimentos sociais nas disputas pelo Estado e pelas políticas públicas (Dowbor; Carlos; Albuquerque, 2018) aumenta no Brasil no século XX, dando destaque ao conflito presente na sociedade e nos processos de construção democrática.

É, portanto, na intersecção desses dois campos de análise, agora tensionados por perspectivas alternativas, que surge a possibilidade de apresentar a gestão participativa, suas origens, definições e formas como se configura no Brasil.

Essa concepção nasce a partir de experiências e compreensões acerca dos atores e conflitos inerentes à democracia e que, no Brasil, se expressaram fortemente no processo de luta pelo fim da ditadura civil-militar dos anos 1960 a 1985, desaguando nos movimentos do período Constituinte, momento em que se construiu a ideia de que as políticas só são públicas quando apropriadas pelo povo, e que consolidou a proposta da gestão participativa inserida na própria Constituição do país.

Mesmo antes, no entanto, pode-se identificar a participação da sociedade em questões públicas, com destaque para os movimentos abolicionistas, camponeses, sindicais, urbanos e tantos outros que influíram no desenho do Estado e de políticas públicas. Algumas experiências podem ser destacadas, ligando-se, em geral, a organizações mais institucionalizadas, como sindicatos, partidos políticos e frentes governamentais mais diretamente comprometidas com a promoção de direitos sociais. Muitas delas se ligaram a partidos de esquerda. É o caso de algumas experiências inovadoras de gestão municipal participativa, como aquelas promovidas por alguns prefeitos na Região Nordeste preocupados com os problemas da população mais pobre de suas cidades – como Pelópidas da Silveira e Miguel Arraes, em Recife, e Djalma Maranhão, em Natal[1]. Essas experiências leva-

1 Pelópidas da Silveira e Miguel Arraes foram eleitos em 1955 e em 1959 pela Frente do Recife, aliança político-partidária composta pelos partidos PSB, PTB e o PCB. Djalma Maranhão foi prefeito de Natal por duas vezes. Em 1960, foi o primeiro prefeito eleito diretamente. Sua administração ficou marcada pela prioridade dada à educação popular, através

ram Paulo Freire à coordenação de uma política nacional de alfabetização popular no governo João Goulart e foram imediatamente interrompidas pelo golpe militar de 1964.

Já durante a ditadura, pode-se destacar a experiência do prefeito Dirceu Carneiro, eleito pelo MDB, que comandou a chamada experiência de Lages, em Santa Catarina, que vai de 1976 a 1980, conhecida por seu caráter inovador e participativo.[2]

Os movimentos sociais se fortaleceram e se disseminaram amplamente nos anos finais da ditadura, gerando um amplo movimento pró-participação popular na Constituinte. Movimentos nacionais, como os organizados em torno de propostas de reforma agrária, reforma sanitária, reforma urbana, em defesa da criança e do adolescente, dentre outros, deram origem a Emendas Populares buscando participação no processo decisório, a extensão de direitos e o alargamento da cidadania. Entre as experiências anteriores à Constituinte, vale lembrar a "Assembleia do Povo", em Campinas, em 1979; os Conselhos de Saúde da Zona Leste de São Paulo, também em 1979 (Jacobi, 1985); o Conselho Popular Municipal de Osasco, em 1980; o Conselho Popular de Vitória, em 1986 (Doimo, 1995); assim como cumpre destacar que os Conselhos Populares de Saúde e o movimento sanitarista, com âmbito nacional, se mobilizaram para participar da 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 1986, originando a proposta de descentralização e participação social na Saúde, consolidadas a seguir na Constituição e em leis federais.

Toda essa efervescência de participação no período pré-Constituinte desaguou na chamada "Constituição Cidadã", que consagrou a participação social como método de governo. Vários artigos da Constituição de 1988 indicam a participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas, desde seu artigo 1º, que indica que o poder popular pode ser exercido diretamente, e explicitam formas de participação nas áreas da Seguridade Social (art. 193), da Saúde (art. 198), da Assistência Social (art. 204), do Meio Ambiente (art. 225). Ela deu origem a leis federais que instituíram

da Campanha "De Pé no Chão Também se Aprende a Ler", quando Paulo Freire alfabetizou camponeses em localidades como Angicos, utilizando métodos ligados à cultura local e à cidadania. Nessas gestões públicas, os sindicatos, as ligas camponesas e as associações de bairro se tornaram interlocutores privilegiados dos governos municipais (Almeida, 2006).

2 Em relação à administração do prefeito Dirceu Carneiro, no município de Lages, em Santa Catarina, ver, por exemplo, Alves (1980).

sistemas participativos de gestão pública nos âmbitos federal, estadual e municipal, como o Sistema Único de Saúde – SUS e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Além dessas, outras áreas como educação, cultura, direitos da criança e do adolescente e meio ambiente incorporaram a participação e o controle social. Em muitas dessas áreas, especialmente na Saúde e na Assistência Social, os sistemas descentralizados e participativos constituíram modelos de gestão pública em que a autoridade e a responsabilidade pela formulação e implementação das políticas são distribuídas entre diferentes níveis de governo – a União, os Estados e Municípios –, e envolvem ativamente a sociedade civil no processo de tomada de decisões.

Nos anos 1990, a participação foi institucionalizada nos âmbitos municipal, estadual e nacional, com a criação e o fortalecimento de conferências e conselhos de políticas públicas, além de ouvidorias e orçamentos participativos. Entre 2000 e 2015, essas estruturas foram ampliadas, descentralizando decisões e promovendo maior articulação entre governo e sociedade. Consolidou-se assim a gestão participativa como modelo de gestão pública alternativo ao pragmático e racional, voltado exclusivamente à perspectiva da eficiência, eficácia e efetividade, enfatizando processos de governos mais transparentes, inclusivos e democráticos.

Nesse modelo, destacou-se a importância do município e do poder local como lócus privilegiado da gestão pública e da participação e controle social, estabelecendo a relevância dos sistemas descentralizados e participativos demonstrada na experiência prática do ciclo das prefeituras democráticas (Rossi, 2024). Esse "ciclo" se caracteriza por experiências municipais inovadoras de gestão pública que buscaram combater desigualdades sociais e fortalecer o poder local, promovendo a inclusão da população nas decisões e contribuindo para a construção da cidadania. Algumas delas começaram ainda durante a ditadura militar, e o ciclo abrange um período que vai de 1986 até o final do século XX, destacando-se as prefeituras de Diadema (1992); Fortaleza (1985); São Paulo, Porto Alegre e Vitória (1988); Rio Branco, Goiânia e Belo Horizonte (1992). Essas prefeituras foram governadas pelo PT (Partido dos Trabalhadores), com ou sem coalizões eleitorais, e essa composição política ainda governou Porto Alegre e Belém (1986), além de seis (6) capitais e mais de uma centena de municípios em 2000 (Rossi, 2024, p. 78).

Algumas dessas experiências destacaram-se pelo desenvolvimento dos Orçamentos Participativos, herdeiros dos Conselhos Municipais de

Osasco e Vitória e consolidados pela mais conhecida e longeva (16 anos) das experiências, o Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre, que se destaca e se aprimora também em Belo Horizonte/MG e Santo André/SP, entre outros.

Os orçamentos participativos são a mais conhecida e disseminada inovação na gestão participativa de nível local, disseminados pelo mundo com apoio do Banco Mundial (Wampler, 2008; Oliveira, 2016). Com difusão irregular, inovações que incluem a participação digital e, às vezes, certa descaracterização de seu potencial participativo (Bogo *et al.*, 2025), o OP segue sendo desenvolvido até o presente em muitas cidades e em alguns estados brasileiros.

Assim, ainda que, em boa medida, as instituições políticas contemporâneas mantenham padrões tradicionais[3] em que o corporativismo não desapareceu, o insulamento burocrático progrediu, o universalismo de procedimentos foi enfatizado somente em certas áreas ou agências e o clientelismo político vem se adequando aos novos períodos e se alinhando a novos estilos de gestão de um modelo conservador-radical e ultraliberal, é possível identificar experiências de gestão participativa em várias cidades brasileiras.

Deste modo, a questão que nos impulsiona nesse capítulo vai na direção de analisar as origens, definições e formas da gestão participativa, na maneira como foi apropriada no contexto brasileiro tanto pela academia como pela própria gestão pública, de modo a fundamentar e sistematizar a proposta de gestão participativa como modelo de administração pública multinível, do local ao nível mais amplo da federação como alternativa de fortalecimento da democracia no país. Na parte inicial, analisamos o conceito a partir da literatura, visando compreender e apresentar sua definição básica, a partir de uma perspectiva democrático-popular, articulando essa definição às experiências concretas que acabaram por moldá-la, numa sinérgica relação entre teoria e prática. Na sequência, apresentamos os resultados da revisão integrativa realizada em duas bases de dados, com foco na gestão participativa, enquanto tema de pesquisa acadêmica, no período entre 1988 e 2025. Por fim, tecemos algumas considerações finais em relação à apropriação do conceito de gestão participativa na prática da gestão

3 Para saber mais sobre esse tema, consultar o trabalho clássico de Edson Nunes (1997), que explora as várias gramáticas que perfazem a política brasileira. Sobre essa relação entre o velho e o novo na política e sua coexistência, consultar, adicionalmente, Nogueira (1998).

pública do Brasil contemporâneo, aos achados da pesquisa e à perspectiva de gestão democrático-popular que defendemos.

2. Gestão participativa: definições teórico-práticas

De acordo com Weber (1974), a principal forma de exercício do poder político é realizada pelo Estado através de uma burocracia que exerce a sua autoridade em um determinado território, com capacidade de prover segurança, ordem e um conjunto de leis. Com efeito, para ele, a burocracia representa o aparato funcional indispensável ao Estado para fazer funcionar a "máquina administrativa", tornando crescente a racionalidade instrumental, baseada na sua lógica legal-racional.

É na perspectiva da especialização dessa máquina administrativa que se dá o surgimento da Administração Pública moderna como campo específico de estudo acadêmico, no início do século XX, com o objetivo fundamental de profissionalizar suas atividades, práticas e funções por meio da sistematização do conhecimento para a formação de uma burocracia estatal, num movimento de separação da área com a Ciência Política.

De modo geral, a Administração Pública se consolida sob a égide do modelo burocrático weberiano, fundamentando-se na busca intransigente pela eficiência, previsibilidade e legalidade, que se exacerba no contexto das políticas neoliberais das décadas de 1980/1990.

A administração pública brasileira pode ser dividida em três principais modelos: o patrimonial, adotado desde os primórdios da colonização portuguesa e persistente ao longo da República Velha, sem distinção entre os bens públicos e os bens do governante (Sousa, 2012); o burocrático, com ênfase na atuação racional-legal dos procedimentos e com o objetivo de superar o modelo anterior (Sousa, 2012); e o gerencial, modelo que ganha força no Brasil nos anos 1990 em meio a um contexto de crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina, integrado em um movimento global de reforma estatal e influenciado pelas ideias neoliberais.

Nessa linha, mais recentemente, se estabeleceram como modelos predominantes da gestão pública contemporânea a Administração Pública Gerencial (APG) e o Governo Empreendedor (GE), sendo modelos organizacionais que incorporam prescrições para o funcionamento da gestão pública, sob o argumento da melhora da efetividade da gestão das organizações públicas (Secchi, 2009). Neles, no contexto da Nova Gestão Pública

(NGP), passam a vigorar valores vinculados à lógica do setor privado como modelo de ação para o setor público, com o intuito de liberar as forças do mercado, reduzir o tamanho e as ações do Estado, aumentar a eficiência do setor público e reduzir o seu custo. A concepção de princípios democráticos, nesses modelos, circunscreve-se à representação política, admitindo uma visão limitada de participação, que envolve prioritariamente servidores públicos e atores vinculados ao mercado (Faganello; Dasso Júnior, 2022).

No entanto, essa visão nunca deixou de ser tensionada, tanto por mudanças no setor público como por transformações democráticas. Do ponto de vista das mudanças internas, referimo-nos ao deslocamento da própria compreensão da gestão pública, com sua oferta de serviços e políticas, quando modelos racionalistas e centralistas perderam espaço. Nesse aspecto, a gestão pública e seus resultados passaram a ser compreendidos, cada vez mais, como um conjunto de processos intrincados, sobrepostos e complexos, e entraram em disputa várias formas de sua compreensão e definição.

No que corresponde às mudanças de cunho político, nos referimos às transformações advindas de um histórico de lutas já descrito anteriormente e que ganham intensidade na luta contra a ditadura e substância com as conquistas da Constituição de 1988 e a exigência de atenção aos direitos da cidadania, vinculada a uma reaproximação da Ciência Política, focada em um olhar alternativo de democracia, para além da lógica estritamente representativa.

Embora o termo democracia tenha sido sempre empregado para designar uma das possíveis formas de se exercer o poder político, cuja ideia básica é a de uma forma de governo na qual o poder seja, direta ou indiretamente, exercido pelo povo, ao longo da história do pensamento político, ele tem assumido diversos sentidos em termos de "teorias democráticas" (Dahl, 1989, p. 9) e projetos políticos distintos (Dagnino, 2004).

A democracia representativa se relaciona a um método político que se caracteriza, fundamentalmente, pela competição entre os líderes (elite) pelos votos do povo nas eleições (periódicas e livres). Nele, a igualdade política se dá no momento do sufrágio, que é universal, e no livre acesso aos canais de influência sobre os líderes, e a participação, no que diz respeito à maioria, implica a participação na escolha daqueles que tomam as decisões (Schumpeter, 1984), ou seja, fundamentalmente baseada na lógica da

representação. Para seus defensores, ainda que a democracia representativa apresente vários limites, e à primeira vista apareça como uma visão empobrecida, diante dos problemas apresentados por qualquer outro modelo, constitui o mais apropriado sistema de governo já elaborado. Além disso, para eles, trata-se de um sistema que, a despeito dessas limitações, é por si só capaz de transformar a concepção tradicional de poder, mesmo sob esses aspectos.

Entretanto, para seus críticos esse potencial não é suficientemente transformador, dado que as principais deliberações que dizem respeito a toda a coletividade são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para essa finalidade, como delegados. Esse raciocínio implica refletir sobre outras possibilidades de exercício do poder que não seja necessariamente representativo, com um deslocamento do domínio da democracia como exercício exclusivo do poder no âmbito do Estado, para outros formatos desse exercício, mais permeáveis à sociedade civil pela perspectiva da participação.

Nesse cenário é que emerge o modelo de democracia participativa que se constrói no contexto mundial das intensas lutas políticas e ideológicas travadas nos anos 1960, quando a palavra "participação" se torna parte do vocabulário político dos movimentos sociais e de contracultura, em consequência de sua crescente insatisfação com as democracias vigentes. Modelo que, de acordo com Pateman (1992), referência indiscutível nessa temática, tem suas raízes em Rousseau que, segundo ela, deve ser considerado o teórico fundador por excelência da participação quando se apoia na defesa da participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, sem instituir-se como mero complemento que dá sustentação aos arranjos institucionais.

Assim, se até os anos 1960 a democracia representativa era o único modelo capaz de substituir os regimes autoritários e a participação da sociedade teria que ser limitada ao processo eleitoral, depois desse período, a participação coloca-se como opção complementar a ser considerada, até que, nos anos 1990, passa a ser apontada não meramente como elemento adicional à lógica representativa, mas sim como a própria base de sustentação e consolidação da democracia, uma vez que poderia não somente abrir-se à sociedade, mas também conferir maior competência aos governos, assim como estabelecer um novo patamar para a dinâmica política.

É nesse cenário que se insere a defesa da gestão participativa, a partir da qual a participação aparece como exigência e parte integrante de uma definição de gestão pública, para além de uma gestão ocupada simplesmente por seus técnicos. Uma participação cidadã que ultrapasse a tradicional perspectiva de cidadania, quase exclusivamente vinculada ao voto, associada a uma noção de democracia que também ultrapasse uma leitura minimalista da inserção da sociedade nas decisões políticas.

No Brasil, a Constituição de 1988 se insere em uma conjuntura social e política favorável à mobilização e à participação popular e, nesse contexto, também a esfera local de governo é revalorizada politicamente e colocada como o espaço onde a dimensão educativa da participação deve realizar-se. Esse contexto reforça o reconhecimento da importância da participação da sociedade na elaboração e implementação das políticas públicas pelas forças políticas presentes no cenário político nacional que resulta como modelo alternativo de gestão democrático-popular (Paula, 2003, p. 121), vinculado à lógica da democracia participativa "que herdou as ideias e propostas dos movimentos contra a ditadura e pela redemocratização no Brasil nas décadas de 1970 e 1980", como contraponto à vertente gerencial, predominante, ou ao modelo de gestão gerencial.

Ainda que esses modelos tenham se desenhado paralelamente, a partir dos anos 1990, como consequência do mesmo processo de reforma do Estado, se diferenciam no que diz respeito ao lugar e aos significados atribuídos à participação e ao próprio entendimento da democracia. Ambos afirmam a necessidade de se superar o centralismo tradicional do Estado brasileiro, a cultura patrimonial e burocrática, e defendem a delegação de maiores competências administrativas e políticas aos níveis local e regional para que seja possível renovar a administração pública brasileira. Nesse processo de renovação, os dois modelos apontam a ampliação da participação da sociedade civil como fundamental. Contudo, as análises de algumas experiências de gestão desenvolvidas sob o prisma desses modelos chamam a atenção para o fato de que há divergências muito significativas entre os modelos de gestão gerencial e democrático-popular quanto à forma e à extensão da participação e, consequentemente, da própria democracia. Enquanto o modelo de gestão gerencial tende à despolitização dos processos de gestão das políticas públicas, o democrático-popular tem como objetivo a explicitação dos conflitos e das divergências por meio da politização da ação prática (Paula, 2003; Tatagiba, 2003). Importante alertar para o fato

de que este não é um projeto meramente de governos alinhados a partidos de esquerda, e sim um projeto de todos os partidos que efetivamente defendem a democracia, na qual a participação política dos cidadãos é entendida como um elemento absolutamente necessário para a sua consolidação.

Esse desenvolvimento conceitual se dá ancorado no desenvolvimento de práticas participativas que constituem o modelo democrático-popular de gestão pública. Como vimos acima, a Constituição de 1988 ancora a participação da sociedade civil na gestão pública, e esta se desenvolve nas áreas da Saúde, da Assistência Social, do Meio Ambiente, entre outras.

Conselhos e conferências são as formas mais amplamente disseminadas de Instituições Participativas que materializam o conceito de gestão democrática no Brasil. No sistema de política ambiental, destacam-se os comitês de bacia hidrográfica, que têm como objetivo a gestão participativa e descentralizada dos recursos hídricos em bacias estaduais, interestaduais e nacionais[4]. Também a ideia de "Orçamento Participativo" continua disseminada no Brasil e no mundo, incluindo novos formatos e denominações, especialmente metodologias digitais de consulta, associadas ou não a esferas públicas de debate e deliberação. Não temos uma listagem consolidada, mas podemos citar experiências atuais de orçamentos participativos nos estados do Piauí, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Maranhão, assim como em inúmeros municípios do país, com distintos modelos e colorações políticas.

O acúmulo dessas experiências, especialmente nos governos democrático-populares do início do século XXI, levou à formulação da proposta de um Sistema Nacional de Participação Social por parte do governo federal em 2014. No entanto, após esse longo período de construção e ampliação da gestão participativa, houve, no Brasil, uma retomada dos projetos conservadores. No período de 2016 a 2022, houve uma profunda desconstrução e descontinuidade nas políticas de participação social. O Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, limitou o funcionamento de conselhos e colegiados nacionais, resultando no enfraquecimento da transparência e da participação social no governo federal.

4 Ver Catálogo de Metadados da ANA em https://metadados.snirh.gov.br/geonetwork/srv/api/records/3c0e0c20-f6ae-4e3b-bb95-b27b61fdbbd8#:~:text=Os%20Comit%C3%AAs%20de%20Bacias%20Hidrogr%C3%A1ficas,da%20%C3%A1gua%20na%20bacia%20hidrogr%C3%A1fica.

Em 2022, o Gabinete de Transição Governamental inovou ao incorporar e trazer a participação social para o centro do processo. Assim, em 1º de janeiro de 2023, a Secretaria-Geral da Presidência da República foi recriada em sua estrutura regimental pelo Decreto nº 11.363, readquirindo suas competências de articulação e fomento das políticas de participação social e diálogo com a sociedade civil. Na mesma data, foi instituído o Conselho de Participação Social (CPS) como assessoramento ao presidente da República. Criou-se também um Sistema Interministerial de Participação Social, com Assessorias de Participação e Diversidade (Aspads) em cada Ministério (Souza, 2023).

Na Secretaria Geral, criaram-se então três Secretarias: a Secretaria de Diálogos Sociais, a Secretaria de Juventude e a Secretaria Nacional de Participação Social (SNPS/SG/PR). Esta tem sido responsável por quatro linhas de ação (Diretorias). A Diretoria de Participação Digital e Comunicação em Rede estruturou a Plataforma Brasil Participativo, instrumento que ampliou a elaboração do Plano Plurianual (PPA) Participativo, juntamente com a Diretoria de Planejamento e Orçamento Participativo (DPOP) e com a realização de 27 plenárias estaduais para formulação de propostas; a Diretoria de Participação Social (DPS) vem estimulando e acompanhando uma vigorosa retomada dos Conselhos e Conferências Nacionais. A SNPS tem como sua ação estruturante o Programa de Articulação da Participação Social nos Estados, Distrito Federal e nos Territórios (Portaria SG/PR nº 193, de 12/03/2025), primeiro programa a ser executado diretamente pela SNPS.

A apresentação de um diagnóstico das políticas públicas federais implementadas com o objetivo de ampliar a participação social não é objetivo do presente capítulo, mas é preciso destacar que são diversas as experiências em andamento e que são necessárias futuras pesquisas para refletir sobre sua disseminação, capilaridade e capacidade de efetivamente impactar a gestão pública na perspectiva da construção democrática. Passamos no próximo item a refletir sobre as formas como o conceito de gestão participativa foi apropriado nas pesquisas realizadas no contexto brasileiro. Para tanto, utilizamos a pesquisa sistemática do tipo integrativa em torno do conceito de gestão participativa.

3. Gestão participativa: suas formas nas agendas de pesquisa

O presente tópico tem como objetivo contribuir para o aprofundamento do debate sobre o conceito de gestão participativa no Brasil, refletindo sobre as formas como esse conceito tem sido apropriado nas agendas de pesquisa acadêmica. Para isso, realizamos uma revisão sistemática do tipo integrativa com base em publicações disponíveis na plataforma SciELO (Scientific Electronic Library Online) e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). O recorte temporal adotado inicia-se em 1988, ano da promulgação da Constituição Federal, marco importante para o fortalecimento da participação cidadã na gestão pública.

Considerando que a gestão participativa constitui um campo de estudo relativamente recente na academia brasileira, esse levantamento busca compreender a evolução das publicações nacionais sobre o tema, destacando os principais enfoques adotados pelos pesquisadores ao longo dos anos. A seleção das bases SciELO e BDTD se deu pela abrangência nacional e pela confiabilidade dos conteúdos nelas disponibilizados, o que viabilizou o acesso a um número expressivo de textos relevantes[5].

Quadro 1. Número de artigos na consulta inicial, pré-seleção e seleção

Descritor	**Consulta inicial[6]**	**Pré-seleção**	**Seleção**
	SciELO	**SciELO**	**SciELO**
Gestão participativa	234	130	98

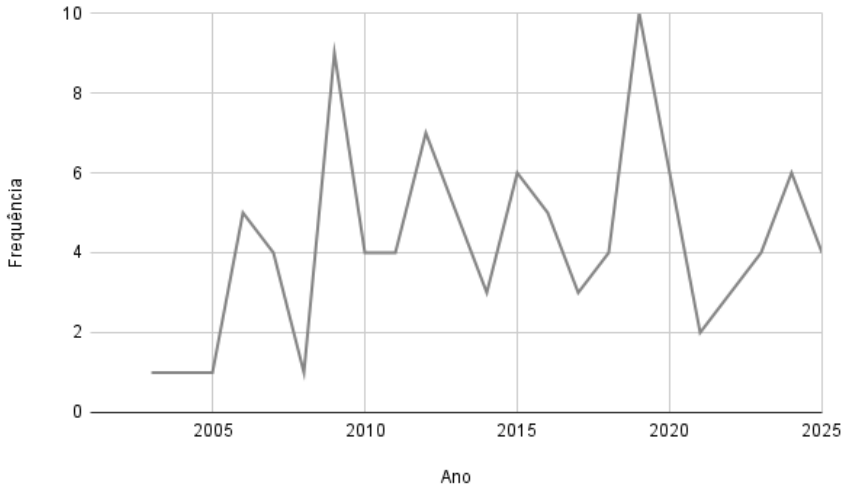
Fonte: Elaborado pelas autoras com dados da pesquisa (2025).

5 Na base de dados do SciELO utilizamos os critérios de inclusão: 1) abordar a gestão participativa na gestão pública ou em organizações da sociedade civil; 2) tratar sobre a realidade brasileira; 3) ser artigo científico publicado em sistema aberto; 4) ser publicado entre 1988 e 2025; 5) trabalhar pelo menos um setor de políticas públicas. Como exposto no quadro 1, na consulta inicial realizada em 9 de agosto de 2025, encontram-se 234 trabalhos. Desse total, um não estava disponível *online* (erro 404). Após isso, realizou-se a leitura dos títulos, palavras-chave e resumos dos manuscritos, excluindo 104 trabalhos por não abordarem a temática objetivada. Ademais, no processo de seleção, excluíram-se 11 trabalhos por não tratarem da realidade brasileira; 18 não trabalharem pelo menos um setor de políticas públicas; um por ser um editorial; e um por ser uma entrevista. Isso culminou na seleção de 98 artigos.

6 As consultas preliminares adotaram três filtros na SciELO: I) idiomático (português, espanhol e inglês); II) temporal (1988-2025); e III) tipologia textual (artigo científico).

Em relação ao período das publicações dos artigos científicos (1988-2025), podemos verificar no gráfico 1 que há dois picos de publicação: em 2009 com nove publicações e em 2019 com dez publicações. No entanto, no período da pandemia da covid-19, ocorreu uma queda considerável, com apenas seis publicações em 2020; duas publicações em 2021 e começando a subir em 2022, com três publicações; em 2023 com quatro publicações; e em 2024 com seis publicações. Em 2025, já identificamos quatro publicações, mas, diante do período analisado, verificamos que a temática da gestão participativa vem sendo pouco explorada na academia brasileira.

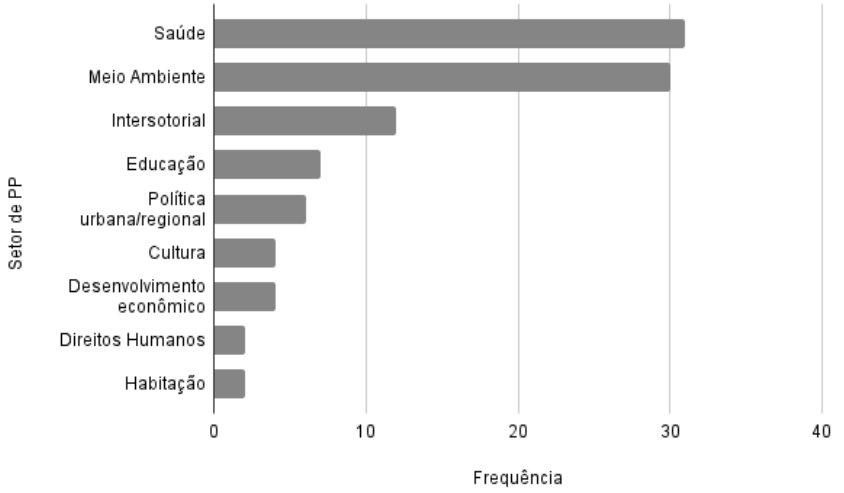
Gráfico 1. Anos de publicação dos artigos científicos selecionados



Fonte: Elaborado pelas autoras com dados da pesquisa (2025).

No que tange aos setores das publicações, os dados evidenciaram que a grande maioria dos artigos pesquisou a política de saúde, com 31 trabalhos publicados, demonstrando uma valorização da temática da gestão participativa; seguida de 30 trabalhos relacionados ao meio ambiente, com destaque para os comitês de bacia hidrográfica e de APAs; e 12 publicações sobre a gestão participativa e a política intersetorial. A política de educação foi um pouco maior em número de publicações (7) quando comparamos com a política urbana e regional (6).

Gráfico 2. Setores de políticas públicas trabalhados nos artigos científicos



Fonte: Elaborado pelas autoras com dados da pesquisa (2025).

Os dados da pesquisa integrativa chamaram a atenção para o fato de que 85,71% dos artigos priorizaram o contexto da gestão pública e 14,29% das organizações da sociedade civil. Quando olhamos para a lista de periódicos, verificamos que, de um total de 35 revistas, há uma maior concentração em apenas oito (Ambiente & Sociedade, Saúde e Sociedade, Urbe, *Ciência & Saúde Coletiva*, *Revista Brasileira de Enfermagem*, *Saúde Debate*, *Revista Oeste* e *Revista de Administração Pública*), sendo que quatro delas são da área de saúde, o que pode explicar a maior quantidade de artigos nessa área.

Tabela 1. Relação de periódicos em que os artigos foram publicados

Periódico	**Frequência**
Ambiente & Sociedade	7
Saúde e Sociedade	6
Urbe	5
Ciência & Saúde Coletiva	5
Revista Brasileira de Enfermagem	4
Saúde em Debate	3
Revista Oeste	3

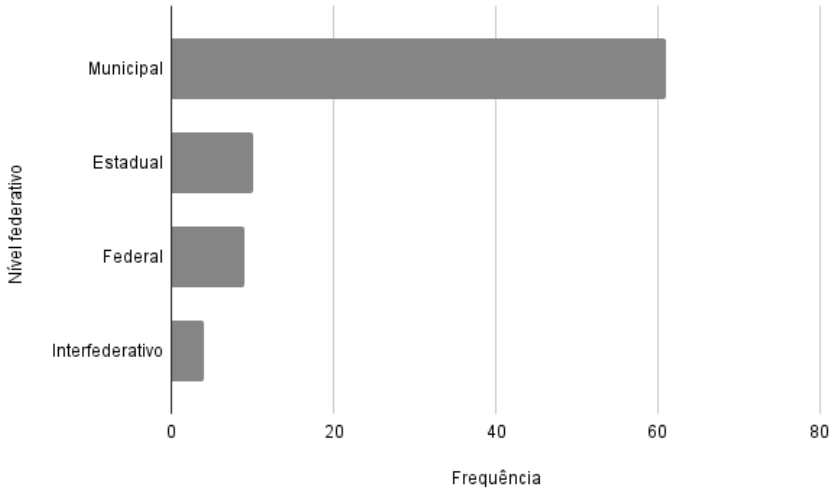
Revista de Administração Pública	3
Interface	2
Interações	2
Revista de Sociologia e Política	2
Physis Revista de Saúde Coletiva	2
Floresta e Ambiente	2
Lua Nova	2
Opinião Pública	1
Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação	1
Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional	1
Educar em Revista	1
Revista de Saúde Pública	1
Cadernos EBAPE	1
Sociedade & Natureza	1
Mercator	1
Revista de Administração Contemporânea	1
Revista de Administração de Empresas	1
Revista do Instituto de Estudos Brasileiros	1
Rev. Latino-Am. Enfermagem	1
Trabalho, Educação e Saúde	1
Novos Estudos	1
Avaliação	1
Revista Katálysis	1
Sociologias	1
Estudos Avançados	1
Sociedade e Estado	1
Educação e Sociedade	1
Total	68

Fonte: Elaborada pelas autoras com dados da pesquisa (2025).

Já no que diz respeito aos níveis federativos, os artigos priorizaram a análise dos municípios brasileiros com 61 publicações, o que pode ter por justificativa uma priorização de Estudos de Casos, a partir de práticas profissionais, mas também as transformações provocadas com a descentralização político-administrativa, que gerou novas responsabilidades aos

municípios, sobretudo de implementação de políticas públicas de natureza social, e com isso uma agenda de pesquisa inovadora, com foco na gestão participativa.

Gráfico 3. Níveis federativos trabalhados nos artigos que tratam da gestão pública



Fonte: Elaborado pelas autoras com dados da pesquisa (2025).

Já na revisão integrativa na base de indexação BDTD, com base na consulta realizada em 11 de agosto de 2025, a partir da *string* de busca "gestão participativa" e dos filtros: 1) idiomático (português); 2) temporal (1988-2025); e 3) tipo de documento (dissertação ou tese), encontraram-se 1.147 trabalhos. Desse total, selecionaram-se 589, como se observa no quadro 2. Assim, 529 textos foram excluídos por não tratarem diretamente do tema, 21 foram repetidos, dois não abordaram pelo menos um setor de políticas públicas e seis trabalharam casos internacionais não relacionados ao Brasil.

Quadro 2. Número de trabalhos na consulta inicial, pré-seleção e seleção

Descritor	Consulta inicial[7]	Pré-seleção	Seleção
	BDTD	BDTD	BDTD
Gestão participativa	1147	618	588

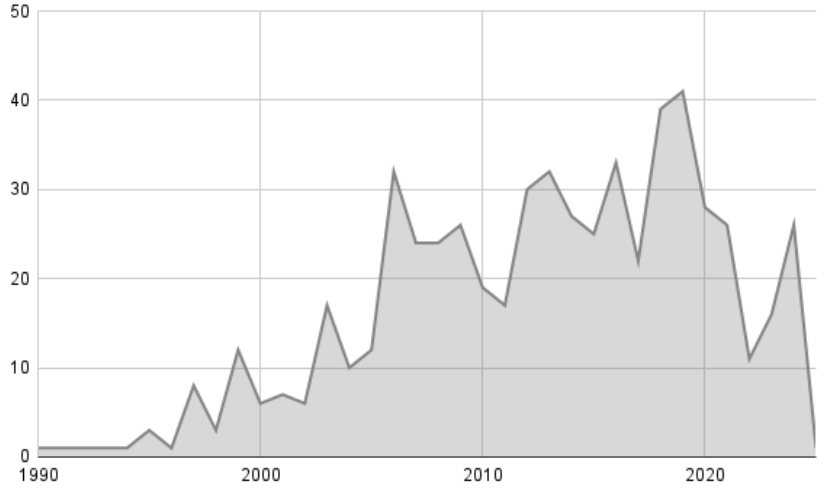
Fonte: Elaborado pelas autoras com dados da pesquisa (2025).

Com relação às teses e dissertações defendidas, podemos observar que há quatro picos, sendo um em 2013 com 32 defesas; em 2016 com 33 defesas; um crescimento considerável em 2018 com 39 trabalhos defendidos; e sendo o ano de 2019 aquele com maior número de depósito (41 trabalhos). No entanto, com a pandemia da covid-19, ocorreu uma queda significativa a partir de 2020, que teve apenas 28 defesas. Em 2021, foram 26 trabalhos, e, em 2022, apenas 11 publicações, voltando a subir em 2024 com 26 defesas.

Entre os anos de 1988 e 2025, observou-se que 83,5% dos trabalhos identificados na pesquisa integrativa correspondem a dissertações de mestrado, enquanto apenas 16,5% são teses de doutorado. Todos os trabalhos analisados abordam a temática da gestão participativa em articulação com as políticas públicas, evidenciando o interesse crescente da academia brasileira por esse campo de estudo. Os dados da pesquisa integrativa chamaram a atenção para o fato de que mais de 85,1% dos trabalhos eram sobre a gestão pública e 14,9% relacionados a organizações da sociedade civil, com destaque para a gestão social.

7 As consultas preliminares adotaram três filtros na SciELO: I) idiomático (português, espanhol e inglês); II) temporal (1988-2025); e III) tipologia textual (tese ou dissertação).

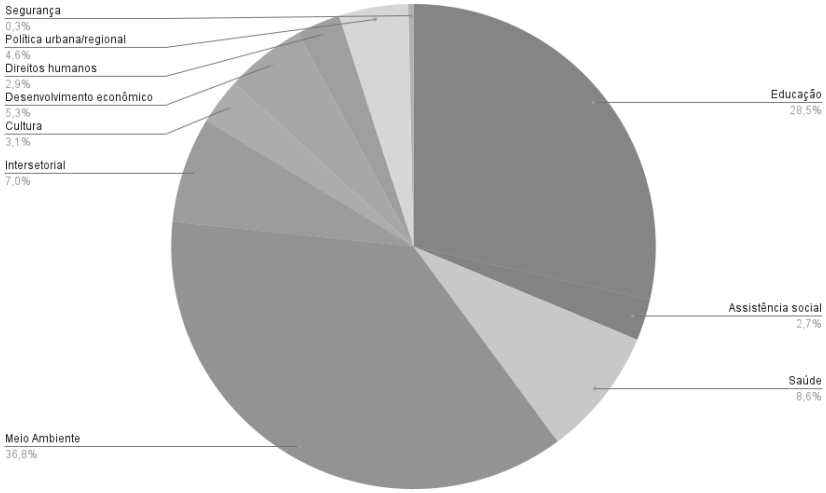
Gráfico 4. Anos de publicação das teses/dissertações



Fonte: Elaborado pelas autoras com dados da pesquisa (2025).

No que diz respeito às instituições de ensino superior que tiveram trabalhos defendidos com temáticas relacionadas à gestão participativa no período selecionado, ficou evidenciado o número expressivo de defesas nas seguintes universidades: 56 trabalhos foram na Universidade Estadual do Ceará (UECE), seguida pela Universidade de São Paulo (USP), com 32 trabalhos; pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com 27 defesas; pela Universidade de Brasília e pela Universidade Federal do Ceará (UFC), com a mesma quantidade de trabalhos (24); pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), com 20 defesas; e as demais instituições, com menos de 20 trabalhos defendidos, entre elas a UFRN, com 15 defesas.

Gráfico 5. Setores de políticas públicas: trabalhos nas teses/dissertações



Fonte: Elaborado pelas autoras com dados da pesquisa (2025).

No que tange aos setores das publicações, os dados obtidos destacaram que 36,8% dos trabalhos também pesquisaram sobre a gestão participativa e o meio ambiente, sendo que, nas teses e dissertações, essa área foi a mais pesquisada, diferente do SciELO, em que foi a segunda mais frequente, sendo a área da saúde a primeira. Já a política de educação teve um total de 28,5% dos trabalhos publicados, sendo a segunda área mais pesquisada em nível de pós-graduação; seguida da política de saúde, com 8,6%, e intersetorial, com 7,0%. A política de assistência social foi um pouco menor em relação ao desenvolvimento econômico, com 5,3%; a política urbana e regional, com 4,6%; a cultura, com 3,1%; os direitos humanos, com 2,9%; e a segurança, com apenas 0,3% de publicações.

Em linhas gerais, a pesquisa integrativa realizada nas duas bases de dados selecionadas ressalta que a academia brasileira tem contribuído com artigos científicos relacionados à temática da gestão participativa, sobretudo na escala municipal e em diferentes políticas públicas – com destaque para as áreas sociais e ambientais. Além disso, observa-se uma significativa produção voltada à formação de recursos humanos, evidenciada pelas defesas de teses de doutorado e dissertações de mestrado em diversos programas de pós-graduação distribuídos por diferentes regiões do país.

4. Considerações finais

No Brasil, as experiências de gestão participativa citadas anteriormente chamam a atenção para o fato de que há uma diversidade de políticas públicas municipais, estaduais e federais, de diferentes partidos políticos, sendo implementadas buscando atender aos princípios democráticos presentes na Constituição Federal e nos demais instrumentos legais relacionados às políticas públicas, e de como elas podem servir de referência para a reprodução desses modelos por todo o país, nos vários níveis federativos.

A valorização dos princípios voltados para uma gestão participativa, a despeito de todas as dificuldades que possam ser verificadas, presente na diversidade de experiências desenvolvidas, nos deixa bastante otimistas em relação ao futuro da gestão participativa em nosso país, dado o processo de investimento recente que o governo federal vem tendo com as Instituições Participativas e com novas políticas públicas e suas possibilidades de replicação. É indiscutível o avanço propiciado pela abertura ou reinstalação de novos canais de participação para o encaminhamento das políticas públicas federais no país.

Os Conselhos Nacionais têm funcionado como espaços institucionais que têm favorecido a veiculação de demandas sociais, assim como o acolhimento de denúncias relativas ao uso dos recursos e ao funcionamento dos serviços públicos. Algumas avaliações têm apontado para a importância que os fóruns participativos têm tido para o processo de inversão de prioridades na agenda pública, abrindo espaço para o aparecimento de políticas inovadoras caracterizadas por uma maior adequação às necessidades da população.

Além disso, experiências de OP na escala estadual vêm sendo destaque na região Nordeste, ressaltando o pioneirismo dessa região em experiências de gestão participativa. A relevância que a mera existência dos instrumentos anteriormente destacados tem tido para o aprendizado da democracia brasileira, não somente por parte dos setores da sociedade civil, mas, também, por parte dos que representam o Estado, é algo inconteste. A convivência com a diferença e com o conflito propicia um aprendizado no sentido da busca de soluções que se produzem na discussão e na argumentação, elementos vitais para a consolidação de uma democracia pautada nos princípios de uma gestão participativa.

O balanço final das experiências de gestão participativa no Brasil não pode deixar de destacar o impacto político dessas iniciativas em termos organizativos, uma vez que essas experiências podem mudar a cultura política no país, dado o simples fato de a participação efetiva do cidadão em um dos canais institucionalizados de participação social já representar um diferencial significativo no processo de ampliação do espaço público. A gestão participativa, ao promover o diálogo, a escuta ativa e a valorização da diversidade de vozes, fortalece a democracia e contribui no processo de gestão das políticas públicas. E, nesse sentido, também o balanço da bibliografia é fundamental, na medida em que avigora tais iniciativas, além de constituir possibilidade de sustentação para a viabilização de um modelo de administração pública que vincule eficiência a mecanismos de participação social, consolidando princípios democráticos.

A ausência de um modelo-padrão de gestão participativa que adote princípios uniformes evidencia a importância das experiências vividas em cada uma das três esferas de governo. Cada prática participativa, com suas especificidades, contribui de forma singular para o fortalecimento da democracia. Portanto, para que o Estado brasileiro avance em um caminho promissor – transformando suas instituições em espaços mais democráticos, colaborativos e orientados ao bem comum –, é fundamental que a sociedade civil, ao lado dos intelectuais, assuma também um compromisso contínuo com o exercício da cidadania, efetivando o controle social e consolidando um projeto político nos termos de Dagnino (2004). Investir na gestão participativa, nesse contexto, é investir na maturidade democrática do país, na efetividade da participação social nas políticas públicas e na formação de sujeitos críticos e engajados com a vida cívica.

Referências

ALMEIDA, L. S. B. *A gestão participativa em administrações municipais*: as experiências de Natal e Maceió. 2006. 210 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional; Cultura e Representações) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

ALVES, M. M. *A força do povo*: democracia participativa em Lages. São Paulo: Brasiliense, 1980.

BOGO, R. S.; RODRIGUES, M.; SERAFIM, L.; DOWBOR, M. A quase morte dos Conselhos de OPs? As novas dinâmicas dos orçamentos participativos nos municípios brasileiros. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS (PDPP), 2025. *Anais...* Disponível em: https://www.pdpp2025.sinteseeventos.com.br/trabalho/view?q=eyJwYXJhbXMiOiJ7XCJJRF9UUkFCQUxIT1wiOlwiNTg1XCJ9IiwiaCI6ImEwOGRiOTJkZTY5YWFjZmJkYTkxYjg5ZWRkYzc3ZjIzIn0%3D. Acesso em: 30 jan. 2026.

CINGOLANI. L. *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures.* Working Paper Series on Institutions and Economic Growth. IPD WP13. UNUMERIT Working Paper Series. Maastricht, 2013. 52 p.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In*: MATO, Daniel (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES; Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DAHL, R. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular*: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

DOWBOR, M.; CARLOS, E.; ALBUQUERQUE, M. C. As origens movimentistas de políticas públicas: proposta analítica aplicada às áreas de criança e adolescente, direitos humanos e saúde. *Lua Nova*, 105, set.-dez. 2018.

FAGANELLO, C. P.; DASSO JÚNIOR, A. É. História contemporânea da administração pública brasileira contada pelas reformas administrativas de caráter gerencial: um balanço dos últimos 25 anos. *Revista Digital de Direito Administrativo*, [*S.l.*], v. 9, n. 2, p. 196–217, 2022. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/195736. Acesso em: 18 dez. 2023.

JACOBI, P. R. *Políticas públicas de saneamento e saúde e reivindicações sociais no município de São Paulo* – 1974/1984. Dissertação (Doutorado) – FFLCH-USP, São Paulo, 1985. Mimeografado.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies.* [*S.l.*]: Pearson Education Limited, 2014.

NOGUEIRA, M. A. *As possibilidades da política*: ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil*: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: Enap, 1997. 139 p.

OLIVEIRA, O. P. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. *Opinião Pública*, Campinas, SP, v. 22, n. 2, ago. 2016.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULA, A. P. P. de. *Entre a administração e a política*: os desafios da gestão pública democrática. Campinas, SP: [s.n.], 2003.

ROSSI, P. F. O. *O ciclo virtuoso das prefeituras democráticas e populares no Brasil.* Tese (Doutorado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024. DOI: 10.11606/T.16.2025.tde-22052025-114637. Acesso em: 11 set. 2025.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications. *In*: SABATIER, P. A. (Ed.) *Theories of Policies Process.* Boulder, Colorado: Westview Press, 2007. p. 189-222.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar. 1984.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SOUZA, C. Possibilidades e limites das assessorias de participação social e diversidade no desenho da arquitetura institucional do Governo Federal. *SciELO Preprints*, 2023. DOI: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.6766. Acesso em: 20 jul. 2025.

SOUSA, J. M. C. A persistência do patrimonialismo na administração pública brasileira: um olhar a partir da obra de Raymundo Faoro/ The persistence of patrimonialism in brazilian public administration: a view from the work of Raymundo Faoro. *Revista Quaestio Iuris*, [*S. l.*], v. 5, n. 2, p. 33–56, 2012.

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONNE, F. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008.

TATAGIBA, L. F. *Participação, cultura política e modelos de gestão*: a democracia gerencial e suas ambivalências. Campinas, SP: [s.n.], 2003.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? *Opinião Pública*, Campinas, SP, v. 14, n, 1, p. 65-95, jun. 2008.

WEBER, M. *Ensaios de sociologia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

WILSON, W. O estudo da administração. *Revista do Serviço Público*, 56, 3, p. 349-366, 2005 [1946].

Coalizões de defesa e comunidades de políticas

Monika Dowbor
Wanderson Felício de Souza

Introdução

Os conceitos que nos ocupam neste capítulo – o de comunidades de políticas e o de coalizões de defesa – surgem, no Norte Global, nos anos 1980, como resposta às mudanças na produção de políticas públicas e são caracterizados pela sua natureza pluralista, pois pressupõem a existência de conjuntos de atores diversos envolvidos ou interessados em determinada política pública, temática de interesse público ou, ainda, instituição ou empreendimento público[1]. Foram cunhados para dar conta de novas constelações de atores que emergiram nas políticas públicas durante as reformas neoliberais, que, entre outros, multiplicaram e diversificaram os atores participantes da formulação e implementação de políticas, abrangendo, para além do Estado, suas instituições e burocracias, a sociedade civil e o mercado. Nesse sentido, são conceitos que têm potencial para contribuir na continuidade da articulação de categorias de análise de campos disciplinares distintos, tais como o de administração pública e o de ciência política, e, mais especificamente, o dos nossos debates em torno de instituições participativas, movimentos e organizações da sociedade civil (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014; Gurza Lavalle *et al.*, 2019; Abers, 2021; Tatagiba; Teixeira, 2021; Gurza Lavalle; Dowbor; Szwako, 2025; Bichir; Pereira; Gomes, 2021).

Ambos os conceitos trazem um ângulo de análise menos estruturalista, como era o caso do conceito norte-americano de "triângulos de ferro", por exemplo, com suas posições cravadas apenas entre mercado, Estado e sindicatos. E também foram sendo propostos como alternativa aos sistemas de análise baseados na hierarquia, como abordagens *behavioristas* ou modelos institucionais que repousavam somente na estrutura ou em um tipo

1 Esse conjunto amplo de espaços institucionais relacionados com as políticas públicas, que as incluem mas que não se restringem a elas, vamos denominar de subsistema de política.

de agência específica em seus pressupostos (Tamrin *et al.*, 2024). Vieram marcados, resumidamente, pelo caráter interacionista.

Nesse sentido, ajudam a operacionalizar as pesquisas que buscam entender, ao mesmo tempo, a trajetória de atores e os processos de elaboração de políticas públicas. Captam, por meio de suas dimensões analíticas, não só quem está envolvido em e com uma política, mas também os vínculos construídos por e entre os atores para defender ideias compartilhadas. Ajudam a entender como essas ideias, por sua vez, constroem os vínculos e como os atores se coordenam e se colocam em ação em situações de disputa e/ou colaboração em torno das políticas públicas.

Qual é a contribuição que esses conceitos trazem para nosso campo de Movimentos Sociais e Instituições Participativas? A resposta pode ser apresentada em três camadas.

Em primeiro lugar, trazê-los para nosso campo de estudos amplia o leque de opções analíticas à disposição para a pesquisa. Ora, ainda que sempre surjam novas políticas, as instituídas nos anos 1990 e 2000 já atravessaram diversas etapas ao longo do seu ciclo, apresentam novas configurações e colocam novos desafios. Os atores (como movimentos sociais) que, ao longo destes anos, interagiram muito com o Estado também sofreram mudanças ou transformações organizacionais e/ou de seu papel nas políticas públicas (de contestador para o executor de política, por exemplo). Em segundo lugar, esses conceitos partem explicitamente das políticas públicas, sem no entanto ficarem reféns das análises de administração pública, pois reconhecem analiticamente a diversidade de atores nelas envolvidos e, com isso, ampliam as análises para além do Estado. Por fim, trazemos aqui a apresentação desses conceitos cuja virtude é trabalhar com uma diversidade de atores estáveis ao longo do tempo em torno de um subsistema de política, também para pensar como nosso campo pode contribuir com eles.

O texto está organizado da seguinte maneira. A próxima seção situa ambos os conceitos trabalhados aqui em relação ao de redes de políticas e aponta para as diferenças em suas trajetórias enquanto programas de pesquisa. Em seguida, apresentamos nossas escolhas metodológicas para a confecção deste capítulo. Mais adiante, se encontram duas seções propriamente dedicadas aos conceitos que, além de apresentar suas principais definições, contemplam seus usos na literatura brasileira, bem como diálogos com o campo de participação e movimentos sociais. Na penúltima, antes das considerações finais, são sintetizadas as principais aproximações

e ênfases entre ambos, bem como descritas as escolhas metodológicas mais frequentes na sua aplicação.

Semelhanças e diferenças entre redes de políticas, comunidades e coalizões de defesa

O denominador comum entre os três conceitos mencionados no título desta subseção é que a formulação e implementação de políticas públicas não é mais atribuída nem executada somente pela ação do Estado enquanto ator singular e monolítico, mas resulta da interação entre muitos atores distintos (Schneider, 2005). Reconhecem também que existem entre a diversidade de atores envolvidos diferenças de poder e influência, que não são determinadas somente através de *status* político-institucional formal, mas também por meio de vínculos formais e informais – por exemplo, comunicação, intercâmbio de recursos, interação estratégica etc. (Schneider, 2005, p. 38).

Mas é a qualidade dos vínculos que permite distinguir desde já o conceito de rede de política pública dos demais que realçam, diferentemente do primeiro, o tipo de vínculo entre os atores. Se com o conceito de rede de política podemos abranger todos os que nela têm algum interesse, só poderemos denominar de comunidade ou coalizão de defesa aquela parte da rede que compartilha ideias enquanto formulações (crenças) causais e age de forma coordenada ao longo de um tempo razoável[2]. Com isso, passamos a considerar neste capítulo o conceito de rede de políticas como um guarda-chuva, como o fez Rhodes (2006), usando-o como termo genérico e que, portanto, abrange os outros, o que foi corroborado por outros autores, como afirmam Capella e Brasil (2015).

O conceito de redes de política ajuda a examinar a produção de políticas, estudando como a formação de vínculos entre atores influencia os resultados em rede e a interação entre eles (Braunstein; Thatcher, 2015) ou, dito de outra maneira, como redes influenciam e formam preferências e interesses (Zhang *et al.*, 2021). Ao estudarmos uma rede de política, podemos chegar a identificar coalizões de defesa ou comunidades de políticas, conceitos que são objeto de reflexão deste capítulo.

2 Há quem distinga redes de comunidades apenas pelo tipo de "coisa" compartilhada. No caso de redes, seriam os interesses (Howlett; Ramesh, 2003; Jordan, 1990) e, no caso de comunidades, visões comunitárias (Jordan, 1990) e ideias (Howlett; Ramesh, 2003).

Dito isso sobre as redes de políticas, queremos apontar desde já que, apesar das semelhanças e origens em comum, o desenvolvimento e o atual grau de detalhamento de ambos os conceitos, o de comunidades de políticas e o de coalizões de defesa, refletem trajetórias acadêmicas distintas, que dizem respeito, em primeiro lugar, ao tipo de acúmulo empírico que cada um oferece para orientar novas perguntas e agendas de pesquisa. Enquanto as coalizões de defesa se consolidaram como um conceito articulado a múltiplos elementos e pressupostos analíticos, integrados a um programa teórico próprio – o *Advocacy Coalition Framework*, ACF (em português, Modelo de Coalizões de Defesa, MCD)[3] –, as comunidades de políticas evoluíram de forma menos vinculada a um corpo teórico único.

O ACF foi se consolidando em torno de um repertório explicativo marcado pela ênfase no conflito intercoalizões, acumulando achados empíricos, delineando hipóteses e estabelecendo convergências analíticas, sendo uma das mais recorrentes a dinâmica de oposição entre ao menos duas coalizões (Nohrstedt *et al.*, 2023). Nesse processo, foram observados diferentes efeitos, como a "homofilia de crenças" entre membros de uma mesma coalizão (Jenkins-Smith *et al.*, 2018) e o deslocamento de percepção frente a adversários e aliados: o *devil shift*, tendência a perceber os opositores como mais poderosos e moralmente perigosos do que são (Sabatier *et al.*, 1987 *apud* Nohrstedt *et al.*, 2023), e o *angel shift*, tendência a idealizar aliados, supervalorizando sua legitimidade e intenções (Leach; Sabatier, 2005 *apud* Nohrstedt *et al.*, 2023). Assim, o conflito intercoalizões passou a ser visto não apenas como condição do subsistema, mas também como mecanismo de reforço da coesão interna das coalizões de defesa (Barcelos; Pereira; Silva, 2016).

O conceito de comunidades, por não ter acumulado o mesmo volume de aplicações, manteve maior flexibilidade e ênfase distinta. Em vez de privilegiar o conflito entre comunidades como motor central da dinâmica política, a literatura ressaltou sobretudo a cooperação, a negociação e a coordenação entre os atores que as compõem (Bezerra *et al.*, 2024), permitindo compreendê-las como um ator coletivo que age estrategicamente

3 Duas ressalvas são necessárias nesse momento: referimo-nos a coalizões de defesa no sentido estrito do modelo, marcadas pela estabilidade no tempo, e não a alianças momentâneas empregadas em sentido amplo. Além disso, não buscamos recomendar o uso integral do ACF, mas indicar como seus conceitos podem ser aplicados de modo flexível a distintos objetivos e desenhos de pesquisa.

mesmo sem a existência de comunidades rivais. Isso não significa ausência de tensões ou disputas internas – relativas à assimetria de recursos, por exemplo – ou conflitos com outros atores estatais e societais; mas aponta, sobretudo, para uma diferença de ênfase analítica. Assim, é importante evitar a reificação tanto da harmonia nas comunidades quanto da polarização nas coalizões, reconhecendo que se tratam de lentes analíticas que iluminam dimensões específicas das interações socioestatais, ainda que muito próximas.

Fontes e desenho metodológico

Nossa escolha metodológica foi a de trazer os conceitos de comunidades de políticas[4] e de coalizões de defesa na acepção de autores que cunharam esses conceitos, além de atualizar o debate por meio de artigos de revisão de literatura. Para o conceito de comunidades de políticas, recorremos a textos clássicos, como os de Rhodes (1985; 2006) e de Atkinson e Coleman (1992), nos quais ele foi apresentado originalmente, seguido de algumas revisões mais recentes, como a de Miller e Demir (2007). Um cenário de produção bem mais rarefeita nos indicou que o conceito, diferentemente do seu vizinho, coalizão de defesa, não se tornou um programa de estudos e careceu de maiores desenvolvimentos teóricos, analíticos e metodológicos. Antes de o(a) leitor(a) tomar a decisão de pular a parte sobre comunidades na leitura, queremos pontuar que esse conceito oferece um potencial de desenvolvimento enraizado no Brasil e/ou na América Latina e Caribe justamente por não ter sido objeto de tanto investimento no Norte Global. Isso acontece, especialmente, no sentido de poder focar mais nas estratégias de ação e menos nos recursos, como é o caso das coalizões de defesa.

Para trazer a discussão sobre ACF, partimos dos principais elementos apresentados nas diferentes edições do livro *Theories of the Policy Process*, especialmente nos capítulos publicados em 2018, um escrito por Jenkins-Smith *et al.* (2018), e, em 2023, outro por Nohrstedt *et al.* (2023). Além

4 O(A) leitor(a) mais familiarizado (a) com o campo das políticas públicas pode notar a ausência do conceito de comunidades epistêmicas, proposto por Haas (1992), que designa grupos de profissionais com expertise reconhecida e autoridade sobre o conhecimento relevante em determinado domínio. Embora útil em certos contextos, esse conceito baseia-se no critério de especialização como elemento central. Optamos por não adotá-lo, privilegiando abordagens que contemplem a pluralidade de atores envolvidos nas políticas públicas.

disso, utilizamos duas revisões sistemáticas da aplicação da abordagem de ACF na literatura internacional (Pierce *et al.*, 2017; Ma; Lemos; Vieira, 2020), assim como balanços nacionais de teses e dissertações (Capelari; Araújo; Calmon, 2015; Vieira *et al.*, 2021). Finalmente, foi realizada uma busca adicional no *SciELO Scientific Electronic Library Online*, em julho de 2025, de forma a captar algumas das últimas tendências da produção brasileira que se utiliza do modelo.

A chegada desses conceitos ao Brasil é variada. No caso de coalizões de defesa, cujo uso na literatura nacional é relativamente intenso, vamos apontar algumas utilizações contrastando com as acepções originais e atentos às adaptações locais. A utilização do conceito de comunidades de políticas é mais rarefeita e, nesse sentido, segue a dinâmica do uso internacional. Aqui, vamos aproveitar alguns textos para demonstrar a extensão de seu uso e pensar com essa produção a capacidade heurística do conceito.

O *Advocacy Coalition Framework* (ACF)

O *Advocacy Coalition Framework* (ACF), comumente traduzido como Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), é uma abordagem teórica voltada à compreensão dos processos de formulação e mudanças de políticas públicas. Foi inicialmente formulado por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) e revisitado ao longo das últimas três décadas para incorporar avanços teóricos e conceituais, especialmente nas sucessivas edições do livro *Theories of the Policy Process*. Seu ponto de partida é a observação de que os atores políticos – estatais, societais e também oriundos do mercado – se organizam em torno de sistemas compartilhados de crenças, formando as coalizões de defesa que dão nome ao modelo, e disputam, a partir delas, os rumos das políticas públicas ao longo do tempo.

Assim como o conceito de comunidade de políticas, o ACF amplia o foco analítico ao incluir uma diversidade de atores que participam do processo de produção de políticas para além de instituições formais ou atores governamentais, incorporando movimentos sociais, especialistas, grupos de interesse, organizações da sociedade civil, burocratas, parlamentares e outros indivíduos e grupos com capacidade de influenciar determinado subsistema de políticas. O que une esses atores não é a posição institucional que ocupam, mas a afinidade de crenças, sobretudo valores normativos,

diagnósticos sobre problemas públicos e preferências por instrumentos de ação (Nohrstedt *et al.*, 2023).

Enquanto arcabouço teórico, o ACF não se propõe a ser uma teoria unificada com hipóteses universais, mas um conjunto de pressupostos, conceitos e orientações analíticas que permitem a comparação de casos empíricos em diferentes contextos, servindo também como ferramenta heurística e diagnóstica (Gabehart; Weible, 2023; Capelari; Araújo; Calmon, 2015). Foi adotado em pesquisas com variados recortes temáticos – meio ambiente, energia, saúde e educação – em escalas subnacionais, nacionais e internacionais, em contextos democráticos e não democráticos (Pierce *et al.*, 2017; Nohrstedt *et al.*, 2023; Jenkins-Smith *et al.*, 2018) e em diferentes campos disciplinares, como ciência política, administração pública, sociologia e ciências ambientais (Ma; Lemos; Vieira, 2020).

Pressupostos e conceitos básicos do ACF

Os principais pressupostos do ACF dizem respeito à delimitação dos subsistemas de políticas e seus atores societais e estatais, ao papel das crenças, à formação das coalizões, à perspectiva temporal adotada e aos processos de mudança (Jenkins-Smith *et al.*, 2018; Nohrstedt *et al.*, 2023).

O **subsistema de políticas públicas** é o ponto de partida e nível de análise central dos estudos baseados no ACF. Trata-se de um recorte temático, territorial ou mesmo simbólico que define um campo de disputa e interação entre diferentes atores que compartilham interesses por determinada política. Os subsistemas variam em escopo, podendo ir de arenas específicas a contextos transnacionais, como as negociações internacionais sobre mudanças climáticas. Nesses subsistemas, a disputa política ocorre não apenas em fóruns formais, mas também em narrativas públicas, meios de comunicação, espaços de participação política e disputas simbólicas e, por isso, o ACF costuma ser articulado a outros modelos analíticos que também enfatizam o papel das ideias (Kingdon, 1995; Baumgartner; Jones, 1993).

O *framework* diferencia três tipos de subsistemas de políticas conforme o padrão de conflito entre coalizões: adversariais, marcados por alta intensidade de conflito; unitários, nos quais predomina uma coalizão dominante; e colaborativos, caracterizados pela coexistência de coalizões que interagem com baixos ou moderados níveis de conflito. Eles são estruturas

semi-independentes, ou seja, possuem certo grau de autonomia, mas se sobrepõem e se articulam com outros subsistemas (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993).

O **sistema de crenças** estrutura a formação das coalizões de defesa, sendo organizado em três níveis hierárquicos: i) crenças profundas, relativas a valores normativos e ontologias que orientam visões de mundo; ii) crenças centrais de política, que estruturam concepções sobre problemas, causas e objetivos prioritários; e iii) crenças secundárias, ligadas a meios, estratégias, instrumentos de ação e arranjos institucionais.

Finalmente, as **coalizões de defesa** são a principal unidade de análise do ACF. Elas se constituem por meio do agrupamento de atores com crenças comuns e se organizam para influenciar os rumos do subsistema, podendo ser classificadas como dominantes, quando controlam a narrativa política e detêm apoio governamental, ou desafiadoras, quando operam nas margens e buscam alterar o *status quo*. Nos subsistemas podem coexistir grandes coalizões opostas (por exemplo, pró e contra o aborto), ou coalizões com posições mais granulares (Gabehart; Weible, 2023). Em geral, à semelhança dos movimentos sociais e das comunidades de políticas, elas permanecem estáveis por longos períodos, o que traz implicações metodológicas relevantes, discutidas adiante.

A partir desses pressupostos e conceitos, o ACF propõe uma interpretação integrada de como as coalizões de defesa operam, disputam e produzem mudanças, podendo ser entendido como um mapa heurístico – e não como um modelo causal rígido – organizado em três núcleos de análise: i) formação e atuação das coalizões de defesa, ii) mecanismos de mudança em políticas públicas e iii) aprendizado orientado à política. Eles são interdependentes, mas podem ser mobilizados separadamente, a depender das perguntas empíricas e dos objetivos analíticos de cada pesquisa. As coalizões de defesa se formam com base em crenças compartilhadas e, nesse sentido, não são apenas agrupamentos *ad hoc* de interesses, ultrapassando a noção mais geral de redes de políticas públicas e se aproximando do conceito de comunidades de políticas.

Por fim, cabe ressaltar que a permanência das coalizões ao longo do tempo decorre, em grande parte, da estabilidade das crenças centrais, o que confere previsibilidade à ação coletiva (Jenkins-Smith *et al*., 2018; Nohrstedt *et al*., 2023). Essa dimensão ideacional, porém, não basta para compreender seus efeitos: se as crenças funcionam como "cola" entre os

atores, é a coordenação de ações estratégicas – como o controle sobre regras, orçamentos e recursos de agências governamentais – que lhes confere agência e capacidade de moldar políticas (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993).[5]

O ACF no Brasil

No Brasil, a aplicação do ACF é recente, mas já se destaca como preferência entre os conceitos apresentados neste capítulo. O modelo passou a ser incorporado em teses e dissertações a partir de 2006 (Capelari; Araújo; Calmon, 2015), com expansão mais visível no fim da década passada (Vieira *et al.*, 2021). A conversão dessas pesquisas em artigos foi mais lenta (Ma; Lemos; Vieira, 2020), mas vem se intensificando, o que revela o interesse crescente da comunidade acadêmica em aprofundar o programa teórico e combiná-lo a tradições já consolidadas. A produção nacional se concentra nos estudos sobre o processo de políticas públicas, enquanto a literatura sobre participação política tem explorado o modelo para compreender, de forma ampliada, as interações entre atores estatais e societais e seus efeitos, além da inserção da sociedade civil em coalizões de defesa.

Os temas abordados refletem a diversidade observada na literatura internacional, com ênfase nos subsistemas de meio ambiente e energia (Capelari *et al.*, 2020; Medeiros; Gomes, 2019; Vieira, 2021; Salmi; Dowbor; Fleury, 2024); ciência, tecnologia e inovação (Rodrigues; Vasconcellos Sobrinho; Vasconcellos, 2020; Souza; Secchi, 2014); defesa, proteção e promoção de direitos (Albuquerque, 2018; Bresciani; Corrochano; Nogueira, 2023; Freitas, 2018); habitação social (Romagnoli; Martelli, 2024); reforma urbana e agrária (Castro; Serafim; Trindade, 2022; Serafim; Castro, 2025); e educação (Schabbach; Rosa, 2021; Sumiya; Sano, 2021).

Em relação aos agentes, os atores societais são centrais, o que evidencia a interdependência entre Estado e sociedade civil na constituição e atuação das coalizões no Brasil. Também é notável a presença de atores do mercado – associações produtivas, empresas e corporações transnacionais –, especialmente em subsistemas como ciência e tecnologia, transporte e energia, mas também no meio ambiente, na reforma urbana e agrária e

5 As relações entre coalizões em um subsistema, variáveis e mecanismos de estabilidade e mudança estão sistematizadas no conhecido diagrama do ACF, que pode ser consultado, em sua quarta revisão, no capítulo de Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible e Ingold (2018) no livro *Theories of the Policy Process*.

na habitação social (Rodrigues; Vasconcellos Sobrinho; Vasconcellos, 2020; Oliveira; Sanches Filho, 2023; Capelari *et al.*, 2020; Medeiros; Gomes, 2019; Serafim; Castro, 2025; Romagnoli; Martelli, 2024). De modo similar ao observado internacionalmente, os estudos nacionais costumam identificar duas coalizões principais em disputa, mas alguns apontam a existência de três ou até cinco.

A literatura brasileira não se limita a replicar achados: ela também propõe adaptações e releituras. As coalizões, ainda que fundadas em crenças estáveis, são atravessadas por interesses de curto prazo (Chaves; Secchi, 2022), enquanto a coordenação interna de seus membros é influenciada pelo uso estratégico do discurso, que, por sua vez, impacta o próprio sistema de crenças (Vieira, 2021). Há, também, diálogos frutíferos com a literatura sobre empreendedores de políticas públicas, que podem atuar na difusão de ideias, na manutenção das coalizões ou como *policy brokers*, reduzindo conflitos entre elas (Capella, 2016; Rodrigues; Vasconcellos Sobrinho; Vasconcellos, 2020).

Em diálogo com o recente debate sobre polarização na ciência política, Capelari *et al.* (2020) analisam como o conflito ideológico e a hiperpolarização eleitoral influenciam os subsistemas e levam à intensificação do conflito entre coalizões, erodindo espaços de negociação e ampliando o uso estratégico da informação científica. Em sintonia com os pressupostos do ACF (Jenkins-Smith *et al.*, 2018), observa-se que a produção técnico-científica cumpre papel ambíguo, podendo ser apropriada pelas coalizões como instrumento de legitimação de posições previamente estabelecidas, perdendo sua suposta neutralidade política (Capelari *et al.*, 2020). Há, também, estudos que evidenciam a atuação autônoma de órgãos estatais, liderando coalizões concorrentes em um mesmo subsistema (Medeiros; Gomes, 2019).

A tradição dos estudos de participação política e movimentos sociais, especialmente aquela voltada às interações socioestatais, já vem mobilizando o conceito de coalizões para compreender processos de institucionalização e construção de encaixes, assim como sua desinstitucionalização. Essa apropriação amplia o olhar dos estudos, permitindo abarcar um conjunto maior de atores que influenciam um subsistema – inclusive os que se opõem às agendas da sociedade civil e que têm mais recursos e poder de barganha (Castro; Serafim; Trindade, 2022). A formação de coalizões com atores estatais, por exemplo, é identificada como uma das estratégias utilizadas por

movimentos para ampliar sua capacidade de ação (Albuquerque, 2018), enquanto suas ideias só se tornam politicamente viáveis quando sustentadas por coalizões capazes de lhes conferir densidade e permanência (Szwako; Perissinotto, 2019), aproximando o debate participacionista das preocupações centrais do ACF.

Nessa direção, pesquisas recentes mostram que a análise das coalizões ajuda a compreender como diferentes combinações de atores – movimentalistas, estatais e econômicos – influenciam as interações e a durabilidade das políticas (Romagnoli; Martelli, 2024). Diagnósticos sobre as formas organizacionais presentes na sociedade civil, por outro lado, exploram categorias como "metacoalizão" para caracterizar experiências como o Observatório do Clima (Salmi; Dowbor; Fleury, 2024), sugerindo diálogos entre a literatura sobre *brokers* da sociedade civil (Gurza Lavalle; von Bülow, 2014) e os *policy brokers* do ACF (Nohrstedt *et al.*, 2023).

Finalmente, em contextos de desmantelamento de políticas, fechamento do Estado para certos movimentos sociais e desinstitucionalização de seus encaixes, essa perspectiva ampliada mostra-se igualmente fértil. A incorporação das coalizões pela literatura participacionista tem permitido iluminar assimetrias de poder político e econômico que atravessam os subsistemas de políticas (Abers; Silva; Tatagiba, 2018), evidenciando como atores estatais e não estatais mobilizam estratégias, repertórios e recursos para sustentar ou reverter determinados arranjos (Castro; Serafim; Trindade, 2022; Serafim; Castro, 2025).

Os desafios e a agenda de pesquisa

A literatura internacional recente aponta cinco frentes centrais para o avanço do ACF (Nohrstedt *et al.*, 2023): i) maior consistência na mensuração das crenças, diante de resultados empíricos contraditórios; ii) aprofundamento da tipologia de subsistemas, ainda pouco explorada de forma sistemática; iii) refinamento da classificação dos tipos de atores, como membros principais, auxiliares, mediadores e empreendedores de políticas, categorias ainda subteorizadas; iv) incorporação das estruturas de poder e das desigualdades sociais na análise da composição, representação e distribuição de recursos das coalizões; e v) fortalecimento de pesquisas comparativas, fundamentais para testar hipóteses em diferentes setores e contextos, especialmente em temas transnacionais como a crise climática.

No caso brasileiro, a literatura pode avançar ao considerar mais sistematicamente as especificidades locais, dadas as disputas em torno da desigualdade social, da exploração de recursos naturais, da segurança pública etc. (Ma; Lemos; Vieira, 2020). Além disso, o Brasil é um caso propício quando considerados o contexto de autoritarismo político em ascensão e o desmantelamento de políticas em diferentes níveis de governo. Nesse sentido, Capelari *et al.* (2020) sugerem uma agenda que inclua i) a estratégia de coalizões dominantes de recorrer à violência simbólica e material; ii) a exclusão da sociedade civil e de especialistas dos subsistemas, comprometendo a negociação e a construção democrática de políticas; e iii) a distorção em dados científicos e o uso da desinformação, pois, embora o ACF antecipe o uso estratégico da informação, ainda não explora as implicações políticas dessas distorções em processos de desdemocratização. Além disso, a articulação entre coalizões não dominantes precisa ser mais bem observada em contextos de hierarquias amplas, onde a distribuição de poder e recursos é muito desigual.

Parte dos desafios identificados na literatura internacional e nacional já vem sendo enfrentada pelo campo participacionista brasileiro, como em Abers, Silva e Tatagiba (2018), Castro, Serafim e Trindade (2022) e Serafim e Castro (2025), que exploram as estruturas relacionais multiatores presentes nos subsistemas, as assimetrias de poder e os recursos na composição e atuação das coalizões, bem como seus efeitos sobre as interações socioestatais e nas políticas.

Nas pesquisas que dialogam com a literatura participacionista, sua função é mais indutiva e heurística, servindo como ponto de partida para construções analíticas próprias. Aqui vislumbra-se potencial em dois planos. Primeiro, enquanto o ACF enfatiza a disposição de recursos como variável central para a influência dos atores, a literatura de movimentos sociais avançou na classificação das estratégias de ação, permitindo incorporar conceitos como repertórios de interação (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014), encaixes institucionais (Gurza Lavalle *et al*., 2019) e programas associativos (Tatagiba; Teixeira, 2021), viabilizando explicações mais produtivas sobre a conversão de recursos diversos em efeitos sobre as políticas. Segundo, essa literatura permite qualificar o papel dos ativistas e ativistas institucionais (Abers, 2021) – tanto na sociedade civil quanto no interior do Estado – não apenas como instrumentos de mobilização, mas como sujeitos engajados,

que constroem estratégias, transitam entre arenas e disputam enquadramentos simbólicos no interior das coalizões.

Comunidades de políticas[6]

A comparação de definições encontradas nos textos clássicos e de revisão permitiu decantar três dimensões mais frequentes das comunidades de políticas: durabilidade das relações, compartilhamento de crenças e coordenação de ação (Atkinson; Coleman, 1992; Rhodes, 1985; Rhodes, 2006; Côrtes, 2015; Miller; Demir, 2007). Para identificar uma comunidade de política é necessário, portanto, averiguar um conjunto (específico e restrito) de atores e organizações com "relações estáveis", que se coordena e interage para incidir nos processos decisórios, orientado por ideias, valores e visões comuns sobre uma política pública específica (ou subsistema de políticas).

Desse modo, estamos diante de um construto analítico que contribui para olhar as relações entre Estado, sociedade e mercado que são, ao mesmo tempo, ampliadas e circunscritas, como se fossem captadas pelas lentes divergentes e convergentes de uma lupa. De um lado, o conceito de comunidades de políticas amplia a compreensão relacional dos estudos de movimentos sociais em interação com o sistema político ao captar atores menos visíveis a olho nu ou com a chave analítica de movimentos. De outro, fecha e torna mais nítidas as relações, ao focar e direcionar para um subtipo de rede muito específico no interior de determinado subsistema de política pública e no qual operam diversas (incluindo oposicionistas) outras comunidades ou agrupamentos.

O ponto de partida analítico é, portanto, uma política pública independentemente de seu grau de institucionalização ou subsistema de políticas. Sua utilidade se revela com base no diagnóstico de que as políticas públicas não operam mais exclusivamente por meio de burocracias *weberianas* e representantes eleitos que deliberam de modo neutro e eficiente, tampouco via "grupos de interesse", que constituíam os principais agentes da vertente pluralista, mas são resultado de uma complexa e permanente interação entre vários atores (Atkinson; Coleman, 1992). Não há nada no

6 Uma parte dessa seção foi escrita em parceria com Debora Rezende para o capítulo do livro ainda inédito do Núcleo de Democracia e Ação Coletiva (NDAC/CEBRAP). Agradeço à coautora pela autorização para o uso de trechos para os fins deste texto.

conceito que preveja teoricamente a composição das comunidades. Seus atores podem se originar de qualquer uma das três esferas ou ser híbridos, contendo em suas trajetórias a passagem pelo Estado, sociedade civil e mercado. A sua constituição não pode, portanto, ser estabelecida *a priori*, e demanda à analista o trabalho de reconstrução de sua composição. Mas a tarefa de identificação não é o objetivo em si desse conceito, pois seu foco está na reconstrução daquele conjunto de atores que não só compartilha valores e visões de mundo, mas também se articula e se coordena, e com isso pode produzir os efeitos nas políticas públicas (Atkinson; Coleman, 1992).

Os textos consultados sobre o conceito de comunidades de políticas – dois clássicos (Rhodes, 1990; Atkinson; Coleman, 1992) e um de revisão (Miller; Demir, 2007) – compartilham o diagnóstico sobre a crescente diversidade de atores nos subsistemas de políticas. Os defensores do termo questionaram também as análises voltadas exclusivamente às instituições políticas nacionais para explicar as políticas públicas. A mesma observação pode ser feita em relação àqueles estudos de movimentos sociais que se voltam à compreensão das políticas públicas que são foco das reivindicações de movimentos. O foco em um tipo particular de ator limita a compreensão, seja de sua transformação em outras formas de ação coletiva, seja da atuação de outras comunidades no interior de um subsistema de política.

O conceito de comunidade de políticas não é filho único e nasce junto com uma multiplicidade de termos que, com maior ou menor abrangência, têm em comum a supressão das distinções rígidas entre Estado, sociedade e mercado, bem como dos princípios orientadores de cada uma dessas esferas, a saber, hierarquia, solidariedade e competição. Se, para alguns autores, existiria uma cadeia de quase sinônimos para *policy communities*, o que inclui *iron triangles, issue networks, regulatory sub-governments, professional networks, whirlpools, cozy triangles e policy networks* (Miller; Demir, 2007), parece-nos, a partir da revisão, que é possível organizá-los numa gradação. Os conceitos "rede de políticas" (Rhodes, 1990) e "rede temática" (Heclo, 1978) se propõem a descrever quem são todos os atores presentes e relevantes na construção de um subsistema, a ligação entre eles, a estrutura de vínculos e os padrões em que os atores estão inseridos (Marques, 2006; Côrtes; Lima, 2012). Nesse *continuum* entre o mais e o menos abrangente, aparecem, em seguida, os conceitos de comunidades de políticas e coalizão de defesa por conterem um critério de foco e recorte – valores compartilhados

e ação coordenada e estratégica. Em seguida, seguem os termos que dão conta de algum recorte específico, como "comunidade epistêmica" (Haas, 1992), que agrega apenas aqueles que detêm saber técnico sobre problemas e soluções de políticas e, por fim, entram os conceitos que pressupõem uma composição *a priori,* como triângulos de ferro.[7]

Se é possível diferenciar o conceito de comunidades dos demais supracitados, qual seria a diferença em relação ao conceito de movimentos sociais? A presença da variedade de atores com vínculos informais densos o assemelha ao de movimentos, mas as comunidades de políticas permitem incluir tanto atores do Estado e da sociedade como os do mercado, e seu ponto de partida são subsistemas de políticas específicos. Ainda que a literatura de movimentos sociais tenha ampliado o olhar para atores estatais, o mercado é desconsiderado por razões históricas, normativas e teóricas (como a influência da literatura da sociedade civil de proposta *habermasiana*, por exemplo). Ademais, ainda que vários movimentos sociais tenham entrado no Estado de modo a influenciar as políticas, suas visões e projetos políticos ultrapassam a construção de uma política pública, pois buscam resolver injustiças e desigualdades, o que os coloca necessariamente em confronto político (Diani, 1992).

Por fim, vale destacar os limites do conceito de comunidades de políticas. Além da dificuldade de precisão conceitual, há questionamentos metodológicos e normativos. Primeiro, a literatura não apresenta uma definição muito clara sobre quando agem ou como escolhem canais e formas de ação. Nesse sentido, a literatura de movimentos sociais pode contribuir para situar a análise de comunidades de políticas no contexto, seja de oportunidades políticas (Tarrow, 1997), seja da proposição de que as estratégias são pensadas concomitantemente à consideração da ação dos atores oposicionistas (Abers; Silva; Tatagiba, 2018). Além do fato de que a literatura de movimentos sociais é especializada em mapear os distintos repertórios de ação e interação dos grupos.

O segundo limite da noção de comunidades de políticas refere-se à relevância dada aos indivíduos e a suas relações, ou à circunscrição da

7 É comum na literatura o "efeito sanfona" relacionado ao uso do conceito de comunidades de políticas. Conforme mostram Capella e Brasil (2015), ele pode ser aplicado como mero descritor de fronteiras sem necessariamente conter o caráter sociológico de comunidade em termos de vínculos duradouros ou, ainda, ser restrito a um conjunto de especialistas, como apontam Côrtes e Lima (2012).

análise ao campo setorial, muitas vezes obscurecendo os impactos políticos e estruturais e apresentando uma visão anêmica do Estado (Atkinson; Coleman, 1992). Neste ponto, mais uma vez pode ser útil o diálogo com a literatura sobre movimentos sociais que destacou a heterogeneidade estatal. A influência de atores extraestatais nas políticas públicas é dependente de capacidades estatais, entendidas como as condições – político-relacionais e técnico-administrativas – de que dispõem o Estado para planejar e implementar as políticas (Pires; Gomide, 2016; Almeida; Martelli; Coelho, 2021). A literatura mostra como o Estado é distinto internamente, inclusive no tipo de adoção de interfaces socioestatais (Pires; Vaz, 2014). Assim, a institucionalização pode ser limitada por características estruturais dos setores de políticas públicas que são mais herméticos às mudanças quando comparados com outras estruturas e setores do Estado (Braga, 2024).

Embora não sejam tão frequentes como o conceito de coalizão, é possível apontar três tipos de uso de comunidade de políticas pela literatura nacional. Lima, Steffen e D´Ascenzi (2018) destacam dois tipos de redes que recebem destaque no processo de construção de políticas públicas: as redes temáticas (*issue networks*) e as comunidades de políticas públicas. Citam uma das comunidades de políticas mais conhecidas no Brasil, o Movimento pela Reforma Sanitária, o que mostra a proximidade do conceito com o de movimentos sociais (cf. Dowbor, 2012). Côrtes (2015) preserva a noção de estabilidade, mas reserva o conceito de comunidades a especialistas de uma determinada área que possuem uma base de conhecimento e linguagem compartilhadas, o que poderia ser também abrangido pelo conceito de comunidade epistêmica. Waisbich (2025) mobiliza o conceito a partir de uma abordagem alternativa e menos centrada nas noções de "estabilidade" e "coesão", proposta por Côrtes e Lima (2012, p. 40), e utiliza o conceito como uma categoria para pensar conjuntos de "atores em rede" situados "no Estado e na sociedade". Por fim, há quem use comunidades de políticas públicas caracterizadas como grupos relativamente restritos, estáveis e coesos, formados por indivíduos que compartilham valores, interesses ou crenças comuns em torno de determinadas áreas ou setores de política (Bezerra *et al.*, 2024).

Trata-se de usos do conceito que, além de se ancorarem na produção de políticas públicas, buscam entender como elas são produzidas (ou desinstitucionalizadas), tendo em vista não só a diversificação de atores para além do Estado e suas burocracias e sua atuação, mas também um

pressuposto menos evidente, qual seja, que são as crenças, os valores e as visões que articulam as ações coletivas.

Comunidades de políticas e coalizões de defesa: aproximações, ênfases e escolhas metodológicas

Entre os principais pontos de convergência entre os conceitos, se destaca a premissa relacional, segundo a qual atores estatais e societais – incluindo aqueles oriundos do mercado – ao mesmo tempo buscam incidir sobre as instituições e os processos da produção de políticas públicas como também são por eles influenciados. A essa perspectiva somam-se três dimensões recorrentes: a centralidade das ideias e crenças, entendidas como valores, diagnósticos e saberes que estruturam a ação coletiva; a coordenação estratégica entre os atores, que orienta a ação em torno de objetivos compartilhados; e a temporalidade, que ressalta o caráter processual e cumulativo das relações, ultrapassando eventos pontuais para abarcar rotinas, repertórios e padrões relativamente estáveis ao longo do tempo. Por fim, ambos reconhecem a multiplicidade de arenas decisórias nas quais disputas e decisões políticas acontecem – parlamentos, burocracias, conselhos de políticas, fóruns profissionais, espaços simbólicos, entre outras –, que são mobilizadas de forma estratégica pelos atores.

Do ponto de vista metodológico, tanto as comunidades como as coalizões compartilham a ênfase na temporalidade como dimensão essencial para compreender processos de mudança. Em ambas, as interações são concebidas como processuais e cumulativas, exigindo recortes temporais amplos capazes de abarcar rotinas, repertórios e padrões relativamente estáveis ao longo do tempo. No caso do ACF, essa exigência é explicitada na recomendação de observar pelo menos uma década de interações para identificar a formação e atuação das coalizões (Nohrstedt *et al.*, 2023; Capella; Brasil, 2015). O mesmo raciocínio pode ser aplicado às comunidades de políticas, conceito que implica a estabilidade de arranjos (Rhodes; Marsh, 1992).

Essa perspectiva de médio a longo prazo também possibilita observar transformações nas estratégias de ação e nos formatos organizacionais. Uma pergunta de pesquisa pode, por exemplo, investigar os efeitos de um movimento sobre determinada política pública, acompanhando a decisão estratégica de integrar uma coalizão de defesa, o que pode ampliar

sua capacidade de ação e influência. Outra possibilidade é analisar como formatos organizacionais se alteram ao longo do tempo, como no caso de um movimento que, no processo de institucionalização de uma política, se transforma em comunidade de política e passa a atuar de modo permanente na disputa e deliberação sobre seus rumos.

Isso não significa, contudo, que estudos transversais ou centrados em momentos históricos específicos não sejam válidos. Mapear a composição de uma comunidade ou coalizão em determinado ponto do tempo pode trazer achados relevantes, desde que situado em dinâmicas mais amplas de longo prazo (Gabehart; Weible, 2023). A escolha entre abordagens longitudinais ou conjunturais depende, assim, do tipo de dado disponível, dos instrumentos de coleta, das formas de decodificação e análise e, sobretudo, da pergunta de pesquisa (Nohrstedt *et al.*, 2023).

Entre as técnicas aplicáveis a ambos os conceitos, estão: i) a análise de redes, útil para identificar posições dos atores, padrões de coordenação e troca de informação; ii) a reconstrução histórica, que rastreia quando e por que os atores se coligaram; iii) o mapeamento de partes interessadas, que identifica os atores potencialmente influentes ou influenciados; e iv) as análises de conteúdo, de discurso e de narrativas, que permitem identificar quadros interpretativos, crenças compartilhadas, estratégias de enquadramento e modos de legitimação utilizados pelos atores. No caso do ACF, os *surveys* são úteis para caracterizar os sistemas de crenças, embora também possam ser empregados para identificar os componentes ideacionais nas comunidades.

Por fim, um ponto central no desenho de pesquisa, que impactará nas escolhas metodológicas, é a relação entre o nível e a unidade de análise, ou melhor, se as comunidades e coalizões são concebidas como "estruturas relacionais", espaços de interação entre atores que compartilham recursos, ideias e estratégias; ou como "atores coletivos", dotados de agência e objetivos próprios (Barcelos; Pereira; Silva, 2016). Essa ambivalência, denominada como "dilema das bonecas russas" (Barcelos; Pereira; Silva, 2016), implica diferentes focos: como espaços de interação, elas são o nível de análise e a ênfase recai sobre a composição, recursos e padrões de interação entre os atores que as compõem; como atores coletivos, tornam-se unidade de análise, o que supõe investigar suas posições, recursos e estratégias de ação em contextos mais amplos, como os subsistemas de políticas, que passam a ser o nível de análise. Essa dualidade, longe de ser um obstáculo, pode ser

analiticamente produtiva, desde que explicitados os níveis de análise e o papel atribuído a cada categoria no desenho de pesquisa.

Conclusões

Os 38 anos, desde a Constituição que ampliou os direitos, acompanharam o longo ainda que irregular processo de formulação e implementação das políticas sociais, atravessado direta ou indiretamente pelos preceitos neoliberais. Nesse bojo, os atores envolvidos e interessados nas políticas mudaram e/ou se transformaram, tanto interna como externamente. Os conceitos de coalizão de defesa e de comunidade de política aqui trabalhados, ambos voltados à análise que foca subsistemas de políticas, acolhem analiticamente essas transformações e permitem ao(à) pesquisador(a) abranger uma diversidade de atores sem recortes estruturais. Esse passo de superação das fronteiras analíticas entre Estado e sociedade já havia sido proposto pelo campo de estudos de movimentos sociais no Brasil, qual seja, reconhecer que os indivíduos, organizações e grupos podem se articular e se coordenar não apenas pela posição institucional, mas pelas ideias, crenças e valores em comum e por ação coordenada. Diante da transformação dos atores, vários dos quais constituídos outrora como movimentos, a coalizão de defesa e a comunidade de políticas aparecem como opções de análise que trazem um acréscimo: ao trabalhar com a diversidade de atores envolvidos em torno de uma política pública, buscam entender quais são os engajados em pautas específicas de políticas públicas e não mais recortados pelas fronteiras institucionais ou organizacionais ou acadêmicas.

Em paralelo ao conceito de movimentos, não se contentam em reconhecer o compartilhamento ideacional, mas, especialmente no caso das comunidades, avançam ao procurar entender como os atores se coordenam inclusive para reafirmar ou ajustar as ideias compartilhadas e para incidir nos processos decisórios. O conceito de coalizão de defesa, por sua vez, reconhece a existência de tipos de coalizões, trabalhando com a ideia de *outsider* na medida em que aponta a existência de coalizões dominantes, quando controlam a narrativa política e detêm apoio governamental, e desafiadoras, que operam às margens e buscam alterar o *status quo*.

Os conceitos aqui trabalhados denominam formas e espaços de ação e interação entre atores. Nenhum deles implica a formalização de vínculos necessariamente e, portanto, estão sujeitos a mudanças ao longo do tempo,

acarretadas tanto por decisões estratégicas de atores quanto pelas oportunidades ou ameaças políticas. Isso implica que a temporalidade é fator primordial para analisar a realidade empírica de interesse. Esse aspecto temporal gera também outra consequência em termos de procedimentos analítico-metodológicos: os conceitos são aqui pontos de partida, uma espécie de hipótese a respeito da articulação dos atores e suas formas de ação. E isso quer dizer que o levantamento de dados e evidências pode levar o(a) pesquisador(a) a encontrar outra forma de organização e ação de atores, que inclusive pode ser original e contribuir para expandir nosso conhecimento sobre atores e políticas públicas.

Quais desafios enfrentamos ao trazer esses conceitos para o Sul Global? A literatura local já aponta a necessidade de adaptação. Essa reflexão sem dúvida exige um esforço mais coletivo, mas a nossa análise, especialmente no caso de coalizões, mostra que a ênfase nos recursos e consequentemente menor atenção analítica às estratégias é um ponto a ser revisto em estudos no Brasil, que é caracterizado pela desigualdade profunda de recursos entre grupos de interesses econômicos e movimentos sociais, por exemplo, mas também pela escassez de recursos nas organizações da sociedade civil de modo geral. Esses dois pontos indicam uma atenção reforçada às estratégias de ação e formas de interação com o Estado em termos de aliados ou de ativismos institucionais, algo que nossa literatura já faz muito bem. Assim, embora importados, os conceitos aqui apresentados podem ser enriquecidos pelo acúmulo analítico e teórico do nosso campo de Instituições Participativas e Movimentos Sociais, ao mesmo tempo que trazem a possibilidade de irmos para além das categorias tradicionais de nossas análises, aproximando campos disciplinares distintos, como o de administração pública e o de ciência política, para ampliar nossa compreensão das interações socioestatais e produção de políticas públicas.

Referências

ABERS, R. N. (org.). *Ativismo institucional*: criatividade e luta na burocracia brasileira. Brasília: Universidade de Brasília, 2021.

ABERS, R. N.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova*, São Paulo, n. 105, p. 15-46, 2018.

ABERS, R. N.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014. DOI: 10.1590/00115258201426.

ALBUQUERQUE, M. do C. Analisando impactos do movimento social na construção da política socioeducativa: coalizões de defesa e encaixes. *In*: GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. (org.). *Movimentos sociais e institucionalização*: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018. p. 211–251. DOI: 10.7476/9788575114797.0007.

ALMEIDA, C.; MARTELLI, C.; COELHO, R. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, p. 1-36, 2021. DOI: 10.1590/0103-3352.2021.35.244194.

ATKINSON, M. M.; COLEMAN, W. D. Policy networks, policy communities and the problems of governance. *Governance*, v. 5, n. 2, p. 154-180, 1992.

BARCELOS, M.; PEREIRA, M. M.; SILVA, M. K. Redes, campos, coalizões e comunidades: conectando movimentos sociais e políticas públicas. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 82, p. 13–40, 2016.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. *Agendas and Instability in American Politics.* Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BEZERRA, C. de P.; ALMEIDA, D. R. de; GURZA LAVALLE, A.; DOWBOR, M. Entre a desinstitucionalização e a resiliência: participação institucional no governo Bolsonaro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 67, n. 4, e20220118, 2024.

BICHIR, R.; PEREIRA, G. N.; GOMES, M. L. Interações socioestatais e construção de capacidades nas políticas públicas: o caso da assistência social na cidade de São Paulo. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 40, p. 57-79, 2021.

BÖRZEL, T. A. Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, v. 76, n. 2, p. 253-273, 1998. DOI: 10.1111/1467-9299.00100.

BRAGA, V. *Os limites da institucionalização*: o *status quo* hermético em ação no plano Juventude Viva e no programa Cultura Viva. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

BRAUNSTEIN, J.; THATCHER, M. Issue Networks: Iron Triangles, Subgovernments, Policy Communities, Policy Networks. *In*: WRIGHT, J. D. (org.). *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. 2. ed. Amsterdam: Elsevier, 2015. p. 769–773. v. 12. DOI: 10.1016/B978-0-08-097086-8.75025-2.

BRESCIANI, L. P.; CORROCHANO, M. C.; NOGUEIRA, M. E. R. Mapa de políticas públicas para a juventude e o trabalho na cidade de São Paulo: uma perspectiva contemporânea. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, v. 28, p. 1-26, 2023. DOI: 10.12660/cgpc.v28.84763.

CAPELARI, M. G. M.; ARAÚJO, S. M. V. G. de; CALMON, P. C. du P. Advocacy Coalition Framework: um balanço das pesquisas nacionais. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 7, n. 2, p. 91-99, abr./jun. 2015. DOI: 10.21118/apgs.v7i2.4637.

CAPELARI, M. G. M.; ARAÚJO, S. M. V. G. de; CALMON, P. C. du P.; BORINELLI, B. Large-scale environmental policy change: analysis of the Brazilian reality. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1.691-1.710, nov./dez. 2020. DOI: 10.1590/0034-761220190445x.

CASTRO, C. P.; SERAFIM, L.; TRINDADE, T. A. Desmantelamento, encaixes institucionais e repertórios de interação nos subsistemas de políticas de reforma urbana e reforma agrária no contexto brasileiro pós-2016. *In*: TATAGIBA, L.; ALMEIDA, D.; GURZA LAVALLE, A.; SILVA, M. K. (org.). *Participação e ativismos*: entre retrocessos e resistências. Porto Alegre: Editora Zouk, 2022. p. 87-108.

CAPELLA, A. C. N. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: ideias, interesses e mudanças. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 14, edição especial, p. 464-476, jul. 2016. DOI: 10.1590/1679-395131586.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 66, n. 3, p. 449-474, jul./set. 2015.

CHAVES, C.; SECCHI, L. Uma análise do modelo de coalizões de defesa aplicado às políticas públicas do turismo em Florianópolis. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo – RBTUR*, São Paulo, v. 16, e-2654, 2022. DOI: 10.7784/rbtur.v16.2654.

CORTES, S. V. Policy communities e institucionalização da participação: a experiência do Conselho Nacional de Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 8, p. 2.437-2.448, 2015. DOI: 10.1590/1413-81232015208.11762014.

CORTES, S. V.; LIMA, L. L. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 87, p. 32-62, 2012. DOI: 10.1590/S0102-64452012000300003.

DIANI, M. The concept of social movement. *The Sociological Review*, v. 40, n. 1, p. 1-25, 1992.

DIANI, M.; BISON, I. Organizations, coalitions, and movements. *Theory and Society*, v. 33, n. 3-4, p. 281-309, 2004. DOI: 10.1023/B:RYSO.0000038610.00045.07.

DOWBOR, M. *A arte da institucionalização*: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006). 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

FISCHER, F.; TORGERSON, D.; DURNOVÁ, A.; ORSINI, M. (eds.). *Handbook of critical policy studies.* [*S.l.*]: Edward Elgar Publishing, 2015.

FREITAS, P. T. de. Coalizões de defesa dos migrantes internacionais e política partidária, durante a transição democrática, em São Paulo. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana – REMHU*, Brasília, v. 26, n. 54, p. 231–246, dez. 2018. DOI: 10.1590/1980-85852503880005412.

GALEY, S.; YOUNGS, P. Moving towards an integrated theory of policy networks: a multi-theoretical approach for examining state-level policy change in U.S. subsystems. *Working Paper* n. 45. East Lansing: The Education Policy Center, Michigan State University, dez. 2014.

GABEHART, K. M.; WEIBLE, C. M. Advocacy Coalition Framework. *In*: VAN GERVEN, M.; PETERS, B. G.; BÉLAND, D. (eds.). *Encyclopedia of Public Policy.* Cham: Springer, 2023. p. 1–7. DOI: 10.1007/978-3-030-90434-0_5-2.

GURZA LAVALLE, A.; VON BÜLOW, M. Sociedade civil e institucionalização da intermediação: brokers diferentes, dilemas semelhantes. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 13, n. 28, p. 125-165, 2014. DOI: 10.5007/2175-7984.2014v13n28p125.

GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. (org.). *Movimentos sociais e institucionalização*: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: Eduerj, 2019. DOI: 10.7476/9788575114797.

GURZA LAVALLE, A.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. Interações socioestatais. *In*: OLIVEIRA, V. E. de. *Perspectivas analíticas em políticas públicas*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2025.

HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992. DOI: 10.1017/S0020818300001442.

HECLO, H. Issue networks and the executive establishment. *In*: KING, Anthony (ed.). *The New American Political System.* Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978. p. 87-124.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. *Studying Public Policy*: Policy Cycles and Policy Subsystems. 2. ed. Toronto: Oxford University Press, 2003.

JENKINS-SMITH, H. C.; NOHRSTEDT, D.; WEIBLE, C. M.; INGOLD, K. The Advocacy Coalition Framework: An overview of the research program. *In*: WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. (eds.). *Theories of the Policy Process.* 4. ed. New York: Routledge, 2018. p. 135–171. DOI: 10.4324/9780429494284-5.

JORDAN, G. Sub-government, policy communities and networks. *Journal of Theoretical Politics*, v. 2, n. 3, p. 319-338, 1990. DOI: 10.1177/095169289000200300 4.

KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* 2. ed. New York: HarperCollins College Publishers, 1995.

LIMA, L.; STEFFEN, M.; D'ASCENZI, L. Políticas públicas. *In*: LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. *Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local*. Porto Alegre: Metamorfose, 2018. 186 p.

MA, J.; LEMOS, M. A. C.; VIEIRA, D. M. How is the Advocacy Coalition Framework doing? Some issues since the 2014 agenda. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 32, p. 7-42, maio/ago. 2020. DOI: https://doi.org/10.1590/0103-335220203201.

MARQUES, E. C. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 15-41, fev. 2006. DOI: 10.1590/S0102-69092006000100002.

MEDEIROS, E. A. de; GOMES, R. C. Coalizões de advocacia e estratégias de negociação na revisão do Código Florestal. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 1–22, jan./fev. 2019. DOI: 10.1590/0034-7612173987.

MILLER, H.; DEMIR, T. Policy communities. *In*: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (eds.). *Handbook of public policy: theory, politics and methods.* Boca Raton: CRC Press, 2007.

NOHRSTEDT, D.; INGOLD, K.; WEIBLE, C. M.; KOEBELE, E. A.; OLOFSSON, K. L.; SATOH, K.; JENKINS-SMITH, H. C. The Advocacy Coalition Framework: Progress and emerging areas. *In*: WEIBLE, C. M. (org.). *Theories of the Policy Process.* 5. ed. New York: Routledge, 2023. DOI: 10.4324/9781003308201-6.

OLIVEIRA, H. C. de; SANCHES FILHO, A. Coalizões de defesa na política de transporte marítimo de cargas no Brasil: privatização, descentralização e abertura para o capital estrangeiro. *Cadernos CRH*, Salvador, v. 31, n. 82, p. 93-110, jan./abr. 2018. DOI: 10.9771/ccrh.v31i82.24655.

PIERCE, J. J.; PETERSON, H. L.; JONES, M. D.; GARRARD, S. P.; HART, D. There and back again: A tale of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, v. 45, n. S1, p. S13-S46, 2017. DOI: 10.1111/psj.12162.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. DOI: 10.1590/1678-987316245806.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 93, p. 61-91, 2014. DOI: 10.1590/S0102-64452014000100003.

RHODES, R. A. W. Policy network analysis. *In*: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (orgs.). *The Oxford Handbook of Public Policy.* Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 423-445. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0025.

RHODES, R. A. W. Power-dependence, policy communities and intergovernmental networks. *Public Administration Bulletin*, n. 49, p. 4-31, 1985.

RHODES, R. A. W. Policy Networks: A British Perspective. *Journal of Theoretical Politics*, v. 2, n. 3, p. 293-317, 1990.

RHODES, R. A. W.; MARSH, D. New directions in the study of policy networks. *European Journal of Political Research*, v. 21, n. 1-2, p. 181-205, 1992. DOI: 10.1111/j.1475-6765.1992.tb00294.x.

RIPLEY, R. B.; FRANKLIN, G. A. *Congress, the bureaucracy, and public policy.* Chicago: Dorsey Press, 1984.

RODRIGUES, D. C.; SOBRINHO, M. V.; VASCONCELLOS, A. M. de A. Advocacy coalition formation and key actors within the policy. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1.711–1.728, nov./dez. 2020. DOI: 10.1590/0034-761220190450x.

ROMAGNOLI, A. J.; MARTELLI, C. G. G. Atores, interesses e ideias em disputa no subsistema da Política Nacional de Habitação Social no Brasil. *Teoria & Pesquisa Revista de Ciência Política*, São Carlos, v. 33, n. 00, p. e024012, 2024. DOI: 10.14244/tp.v33i00.1099. Disponível em: https://teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/1099. Acesso em: 4 nov. 2025.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (orgs.). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach.* Boulder: Westview Press, 1993.

SALMI, F.; DOWBOR, M.; FLEURY, L. C. Metacoalizão e os novos papéis de broker: o caso Observatório do Clima. *Tempo Social*, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 239–259, 2024. DOI: 10.11606/0103-2070.ts.2024.220653.

SCHABBACH, L. M.; ROSA, J. G. L. da. Segregar ou incluir? Coalizões de defesa, ideias e mudanças na educação especial do Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 6, p. 1312-1332, nov./dez. 2021. DOI: 10.1590/0034-761220200563.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 29–58, jan./jun. 2005.

SERAFIM, L.; CASTRO, C. P. Repertórios de interação socioestatal e desmantelamento de políticas públicas de reforma urbana e reforma agrária no Brasil (2016-2022). *Lua Nova*, São Paulo, n. 124, e124040ls, 2025. DOI: 10.1590/0102-040ls/124.

SIMON, Herbert A. A Behavioral Model of Rational Choice. *Quarterly Journal of Economics*, v. 69, n. 1, 1955.

SOUZA, L. R. de; SECCHI, L. A política científica e tecnológica de Santa Catarina: análise a partir do modelo de coalizões de defesa. *Revista de Administração Pública,* Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 939-960, jul./ago. 2014. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-76121557.

SUMIYA, L. A.; SANO, H. Coalizão advocatória e aprendizado nas políticas públicas: as mudanças nas convicções centrais do PAIC. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 47, e235134, 2021. DOI: https://doi.org/10.1590/S1678-4634202147235134.

SZWAKO, J.; PERISSINOTTO, R. Ideias e interações: a generificação de duas políticas públicas no Paraguai. *In*: GURZA LAVALLE, A. *et al.* (ed.). *Movimentos Sociais e Institucionalização: Políticas Sociais, Raça e Gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2019. p. 375-406.

TAMRIN, M. H.; MUHAFIDIN, D.; NURASA, H.; MUHTAR, E. A. Research mapping of policy network: a bibliometric analysis. *Chinese Public Administration Review*, v. 15, n. 1, p. 57-71, 2024. DOI: https://doi.org/10.1177/15396754241227988.

TARROW, S. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. (ed.). *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

VIEIRA, D. M. Gradual and transformative institutional change: the influence of stakeholders and advocacy coalitions at the Belo Monte Hydroelectric power plant. *Organizações & Sociedade*, v. 28, n. 97, p. 398-421, 2021. DOI: https://doi.org/10.1590/1984-92302021v28n9707EN.

VIEIRA, D. M.; OLIVEIRA, J. E. de; CAMPOS, A. G. da S.; OLIVEIRA, T. C. de; BENIGNO, G. O. L. Advocacy Coalition Framework: uma revisão das pesquisas nacionais com foco nos recursos das coalizões de defesa. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 24., 2021. *Anais do XXIV Seminários em Administração.* [S. l.]: SEMEAD, 2021.

WAISBICH, L. T. Desmonte e resposta ao desmonte: mobilização de comunidades de políticas e relações Estado-sociedade em tempos de retrocesso democrático no Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 124, e124034lt, 2025. DOI: https://doi.org/10.1590/0102-034lt/124.

ZHANG, W.; ZHANG, M.; YUAN, L.; FAN, F. Social network analysis and public policy: what's new? *Journal of Asian Public Policy*, 2021. DOI: https://doi.org/10.1080/17516234.2021.1996869.

Representação política

Debora Rezende de Almeida

Introdução

Desde os anos 1970, a participação política retomou sua centralidade na teoria democrática. Esse movimento foi impulsionado tanto pelas críticas aos limites das concepções minimalistas de democracia – especialmente sua visão restrita sobre o papel dos cidadãos nas eleições –, quanto pelas demandas sociais por maior influência nas decisões que afetam a vida coletiva e por uma sociedade mais igualitária. No Brasil, a participação emerge como categoria nativa dos movimentos sociais na luta pela redemocratização e se consagra formalmente em diversos artigos da Constituição de 1988. Esses dispositivos fundamentaram a criação de espaços institucionais de participação da sociedade civil na formulação e no controle de políticas públicas, como os conselhos de políticas e os planos diretores municipais. Nas décadas seguintes, as Ciências Sociais produziram um amplo conjunto de estudos sobre esses espaços e atores, influenciados pelas teorias participativas e deliberativas, bem como pelas pesquisas sobre movimentos sociais e seus repertórios de ação. A diversidade de análises reunidas nesta coletânea reflete a riqueza dessa produção no país.

Dada a institucionalização de espaços de participação e demandas de movimentos no Estado, um traço distintivo da produção brasileira foi a atenção às interações entre atores da sociedade civil, movimentos sociais e o sistema político, incluindo partidos, Executivo, Legislativo e até os processos eleitorais (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014; Gurza Lavalle *et al.*, 2018; Romão, 2011; Souza, 2021; Wampler, 2012). Com o tempo, o problema da inclusão cidadã foi redimensionado, e os estudos passaram a reconhecer que a participação ocorria por meio da representação de organizações da sociedade civil (Almeida, C., 2015). Apesar dos avanços na análise dos espaços de interação entre sociedade civil e Estado, até meados dos anos 2000 pouca atenção se dedicava ao papel representativo assumido por esses atores ao falar por outros grupos e indivíduos, expressando opiniões, interesses e perspectivas nos diferentes espaços públicos e políticos. O recurso

à teoria da representação ampliou o debate, ao introduzir questões sobre a legitimidade democrática dessa prática – em especial quanto à sua composição e capacidade de dialogar com o público não organizado –, aspectos que escapavam às lentes participativas, centradas na ideia de que participar da política é expressão do princípio fundamental da democracia: a autodeterminação.

Este capítulo dedica-se ao debate sobre a representação na participação, com o duplo objetivo de apresentar o estado da arte e propor uma leitura distinta daquela predominante na área. Analisar a fluidez das fronteiras entre participação e representação não é tarefa fácil, afinal, em última instância, toda forma de participação poderia ser interpretada como representação. Essa indefinição gera dúvidas quanto à aplicabilidade e ao alcance do conceito de representação. De um lado, devido à ausência de autorização formal e de espaços para que os representados expressem sua vontade (Almeida, C., 2015). De outro lado, insistir em um conceito com exigências normativas elevadas traz baixo ganho analítico e obscurece práticas políticas distintas, mais bem compreendidas, por exemplo, pela noção de intermediação (Gurza Lavalle; Hoyler, 2025; Zaremberg; Gurza Lavalle; Guarneros-Meza, 2017). Porém, em ambas as formulações, o debate sobre a representação dos não eleitos continua tomando a representação eleitoral como principal referência, o que pode mantê-lo preso ao "espartilho conceitual", para retomar a metáfora de Gurza Lavalle e Hoyler (2025). Neste capítulo, em vez de encontrar substitutos para a representação ou negá-la pela ausência de autorização, argumento que a própria representação comporta múltiplas práticas e sentidos. Recuperar esses sentidos será importante para compreender a sobreposição entre práticas participativas e representativas.

Desde Hobbes, o modelo autorizativo tem sido tomado como definidor da representação. Pitkin (1967) questiona esse modelo ao introduzir uma preocupação com a qualidade democrática. Representar significa agir em nome de alguém – porque se foi autorizado –, mas de modo responsivo a seus interesses. Essa é a definição mais difundida, sobretudo entre cientistas sociais de tradição anglófona. Embora pareça simples e direta, ela traz consigo premissas e desafios importantes para compreender o que significa representar.

Primeiro, há uma concepção de **quem** representa, "**aquele que age em nome de"**, mas, por trás desse direito de agir, há uma presunção de

autorização: age quem recebeu a delegação para isso. Em geral, essa concepção tem restringido a representação aos agentes do sistema político, Executivo, Legislativo e partidos políticos. Em segundo lugar, carrega um direcionamento sobre **o que** e **como** se representa: os interesses do representado de modo responsivo (Almeida, 2015). Simples, *pero no mucho*. O que são os interesses do representado e como eles se formam? Como é possível ser responsivo a tantos interesses diversos e múltiplos? Ou será que esses interesses são sempre muito claros e prévios ao próprio processo de representação? Ou, uma pergunta ainda mais difícil, será que representar é só isso mesmo?

Nas últimas três décadas, essas perguntas têm alimentado a revisão do conceito de representação (Vieira, 2017). Esse movimento tem levado à crítica do caráter central – e por vezes exclusivo – assumido pelo conceito de representação como sinônimo de governo representativo ou representação eleitoral. Tais reflexões partem de dois diagnósticos principais. Primeiro, o modelo eleitoral de representação tem se mostrado incapaz de responder aos interesses e demandas de amplos segmentos da população, que desconfiam dos políticos e das instituições e avaliam negativamente seu funcionamento. Segundo, cresce o reconhecimento de que há outros atores e formas de representação que não se enquadram plenamente na definição baseada em autorização e eleições. No Brasil, como já mencionado, atores coletivos participam da formulação de políticas públicas em diversas áreas – como saúde, assistência social e educação – em parceria com atores governamentais. Embora não sejam eleitos pelos cidadãos, são frequentemente escolhidos ou indicados pelas organizações às quais pertencem para falar em seu nome. Nesses casos, ainda que o mecanismo autorizativo seja distinto, há uma proximidade com a semântica da representação como ação em nome de um grupo.

Porém, há outros exemplos menos óbvios de representação, porque muitos deles inclusive negam o seu papel como representantes ou não se encaixam nesse modelo *mainstream* da representação como delegação ou mandato. Na França, em 2018, centenas de milhares de pessoas foram às ruas vestidas de coletes amarelos[1] para protestarem contra as reformas fiscais e sociais de Emmanuel Macron. O movimento expressou uma crítica radical à democracia representativa – basta! – e ao mesmo tempo seus

1 Os coletes foram utilizados por serem um símbolo de emergência e disponíveis à população, pois obrigatórios em todos os carros.

líderes se apresentavam como meros cidadãos, encenando sua recusa em representar qualquer pessoa além de si mesmos – ainda que fossem reconhecidos por seus membros e audiência como seus porta-vozes (Hayat, 2021). Em 2011, no *Occupy Wall Street*, manifestantes também expressaram esta crítica à representação, a partir do conhecido *slogan* "We are the 99%", que visava diferenciar o povo – a maioria – das elites financeiras e políticas.

Nesses casos, olhar para sua expressão representativa não significa negar a sua face participativa, afinal, nada mais participativo do que o repertório de ação direta e contenciosa dos protestos. Mas, se afirmamos que movimentos sociais transitam das ruas para as instituições[2], diluindo as fronteiras entre o Estado e a sociedade, por que não admitir que as práticas políticas contemplam várias dinâmicas, participativa e representativa? Como veremos ao longo deste capítulo, esses exemplos expressam outros sentidos de representação, muitas vezes não percebidos por nossas lentes hoje muito viciadas no modelo eleitoral.

Este capítulo lida com a definição de representação buscando compreender como pode iluminar práticas participativas. A intenção é tirar o leitor do seu lugar de conforto para mostrar que por trás do conceito há vários significados. Para isso, além de apresentar a definição básica, a seção discute um pouco das suas origens e trajetória. O objetivo será apresentar a variedade de significados do conceito de representação, simbólico, encarnação e mandato. Em cada um deles, a ação do representante é distinta: exibir uma presença, agir como e agir em nome de. Segundo, apresenta como esses sentidos operam e são reapropriados na atualidade para interpretar a prática política de cidadãos, grupos e atores organizados. A partir de uma leitura construtivista, sugiro prestar atenção nas dinâmicas de construção do representante e do representado. A relação com o representado e a criação de espaços para construção da sua vontade são essenciais para a legitimidade da representação política. Em terceiro lugar, o capítulo descreve as contribuições da literatura brasileira ao debate, especialmente sua inovação quando olha para a dimensão não eleitoral da representação nas instituições participativas (IPs). Por fim, apresenta os principais desafios da agenda de representação política em termos tanto da ampliação de objetos analisados, como da interseção necessária entre diferentes arcabouços analíticos.

2 Para uma melhor discussão dessas ideias, ver os capítulos desta coletânea sobre ativismo e repertórios de interação.

Um pouco de história

No começo era a palavra, não o conceito (Hofmann, 2004), e, na família de palavras, representar tem um significado abstrato e variável a depender dos idiomas (Pitkin, 2006). Enquanto na língua inglesa a palavra "*represent*" é utilizada para falar de representação no teatro ou na política, na língua alemã há três palavras *vertreten* (atuar como um agente com mandato, incluindo interesses privados), *darstellen* (retratar, colocar algo no lugar, um ato simbólico) *e repräsentieren* (mais formal e relativo ao bem comum e do Estado). Em italiano, há a palavra *rappresentanza*, que se refere ao significado jurídico e político de substituição e agir em nome de, e *rappresentazione*, relativo à representação em termos simbólicos, aestéticos, como a noção alemã de *Darstellung* (Mulieri, 2016).

Essas diferenças são mais que semânticas – são conceituais. Pitkin (1967) tornou-se amplamente conhecida por iniciar sua análise do conceito a partir de uma perspectiva semântica: *re-presentare* significa tornar presente aquilo que está ausente. Contudo, na sua obra, a representação substantiva, ou *acting for* – agir de maneira responsiva aos interesses do representado –, acabou assumindo o *status* de forma correta ou original de tornar politicamente presente o ausente. Assim, embora reconhecesse outros sentidos da representação, como o descritivo e o simbólico, Pitkin (1967) os considerou inadequados à representação democrática, por não esclarecerem como os representantes deveriam agir – ponto posteriormente contestado pelas teóricas da política da presença (Phillips, 1995).

Em vez de um significado correto, alguns autores chamam a atenção para a importância de interpretar o conceito a partir do contexto histórico, social e político em que está inserido, já que conceitos são construções e se transformam ao longo do tempo (Hofmann, 2004; Mulieri, 2016; Sintomer, 2013). Embora a representação seja comumente associada ao governo ou à democracia representativa (Manin, 1997), outros significados historicamente relevantes continuam operando, apesar de menos explorados pela teoria. Este texto recupera três sentidos para mostrar como a representação se expressa de diferentes maneiras, além do tornar presente o ausente por meio da autorização. Esse movimento ajudará a compreender a justaposição de dinâmicas políticas presentes na política contemporânea – exploradas na seção seguinte.

O primeiro deles é o que Pitkin denominou de "representação simbólica". Para a autora, a representação simbólica refere-se à forma como os símbolos são utilizados para representar algo, envolvendo um trabalho sobre as mentes dos representados que leva à legitimação de regimes autoritários e totalitários. Porém, críticos de Pitkin argumentam que os símbolos são conotativos por natureza, não denotativos, ou seja, não têm sentido literal e estão sujeitos a múltiplas interpretações (Bíba, 2015; Göhler, 2014; Mulieri, 2016). A representação simbólica, tal como se expressava no Império Romano – e posteriormente na teologia e na liturgia[3] –, refere-se tanto ao "**ato de tornar presente novamente uma realidade ou pessoa ausente**" quanto à **exibição de uma presença** ou ao fato de estarmos nos mostrando (como representantes) no ato de representar (Sintomer, 2013, p. V).

O símbolo, presente em momentos revolucionários, institucionais e rituais, pode tanto representar, exibir uma presença ou dar visibilidade ao representante, quanto ser considerado parte do processo representacional, incluindo decisões e ações tomadas por representantes eleitorais (Diehl; Escudier, 2014). Conectando mandato e significados simbólicos, Göhler (2014) argumenta que as relações simbólicas – aquelas expressas por meio de atos intersubjetivos de imaginação, empatia e sentimentos, além da vontade manifestada nas eleições – desempenham um papel crítico no estabelecimento de um senso de comunidade e identidade compartilhada, e na criação de unidade política. Todo ato de representação envolve um ato simbólico – retratar um representante e o representado. Além disso, os símbolos catalisam a participação política, pois permitem que os cidadãos julguem decisões políticas concretas com base em seu engajamento com esses valores simbólicos (Göhler, 2014, p. 23-24).

O segundo sentido, também frequentemente visto como "coisa da Idade Média" e, portanto, pertencente ao passado, já que carrega o perigo do autoritarismo, é a representação por encarnação – *embodiment* – ou representação identitária (Hofmann, 2004). A representação por encarnação tem suas raízes na lei das guildas e comunas medievais, que permitia que grupos fossem representados por um de seus membros (Sintomer, 2013, p. XI). Dizer que o **representante encarna um grupo** significa dizer que ele **agia como um deles, e não em nome do grupo**. A pessoa representa o corpo das guildas e é parte delas – a parte encarna o todo. O modelo

3 O Sacramento expressa uma imagem que retrata, simboliza o sofrimento de Cristo, mas que ao mesmo tempo torna ele presente.

de representação como encarnação, porém, tem dificuldades de encontrar respaldo nas teorias da democracia representativa. Na modernidade, a representação é marcada pela "desencarnação" do poder e pelo crescimento da individualidade em detrimento das clivagens sociais fixas (Lefort, 1988). Nesse sentido, "o poder não pertence a ninguém" e não está mais personificado (encarnado) na pessoa ou nas pessoas que o exercem (Lefort, 1988, p. 34).

O terceiro sentido e atualmente mais comumente reconhecido é a representação como "*acting for*", **agir por alguém**. Porém, é importante lembrar que a ideia de agir no lugar de alguém também teria origem no mundo eclesiástico quando a delegação aparece como princípio e culmina no Conciliarismo, movimento que defendia que a autoridade do papa era derivada da delegação de toda a sua congregação (Vieira; Runciman, 2008). Neste momento, a delegação não estava divorciada da dimensão simbólica e de similaridade, uma vez que o conselho agia como um microcosmo da comunidade cristã. Mas é na batalha entre reis e parlamentares que a ideia de autorização ganha força política.

De um lado, Hobbes (2003) advogava por uma noção secular de representação como sinônimo de transferência de autoridade do autor – o indivíduo – para o ator – o representante. Hobbes, porém, resguarda a dimensão performativa da representação: o soberano ao mesmo tempo encarna um grupo de indivíduos, isolados antes do pacto e em guerra de todos contra todos, e cria o povo como unidade e corpo político. De outro lado, o Parlamento reivindicava sua legitimidade como representante do poder frente ao rei, com o argumento de que recebia consentimento dos representados (Vieira; Runciman, 2008). Concomitantemente, a Inglaterra passava por um processo de transformação e intensas reivindicações do público, que rejeitava a ação dos representantes e defendia formas participativas de exercício da representação por meio da apresentação de petições coletivas (Knights, 2005).

Com as revoluções liberais, as repúblicas emergentes paulatinamente consolidam o sentido da representação como sinônimo de mandato, afetando diretamente a pluralidade de sentidos e atores. A representação deixa de ser pensada como atividade reivindicada e contestada por diferentes atores, inclusive o público que discordava da ação do parlamento, e passa a ser matéria do Estado e circunscrita às suas instituições (Vieira; Runciman, 2008). Toda a tradição liberal passou a associar a república (no caso dos

Federalistas), e depois a democracia representativa,[4] ao voto e às eleições. Desde então, a teoria da representação lida com questões próprias dos sistemas eleitorais e estudos legislativos, além do debate sobre *accountability* e responsividade.

Em Pitkin (1967), essa versão ganha centralidade. Apesar de começar o livro mostrando que existem diferentes sentidos de representação e apostar numa dinâmica sistêmica em que operam vários atores e instituições, ao final, a representação democrática é sinônimo de agir no interesse do representado de uma maneira responsiva. Essa prática envolve agir com autorização, garantindo a autonomia do representante para julgar decisões tendo como horizonte o interesse público, mas também a autonomia do representado por meio da sua capacidade de exercer o julgamento político, esse garantido especialmente durante processos eleitorais.

De volta ao presente: o passado ainda importa?

O fim do século XX marcou o início de um processo contínuo de contestação à representação política e aos seus fundamentos. Primeiro, os críticos questionam o casamento direto entre representação e democracia pela presença do voto. O voto é instrumento limitado de *accountability*, haja vista que os indivíduos não têm acesso adequado às informações, há um alto custo de acompanhamento da ação dos representantes e os políticos têm objetivos, valores e interesses próprios (Manin; Przeworski; Stokes, 2006). Já a aposta na responsividade eleitoral é tanto imprecisa (Eulau; Karps, 1977)[5] como limitada, pois parte de uma noção de interesses fixos e expressos em determinados momentos. Os estudos empíricos sobre responsividade apostaram, por exemplo, na análise da opinião pública e da congruência entre preferências dos cidadãos em relação às políticas e às preferências dos representantes, às posições dos partidos políticos e às políticas implementadas pelo legislativo (Carreirão, 2015). Nessa seara, não se problematiza como as preferências são formadas (Disch, 2015) ou como

4 Importante lembrar que a representação não estava associada diretamente à democracia – a qual era o termo identificado com a participação direta na Grécia (Rosanvallon, 2009). Apenas no século XX, quando a seleção dos representantes ganha *status* de sufrágio universal, é que os dois termos se encontram e são largamente aceitos pela tradição liberal.

5 Responsividade em relação a quê? Para os autores, políticos podem ser responsivos com relação a políticas, símbolos, serviços, alocação de recursos etc.

indivíduos e grupos são incluídos desigualmente na representação política (Young, 2000). O debate entre os teóricos da justiça social sobre a exclusão persistente de grupos na política, como mulheres e negros, foi central para lançar luz sobre a relação não direta entre representação e democracia (Williams, 1998). Os autores redefinem o que pode ser considerado bom representante, retomando a dimensão descritiva – deixada de lado em Pitkin – e sua relação com a representação substantiva (Celis, 2008; Phillips, 1995; Young, 2000). A teoria da representação tem igualmente reavaliado o processo de responsividade política de modo a atentar para a relação com o representado para além das promessas feitas a ele durante campanhas eleitorais (Mansbridge, 2003)[6].

Segundo, era importante romper com a polaridade entre representação e participação. Ainda que as teorias participativa e deliberativa tenham sido fundamentais para reinserir na teoria democrática o problema da inclusão do cidadão no processo político e da formação das preferências, a representação era vista como categoria oposta à participação (Plotke, 1997). Urbinati (2006) argumenta que a legitimidade da representação depende de eleições regulares – expressão da vontade soberana – e do julgamento político dos cidadãos, de modo a estabelecer a comunicação e relação constante entre sociedade civil e política. O voto sozinho não torna a representação democrática e pode, na melhor das hipóteses, tornar o processo político receptivo às preferências cruas e uniformes dos cidadãos em determinados momentos (Lafont; Urbinati, 2024). Assim, a participação é constitutiva da representação e se manifesta em diversas temporalidades (Urbinati, 2006). Existem ainda outras fontes de legitimidade e formas de manifestação das vontades dos indivíduos não expressas no voto, como a legitimidade por reflexividade das Cortes Constitucionais ou a proximidade expressa por cidadãos que fiscalizam, julgam ou denunciam os controles constituídos (Rosanvallon, 2011). Os dois movimentos acima, porém, mantêm o foco nos atores eleitos e nas instituições do governo representativo, sendo a participação vista como complementar ao processo representativo.

Terceiro, além de reconhecer a complementaridade entre participação e representação, os estudos superaram o modelo tradicional de governo

6 Mansbridge (2003) discute como a relação entre representantes e representados é construída de diferentes maneiras, por exemplo, quando o representante antecipa o que o eleitor vai julgar correto nas eleições futuras, ou mesmo defende alguns valores que contemplam demandas de eleitores que estão fora da circunscrição à qual foram eleitos.

representativo, a fim de interpretar uma diversidade de experiências que reivindicam exercer – *de facto* – representação. Entre elas, destacam-se arenas de tomada de decisão transnacionais ou ocupadas por *experts* sem conexão com as instituições tradicionais de representação política e sem controle cidadão, a exemplo da Comissão Europeia ou dos Comitês de Direitos Humanos da ONU (Mulieri, 2013; Pollak, 2007); cidadãos e movimentos sociais que dizem representar distintos grupos por meio de discursos públicos e perante autoridades políticas (Dryzek; Niemeyer, 2008); e, especialmente na América Latina, o surgimento de estruturas formais de participação na formulação de políticas públicas, onde atuam atores coletivos, ou seja, representantes de organizações civis e movimentos sociais, como conselhos de políticas, comitês populares, conferências e orçamentos participativos (Almeida, D., 2015; Houtzager; Gurza Lavalle; Acharya, 2004).

Em geral, para dar conta dessa diversidade, vários adjetivos foram adicionados ao conceito. Por exemplo, representação por *advocacy* – quando ocorre a defesa comprometida de causas (Gurza Lavalle, 2003); representação autoautorizada – o próprio indivíduo se sente autorizado a falar pelos ausentes (Urbinati; Warren, 2008); discursiva – em que se representam discursos e não interesses de indivíduos (Dryzek; Niemeyer, 2008); virtual – indivíduos e organizações presumem, se sentem representativos devido ao seu papel como intermediários de demandas junto a autoridades ou por garantir acesso a serviços, entre outras justificativas (Gurza Lavalle; Houtzager; Castello, 2006a); e representação por afinidade – representam porque conhecem as demandas políticas e historicamente atuaram em sua defesa (Avritzer, 2007).

Recentemente, Salkin (2024) sugere o conceito de "representantes informais": um indivíduo ou grupo que fala ou age em nome de um grupo sobre assuntos passíveis de ampla discussão pública, apesar de não ter sido escolhido por meio de um procedimento sistematizado de eleição ou seleção. Outros autores preferem a adoção da ideia de intermediação, sendo que a representação eleitoral é apenas uma das formas de mediação. Para Zaremberg, Gurza Lavalle e Guarneros-Meza (2017), intermediação significa **estar no meio e agir de modo a obter algo**. Quem age na posição de intermediador tem a vantagem posicional de poder conectar cidadãos e poder político.

Por um lado, o olhar para a intermediação é promissor, pois joga luz em uma multiplicidade de experiências e práticas políticas geralmente

invisíveis às lentes normativas da representação eleitoral. Por exemplo, o papel de assessores de vereadores que, não eleitos, exercem a mediação entre os políticos e a comunidade, sem a qual a representação *de jure* seria pouco efetiva (Gurza Lavalle; Hoyler, 2025). Por outro lado, reservar o conceito representação apenas para as dinâmicas eleitorais vai de encontro à história conceitual aqui apresentada. Se toda representação envolve intermediação, mas o inverso não é necessário, qual seria o diferencial da representação? O representante, como o intermediário, age para obtenção de benefícios ao representado e pode se colocar **no meio** entre as demandas sociais e a autoridade política. Mas ele faz algo a mais: ele fala pelos ausentes, constrói os representados.

Esse ponto nos leva para um importante desenvolvimento no campo da representação política, a saber, a ênfase em sua dimensão relacional e construtivista. A teoria da representação com foco no mandato junta dois processos num único momento autorizativo, a constituição do representado e do representante. Os desenvolvimentos recentes nos mostram que é possível diferenciar esses dois momentos, a constituição do representante e o que ele faz, e o espaço de constituição de vontades dos representados. Do lado do representante, Saward (2010) sugere perguntar o que a representação faz, focando as *representative claims*, ou como o **representante reivindica construir o representado a partir da apresentação/afirmação de demandas**. Para a corrente construtivista, o representante não representa interesses já expressos, "prontos" e depositados nas urnas. Os representados e suas demandas são construídos conjuntamente no ato representativo.

Porém, ao analisar o que o representante faz, proponho também considerar que a representação evoca diferentes significados – discutidos na seção anterior –, muitas vezes de modos sobrepostos. Ou seja, o representante é aquele que **age por alguém**, mas também **age como um deles** e/ou **torna presente/exibe uma presença**. De outro lado, isso não significa dizer que o representado é um sujeito passivo. Assumo a perspectiva de Young (2000), para quem a representação envolve relacionamento diferenciado – não identidade[7] – entre representantes e representados. A maneira como esse relacionamento pode ser operacionalizado para além do voto

7 Nesse debate, Young responde diretamente às críticas à política da presença que os acusavam de essencialistas, ou seja, como se houvesse um interesse coincidente entre representantes de mulheres e as mulheres, por exemplo. Representação nunca é uma relação de identidade ou semelhança entre representantes e representados.

será discutida na sequência. Antes, vale retomar com exemplos atuais as diferentes formas em que os representantes (não) eleitos constroem os representados.

Em relação às dimensões simbólica e performática, é preciso considerar que esse sentido tem um duplo papel na representação. Primeiro, todo ato de representação envolve uma construção simbólica e performática do representante e do representado. O representante precisa se construir como representante ou ser reconhecido por uma audiência como alguém que representa (Saward, 2010). Ao mesmo tempo, os símbolos têm um papel crucial na criação do representado (Göhler, 2014). Os símbolos não são um elemento separado da escolha eleitoral, mas sim parte desse processo de imaginação política. Eles contribuem para que os indivíduos reflitam, mudem de opiniões, avaliem os representantes políticos e vislumbrem mudanças futuras (Urbinati, 2006). Saward (2010) argumenta que, quando age politicamente, o representante precisa descrever qual seu eleitorado, o que ele quer, quais são seus interesses. Segundo, símbolos são eles mesmos expressão de representação, por exemplo, um hino nacional, a bandeira, ou outro símbolo que exiba uma presença ou represente um povo. Aqui não estamos falando de representação que conecta representantes e representados por meio de decisões vinculantes, mas que exercem um papel na defesa de causas, interesses, políticas e convidam ao posicionamento do representado.

Várias lideranças políticas fazem uso da representação simbólica. Jair Bolsonaro, quando presidente e candidato, usou e abusou dos símbolos. Quem não se lembra da caneta Bic, do relógio Casio, da mesa do café com margarina? Lula simbolizou o país, na subida da rampa do Palácio do Planalto, no dia 1º de janeiro de 2023, ao incluir indígenas, pessoas com deficiência, catadores de reciclados, mulheres e negros representados na figura de cada participante.

A representação encarnação também sobrevive em diferentes manifestações empíricas. Primeiro, como defendido por Sintomer (2013), a representação encarnação carrega em si um chamado à compreensão da dicotomia similaridade *versus* distinção[8]. Sabemos que o governo representativo acolhe o princípio da distinção, ou seja, a ideia de que os eleitos

8 Esta contenda encontra-se marcada no debate entre Federalistas e antifederalistas, por exemplo, se o corpo de representantes deveria ou não espelhar e assemelhar-se ao dos representados.

devem ser (ou assim são considerados) socialmente superiores aos eleitores (Manin, 1997). Porém, a demanda por similaridade tem ganhado espaço, desde as críticas dos teóricos da justiça social à exclusão de grupos na política. A noção de que a política das ideias não se opõe a uma política da presença, mas pode ser complementar (Phillips, 1995), é desenvolvida por um amplo campo de estudos de gênero, por exemplo, que tem apostado em medidas que promovam maior representação descritiva. Ainda que os autores não adotem a ideia de que as mulheres encarnam os interesses das mulheres, é possível perceber semelhanças no sentido de que representar é **agir como um deles**. A similaridade é um componente de representatividade, pois evoca a experiência ou perspectiva compartilhada (Young, 2000), além de ser um caminho para justiça social, ao visar distribuir igualmente o poder na sociedade (Htun; Weldon, 2018; Williams, 1998). No campo eleitoral, as políticas de cotas para grupos minorizados são exemplos dessa demanda por sermos governados por alguém como nós. No campo dos experimentos participativos, o sorteio largamente utilizado na Grécia e nas repúblicas italianas retorna com força em propostas de minipúblicos[9] que buscam transferir debates e decisões políticas para um público que se assemelhe a um microcosmo da sociedade, que fale e aja como se o povo fosse. Essas propostas retomam um ideal de igualdade entendido como a possibilidade de participar do poder, em contraste com o ideal do governo representativo, que se orienta por assegurar a todos um poder igual de escolher quem governa (Landemore, 2020; Manin, 1997).

A segunda manifestação do *embodiment* é muito próxima da realidade latino-americana, que sempre conviveu com lideranças carismáticas que encarnam e se identificam com o povo. Esse tipo de representação é frequentemente associado ao conceito de populismo e à linguagem dos líderes populistas (De La Torre, 2013; Salmela; von Scheve, 2017). Como declarava Hugo Chávez, presidente da Venezuela, "Eu não sou eu mesmo […]. Eu não sou um indivíduo, eu sou o povo". Lula da Silva, em discurso antes de ser preso, em frente ao sindicato dos metalúrgicos em abril de

9 Os minipúblicos, ou júri de cidadãos, assembleias cidadãs, são formados com o objetivo de permitir a deliberação de um grupo pequeno, que é escolhido por sorteio de modo a compor uma amostra representativa de uma comunidade ou população (bairro, cidade, estado ou até do país). São formados para deliberação de temas específicos – desde a consulta sobre o gerenciamento de resíduos sólidos na capital cearense, em 2019, até a intenção de escrever uma nova Constituição na Islândia (2010).

2018, declarou: "Eu não sou mais um ser humano, eu sou uma ideia misturada com as ideias de vocês".

A terceira manifestação atual de *embodiment* contrapõe a sua associação ao autoritarismo frequentemente presente nas análises sobre populismo. É possível percebê-la em expressões que estabelecem uma crítica radical à representação eleitoral, e uma grande demanda por similaridade e participação da comunidade política. Por exemplo, a reivindicação dos Coletes Amarelos franceses de falar por si e corporificar o grupo compartilhando sua autenticidade identitária (Hayat, 2021). Ou no lema "nós somos [encarnamos] 99%", presente em manifestações durante o Movimento *Occupy* nos Estados Unidos (Tormey, 2012).

Conceituar como representação experiências e atores antes vistos sob a chave participativa ou deliberativa não é tarefa trivial. Primeiro, é preciso se perguntar onde fica a participação política, se mesmo ações de movimentos sociais ou indivíduos antes vistos por essa chave passam a ser lidas como representação. Em "Representação além das eleições", sugeri que não é possível tratar dicotomicamente representação e participação como atividades que se opõem em dois extremos. O indivíduo que participa de uma manifestação pública ou de um grupo que defende determinadas pautas se envolve diretamente de modo individual ou coletivo, defendendo seu interesse e vontade, expressando seu descontentamento. Ao mesmo tempo, ao fazê-lo, pode reivindicar falar para uma audiência maior ou ativamente construir o representado. Isso não significa negar a face participativa dos protestos, mas convidar à compreensão da sobreposição dos sentidos e dinâmicas. Em vez de pensar a representação como uma valência positiva ou negativa, é mais adequado concebê-la como um caleidoscópio: o fenômeno permanece o mesmo, mas assume configurações distintas conforme o ângulo de observação e os aspectos analíticos privilegiados. Nem todos os sentidos de representação levam diretamente a decisões vinculantes.

O segundo problema que tem ocupado os estudiosos da representação não eleitoral e da perspectiva construtivista é como garantir a legitimidade democrática, se não há eleições ou algum mecanismo institucional de controle. Ou, como pensar a constituição do representado e sua vontade, já que ele é construído pelo representante (Disch, 2015)? Esse debate tem sido apresentado de diferentes maneiras. De um lado, a literatura reconhece que não é possível aplicar às organizações da sociedade civil as mesmas exigências normativas da representação eleitoral (Gurza Lavalle, 2014; Gurza

Lavalle; Houtzager; Castello, 2006b; Salkin, 2024). Ao mesmo tempo, mantém a preocupação com *accountability* e responsividade. A *accountability* dos não eleitos opera de distintas maneiras, como justificação pública, choque de diferentes discursos na esfera pública, controle entre organizações que trabalham sobre um mesmo tema, mecanismos de saída e voz dos membros, entre outros (Gurza Lavalle; Isunza Vera, 2011; Mendonça, 2008; Montanaro, 2012). O debate sobre responsividade é mais espinhoso e pouco desenvolvido. Para Severs (2010), é preciso diferenciar o tipo de responsividade: em relação à formulação de interesses específicos – um direito, uma política pública e uma denúncia de uma situação desvantajosa –, à formulação de um problema – emancipação feminina – ou à ausência total de responsividade. Ainda que não seja possível uma perfeita congruência, haja vista que o representado e suas preferências são construídos no processo representativo, uma *claim* pode ser interpretada como uma afirmação sobre algo – derivada de ideias desenvolvidas pelo representante eleito ou não eleito –, mas *claims* também expressam demandas, que têm origem e são vocalizadas pelos próprios cidadãos (Castiglione, 2017; Severs, 2010).

De outro lado, sem adotar as chaves analíticas criadas para a representação eleitoral, propõe-se pensar maneiras em que o representado possa se constituir mesmo quando são evocados outros sentidos. Vale destacar que, entre as principais críticas à representação simbólica e por encarnação, estão a sua associação com o autoritarismo, apelos emocionais e impossibilidade de contestação do representado (Rosanvallon, 2021; Urbinati, 2015). Por exemplo, protestos e suas reivindicações de encarnar a vontade do povo têm alimentado processos de erosão democrática, como visto na Tailândia, Egito, Estados Unidos, Turquia e Brasil (Mendonça; Domingues, 2022). Ou líderes autoritários que encarnam o povo e, portanto, usam uma ideia de contato direto com o cidadão para burlar uma possibilidade efetiva de sua influência (Lafont; Urbinati, 2024). Mas a encarnação ou representação simbólica pode também operar como um momento em que a identificação com uma imagem ou projeção do que é representado é crucial para o engajamento e até mesmo para o julgamento político. Talpin (2016) argumenta que o surgimento de um líder ou movimentos que encarnam "um" povo, ou dizem falar como ele, não exclui necessariamente a participação. A unidade política derivada da representação por encarnação depende fortemente do trabalho relacional – e contínuo – realizado pelos atores e de sua capacidade de permanecerem reconhecidos como bons representantes e mobilizar

apoio. Isso significa que os atores precisam reiterar e validar constantemente suas reivindicações representativas e comprovar sua representatividade (Dutoya; Hayat, 2016).

Mas como julgar quando a representação (ou o apoio a ela) é boa ou má? Salkin (2024), ao avaliar a representação informal a partir de um olhar na filosofia política, aposta em princípios normativos gerais: como a busca do representante por minar a opressão ou marginalização, e em quatro práticas deliberativas: consulta ao representado, transparência nas ações, recepção às críticas e tolerância ao dissenso. Porém, esses são parâmetros normativos que devem ser cumpridos pelo representante. Tendo em vista a desigualdade na distribuição de poder e na capacidade de fazer *claims* que tenham ressonância no debate público, diria que a melhor aposta é a multiplicação de canais – inclusive institucionais – de contestação dos representados acerca das demandas apresentadas e afirmações feitas em seu nome (Almeida, 2018). Na linha defendida por Disch (2021), o processo representativo precisa incentivar a contestação e prover meios regulares e estruturados para tomar as objeções dos representados em consideração. Mais do que julgar, é preciso também garantir espaços para a formação das suas preferências e exercício da vontade política (Lafont; Urbinati, 2024). A representação se efetiva na participação do representado. A questão é que agora não se trata de verificar o *status* da legitimidade (Rosanvallon, 2011) – é ou não eleito –, mas de avaliar o processo político como um todo. A pergunta que precisamos fazer é: que tipo de manifestações permitem (ou como) a participação do representado?

Brasil: um caso de inovação nos estudos sobre representação

O Brasil é geralmente conhecido como laboratório de experiências participativas. Desde a Constituição de 1988, uma série de mecanismos experimentados ou imaginados pela sociedade civil ganharam *status* jurídico, como os conselhos de políticas derivados de princípios constitucionais, as conferências de políticas públicas nos diferentes níveis da federação e os planos diretores. Outros experimentos inovadores, como os orçamentos participativos, se materializaram em diversas municipalidades e foram difundidos para outros países e continentes (Oliveira; Pal, 2018).

Esses modelos foram amplamente estudados pela academia, principalmente pelas chaves analíticas das teorias da democracia participativa e

deliberativa. Questões relativas à inclusão, à desigualdade de participação, a conflitos com atores estatais, à efetividade deliberativa e de implementação das políticas direcionaram o campo (Almeida, 2017). Um dos diferenciais dessas experiências no país foi a forte ressonância que a categoria de sociedade civil teve na leitura desses processos. Com visão fortemente normativa, a "nova sociedade civil" vinha substituir o foco nos movimentos sociais, apostando no "fortalecimento do espaço público pela via da intermediação societária e da tematização pública de problemas de interesse geral" (Gurza Lavalle, 2003, p. 100). Ao longo dos anos 1990, a leitura da sociedade civil se firmou, deslocando os estudos dos atores para os espaços de participação abertos desde 1988. Assim, enquanto a literatura sobre sociedade civil de matriz habermasiana focava os novos movimentos sociais e os riscos de colonização e cooptação pelo Estado (Habermas, 1992), no país foi necessário compreender os vínculos entre sistema político e sociedade. Ainda que inicialmente reproduzindo o discurso de autonomia próprio dos atores sociais, tratava-se de analisar como a transferência de práticas societárias para o Estado cumpria o papel de democratização de suas estruturas e produzia efeitos no campo das políticas públicas (Avritzer, 2002).

Além de olhar para os efeitos da sociedade civil no Estado, ao olhar para o espaço e os atores coletivos, desde muito cedo, estudiosos passaram a destacar que se tratavam "de formas inéditas de representatividade" (Gurza Lavalle, 2003), que borravam as fronteiras entre participação e representação. Vários fatores ajudam a explicar esse hibridismo entre participação e representação no país. Primeiro, ao contrário de países no norte global que começaram a apostar no participacionismo em face de um sistema representativo já experimentado e em crise, aqui ambos os sistemas estavam sendo criados e reinventados concomitantemente (Almeida, D., 2015). Segundo, embora esse duplo caminho fosse percorrido por vários países latino-americanos em processo de redemocratização, no Brasil a luta dos movimentos sociais no processo Constituinte gerou incentivos para a disputa política no interior do Estado (Zaremberg; Almeida, 2025). Além de canais participativos para influência, como conselhos de políticas, vários ativistas por meio de ONGs ou da ocupação de cargos no interior do Estado se envolveram na reconstrução do Estado e no desenho das políticas públicas, muitas delas agora com caráter constitucional e universal.

Desse modo, mais do que um modelo de representação informal, amplamente discutido nas experiências internacionais, aqui estávamos

falando de organizações civis que representam *de facto* e *de jure* (Gurza Lavalle; Houtzager; Castello, 2006b). Nas instituições participativas, especialmente nos conselhos de políticas, a sociedade civil não apenas transita em alguns momentos para a arena estatal, mas ganha reconhecimento legal para participar do processo decisório de políticas públicas (Almeida, D., 2015). Mais do que apresentar demandas representativas, como coloca Saward (2010), há uma representação do poder, pois esses atores recebem um tipo de autorização para, ao lado de atores governamentais, tomarem decisões em nome das pessoas que serão afetadas pela política.

Neste sentido, a ideia de representação como **agir em nome de** parece adequada às instituições participativas, que incorporam algum mecanismo autorizativo, ainda que sem o alcance das eleições gerais. Conselheiros de políticas, ou mesmo instâncias delegadas de fiscalização do orçamento participativo, são eleitos em fóruns próprios, assembleias ou indicados entre pares. Para concorrer à representação de conselhos de políticas, é comum que as organizações civis precisem se adequar a um conjunto de critérios, como registro oficial, representatividade local/nacional, entre outros (Almeida, D., 2015). A questão que fica é: em nome de quem agem? Para Carla Almeida (2015), por estarem circunscritas a um número delimitado de atores coletivos, as IPs representam as organizações da sociedade civil, não o público afetado pela política. Embora alguns autores apostem nos argumentos centrados em experiência, conhecimento, compromisso, serviços prestados, afinidade e/ou identidade para justificar a legitimidade da representação (Avritzer, 2007; Gurza Lavalle; Houtzager; Castello, 2006b), os vínculos precários com públicos mais amplos e os problemas relativos à desigualdade e falta de pluralismo na composição dessas instâncias colocam dilemas às possibilidades de *accountability* e responsividade.

A insistência com os mecanismos autorizativos para garantia de *accountability* e responsividade, porém, retoma um velho dilema apontado inicialmente: a ideia de que essas coisas caminham necessariamente juntas. Além disso, atrelar o conceito a esses mecanismos retoma uma relação direta entre representação e democracia, já colocada em xeque. Podemos dizer que Viktor Orbán da Hungria representa porque eleito, mas podemos chamá-lo de democrático? Em vez de propor circunscrever a representação política nas IPs à presença da autorização do representado, sigo a discussão apresentada na seção anterior. A representação é relação e envolve criação do representante e do representado e múltiplos sentidos. Representantes da

sociedade civil podem também **agir como um deles (público ausente)** e/ou **exibir uma presença ausente.** No campo de ação do representado e sua autonomia, os estudiosos das IPs mostram que é preciso ir além de uma ideia vaga de aceitação de indivíduos ou uma audiência como proposta por Saward, já que muitas vezes decisões são tomadas (Almeida, 2019). Se antes vistos como espaços de controle social do Estado, a leitura representativa demandava dos estudiosos pensar na dupla face da *accountability*, a saber, o controle dos controladores (Gurza Lavalle; Isunza Vera, 2011), incluindo exigências de representatividade perante os públicos mais amplos (Lüchmann, 2015).

Mas, como recorda Lüchmann (2015), é preciso ter em mente as desigualdades geradas nesses processos, em termos de quem é ou não incluído. Desse modo, sugere-se que a legitimidade também seja vista de modo sistêmico, situando essas instituições de participação/representação numa dinâmica mais ampla de instituições, que envolvem governos, parlamentos e outros atores da sociedade civil (Almeida; Cunha, 2016; Lüchmann, 2015). A representação da sociedade civil nesses espaços é apenas parte de um processo deliberativo mais amplo, cumprindo funções distintas.

Contudo, é importante destacar as dificuldades de controle sistêmico de um processo deliberativo muito disperso e opaco para os cidadãos não envolvidos com a política. O baixo conhecimento da população a respeito desses mecanismos de participação e o baixo poder da sociedade civil nesses espaços para obrigar o governo a transformar as decisões em vinculantes apontam para a dificuldade de interação entre atores coletivos, Estado e público. Uma resposta simples ao dilema da legitimidade é que, em última instância, a decisão final por implementação das políticas será responsabilidade dos atores governamentais, eleitos e sujeitos à vontade soberana. Ainda assim, o desafio de pensar mecanismos de constituição da vontade dos representados está posto, pois os processos decisórios de políticas públicas envolvem múltiplas camadas de atores, decisões e recursos que não são facilmente acessíveis à população (Almeida, 2019). Mas ao invés de negar a representação, podemos nos perguntar quem ou o que está sendo construído nesses espaços e como eles constroem (ou não) a relação com o representado (Almeida, D., 2015).

Considerações finais: as agendas de pesquisa

A representação é por excelência política indireta (Urbinati, 2006), mas, em vez de escolher um modelo único, sugiro olhar para a natureza inerentemente plural da representação, em termos do que ela faz e seus sentidos. Há muito, porém, para avançar nessa agenda de pesquisa. Em primeiro lugar, o debate sobre os sentidos da representação é ainda limitado a algumas referências europeias, sendo pouco mobilizado em outras partes do mundo ou campos de estudos da representação eleitoral e não eleitoral. A noção de *embodiment*, por exemplo, tem chegado à academia a partir de uma visão essencialmente negativa, como sinônimo de representação autoritária. O problema é que atualmente este é um problema prático que precisa ser enfrentado, não só filosófico. Varrer para debaixo do tapete o papel das emoções e reclamos de similaridade em construir vínculos políticos, pelos seus riscos à democracia, é ignorar que a política tem se tornado cada vez mais o campo dos símbolos. A representação se tornou extremamente performativa, especialmente com o avanço das mídias e plataformas digitais. No Brasil, sessões do Congresso se transformaram em um teatro de *selfies* e *lives.* O desafio é compreender que tipos de emoções e símbolos mobilizam, que mensagem transmitem, quem está sendo incluído ou excluído nessas performances e como remodelam a representação eleitoral e não eleitoral.

Em segundo lugar, por um longo período, o conceito de representação se restringiu aos estudos legislativos e eleitorais. A virada representativa na teoria democrática a partir dos anos 2000 contribuiu para repensar a conexão da representação com a democracia (Vieira, 2017). Porém, ainda há pouco diálogo entre os pressupostos teóricos e os estudos empíricos sobre o funcionamento dos sistemas políticos e partidários. Essa é uma agenda que tem sido perseguida de maneira mais intensa, por exemplo, entre os estudos de gênero que, a partir da crítica à representação liberal, têm pensado as implicações da adoção de políticas de cotas ao redor do mundo para avanço na igualdade política. A demanda por similaridade também tem animado pesquisas sobre os experimentos de sorteio no interior de partidos ou legislativos (Lafont; Urbinati, 2024). Mas há muito a ser discutido para dar vazão à complementaridade entre participação e representação. A discussão sobre democracia interna dos partidos, por exemplo, ainda é restrita ao debate sobre recrutamento político e carece de alternativas para

a perda de conexão com a sociedade. Assim, a maior interseção entre os campos eleitoral e não eleitoral é algo a perseguir. Nessa direção, destacam-se os estudos sobre como movimentos sociais criam ou mantêm vínculos com os partidos políticos (Della Porta *et al.*, 2017) e disputam eleições a fim de democratizar a representação e o partido internamente (Almeida, 2023, 2026).

Terceiro, o capítulo reconhece que a fluidez das fronteiras entre participação e representação é um desafio a ser enfrentado. Mas, em vez de opor as duas dinâmicas ou situá-las apenas como distintas e complementares, argumenta que a representação comporta múltiplas práticas e sentidos, como agir em nome de, agir como e exibir uma presença. Olhar para os sentidos nos ajuda a iluminar práticas vistas frequentemente apenas como participativas e a perceber a sobreposição entre práticas participativas e representativas. Como num caleidoscópio, podemos ver imagens distintas a depender do ângulo e movimento utilizados. Há várias maneiras de construir a representação para além das eleições, mas em todas elas o parâmetro é o relacionamento com o representado: como ele é mobilizado e qual é o espaço para sua expressão? O estudo das instituições participativas no Brasil contribuiu para esse debate sobre a legitimidade da representação não eleitoral, mostrando suas semelhanças com dinâmicas de agir em nome da sociedade civil e apresentando formas alternativas de controle. Mas mostrei que também podem ser pensadas como espaços que **exibem presenças** ou **agem como** os ausentes. Quem está sendo construído em suas ações e discursos e como o representado participa de sua criação é uma pergunta empírica que pode guiar a análise.

Não faltam, assim, perguntas de pesquisa para quem está disposto a se aventurar neste mundo complexo da representação e sua interface com a participação política.

Referências Bibliográficas

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. *Dados*, [*s. l.*], vol. 57, n. 2, p. 325–357, 2014. https://doi.org/10.1590/0011-5258201411.

ALMEIDA, C. Da participação à representação política: um balanço crítico dos estudos mais recentes sobre Conselhos Gestores. *Interseções*, [*s. l.*], vol. 17, n. 1, p. 54–78, 2015.

ALMEIDA, D. R. de. *Representação além das eleições: repensando as fronteiras entre Estado e sociedade*. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

ALMEIDA, D. R. de. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: A Política Nacional de Participação Social. *Sociedade e Estado*, [*s. l.*], vol. 32, n. 3, p. 649–679, 2017. https://doi.org/10.1590/s0102-69922017.3203005.

ALMEIDA, D. R. de. Representação política: a virada construtivista e o paradoxo entre criação e autonomia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, [*s. l.*], vol. 33, n. 97, p. 1–20, 2018. DOI 10.590/339705/2018.

ALMEIDA, D. R. de. The constructivist turn in political representation and its challenges to democratic legitimacy: lessons from participatory institutions in Brazil. *Representation*, [*s. l.*], vol. 55, n. 3, p. 339–356, 2019. https://doi.org/10.1080/00344893.2018.1551241.

ALMEIDA, D. R. de. Representação como participação: os mandatos coletivos no Brasil. *Revista de Sociologia e Politica*, [*s. l.*], vol. 31, p. 1–20, 2023.

ALMEIDA, D. R. de. Socio-partisan activism: democratizing political representation. *Colombia Internacional*, n. 125, p. 57–87, 2026.

ALMEIDA, D. R. de; CUNHA, E. S. Brazilian Social Assistance Policy: an empirical test of the concept of deliberative systems. *Critical Policy Studies*, [*s. l.*], vol. 10, n. 3, p. 284–304, 2016. DOI 10.1080/19460171.2016.1175955.

AVRITZER, L. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton, Oxford: Princeton University Press, 2002.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, [*s. l.*], vol. 50, n. 3, p. 443–464, 2007. https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000300001.

BÍBA, J. Symbolic representation and the paradox of responsive performativity. *Human Affairs*, [*s. l.*], vol. 25, n. 2, p. 153–163, 2015. https://doi.org/10.1515/humaff-2015-0014.

CARREIRÃO, Y. Representação política como congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas : uma revisão da literatura internacional. *Opinião Pública*, [*s. l.*], vol. 21, n. 2, p. 393–430, 2015. https://doi.org/10.1590/1807-01912015212393.

CASTIGLIONE, D. Representative claims: a double ambiguity. 2017. *ECPR General Conference* [...]. Oslo: [*s. n.*], 2017.

CELIS, K. Studying Women's Substantive Representation in Legislatures: When Representative Acts, Contexts and Women's Interests Become Important. *Representation*, [*s. l.*], vol. 44, n. 2, p. 111–123, 2008. DOI 10.1080/00344890802079516.

DE LA TORRE, C. The People, Populism, and The Leader's Semi-Embodied Power. *Rubrica Contemporanea*, [*s. l.*], vol. 2, n. 3, p. 5–20, 2013. https://doi.org/10.5565/rev/rubrica.33.

DELLA PORTA, D.; FERNÁNDEZ, J.; KOUKI, H.; MOSCA, L. *Movement parties against austerity*. Cambridge: Polity Press, 2017.

DIEHL, P.; ESCUDIER, A. Introduction: La "Représentation" du politique: histoire, concepts, symboles. *Les Cahiers du CEVIPOF*, [*s. l.*], vol. Février, n. 57, 2014.

DISCH, L. *Making constituencies: representation as mobilization in mass democracy*. Chicago, London: The University of Chicago Press, 2021.

DISCH, L. The "Constructivist Turn" in Democratic Representation: A Normative Dead-End? *Constellations*, [*s. l.*], vol. 22, n. 4, p. 487–499, 2015. https://doi.org/10.1111/1467-8675.12201.

DRYZEK, J. S.; NIEMEYER, S. Discursive Representation. *American Political Science Review*, [*s. l.*], vol. 102, n. 4, p. 481–493, 2008. DOI 10.1017/S0003055408080325.

DUTOYA, V.; HAYAT, S. Making representative claims: the Social Construction of Political Representation. *Revue française de science politique 2016/1*, [*s. l.*], vol. 66, p. 7–25, 2016.

EULAU, H.; KARPS, P. D. The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness. *Legislative Studies Quarterly*, [*s. l.*], vol. 2, n. 3, p. 233, 1977. DOI 10.2307/439340.

GÖHLER, G. Political representation - reconsidered. *Les Cahiers du CEVIPOF*, [*s. l.*], vol. Février, n. 57, p. 13–40, 2014.

GURZA LAVALLE, A. ONGs, direitos humanos e representação. *SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos*, [*s. l.*], vol. 11, n. 20, p. 310–323, 2014.

GURZA LAVALLE, A. Sem pena nem glória: o debate sobre sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos*, [*s. l.*], n. 66, p. 91–109, 2003.

GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. (Eds.). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, [*s. l.*], n. 67, p. 49–103, 2006a. DOI 10.1590/S0102-64452006000200004.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, [*s. l.*], vol. 21, n. 60, p. 43–66, 2006b. https://doi.org/10.1590/S0102-69092006000100003.

GURZA LAVALLE, A.; HOYLER, T. O espartilho conceitual da política: representação, clientelismo, participação e cooptação. *Lua Nova*, [*s. l.*], n. 124, p. 1–46, 2025.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, [*s. l.*], n. 54, p. 95–139, 2011.

HABERMAS, J. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1992.

HAYAT, S. Unrepresentative Claims: Speaking for Oneself in a Social Movement. *American Political Science Review*, [*s. l.*], n. Published online, p. 1–13, 2021. https://doi.org/10.1017/S0003055421001210.

HOBBES, T. *Leviatã: ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. Tradução d. São Paulo: Martins Fontes, 2003. DOI 10.1021/ja01575a051. http://pubs.acs.org/doi/abs/10.1021/ja01575a051.

HOFMANN, H. La representación en la teoría del Estado premoderna sobre el principio de representación en la Política de Johannes Althusio. *Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado*, [*s. l.*], n. 3, 2004.

HOUTZAGER, P. P.; GURZA LAVALLE, A.; ACHARYA, A. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. *In*: AVRITZER, L. (ed.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004. p. 257–322.

HTUN, M.; WELDON, S. L. The Logics of Gender Justice. *The Logics of Gender Justice*, [*s. l.*], 2018. https://doi.org/10.1017/9781108277891.

KNIGHTS, M. *Representation and Misrepresentation in Later Stuart Britain*. New York: Oxford University Press, 2005.

LAFONT, C.; URBINATI, N. *The lottocratic mentality: defending democracy against lottocracy*. Oxford: Oxford University Press, 2024.

LANDEMORE, H. *Open democracy: reinventing popular rule for the twenty-first century*. New Jersey: Princeton University Press, 2020.

LEFORT, C. *Democracy and Political Theory*. Cambridge: Polity Press, 1988.

LÜCHMANN, L. Inclusão, accountability e representação nas instituições de controle social: dimensões da deliberação democrática. *In*: GURZA LAVALLE, A.; DE VITA, C.; ARAÚJO, C. (eds.). *O papel da teoria política contemporânea: justiça, Constituição, democracia e representação*. São Paulo: Alameda, 2015. p. 359–393.

MANIN, B. *The principles of representative government*. New York: Cambridge University Press, 1997.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. Eleições e representação. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, [*s. l.*], n. 67, p. 105–138, 2006. DOI 10.1590/S0102-64452006000200005.

MANSBRIDGE, J. Rethinking Representation. *American Political Science Review*, [*s. l.*], vol. 97, n. 4, p. 515–528, 2003. https://doi.org/10.1017/S0003055403000856.

MENDONÇA, R. F. Representation and deliberation in civil society. *Brazilian Political Science Review (Online)*, [*s. l.*], vol. 3, p. 117–136, 2008. https://doi.org/10.1590/S1981-38212008000100010.

MENDONÇA, R. F.; DOMINGUES, L. B. Protestos contemporâneos e a crise da democracia. *Revista Brasileira de Ciência Política*, [*s. l.*], n. 37, p. 1–36, 2022.

MONTANARO, L. The Democratic Legitimacy of Self-Appointed Representatives. *The Journal of Politics*, [*s. l.*], vol. 74, n. 04, p. 1094–1107, 2012. https://doi.org/10.1017/S0022381612000515.

MULIERI, A. Beyond Electoral Democracy? a Critical Assessment of Constructivist Representation in the Global Arena. *Representation*, [*s. l.*], vol. 49, n. 4, p. 515–527, 2013. DOI 10.1080/00344893.2013.846276.

MULIERI, A. Hasso Hofmann and the polysemy of representation. *Redescriptions*, [*s. l.*], vol. 19, n. 2, p. 127–145, 2016.

OLIVEIRA, O. P. de; PAL, L. A. Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções. *Revista de Administracao Publica*, [*s. l.*], vol. 52, n. 2, p. 199–220, 2018.

PHILLIPS, A. *The politics of presence: the political representation of gender ethnicity and race*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

PITKIN, H. F. Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, [*s. l.*], n. 67, p. 15–47, 2006. DOI 10.1590/S0102-64452006000200003.

PITKIN, H. F. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1967. DOI 10.1007/978-3-531-90400-9_95.

PLOTKE, D. Representation is Democracy. *Constellations*, [*s. l.*], vol. 4, n. 1, p. 19–34, 1997. DOI 10.1111/1467-8675.00033.

POLLAK, J. Contested Meanings of Representation. *Comparative European Politics*, [*s. l.*], vol. 5, n. 1, p. 87–103, 2007. DOI 10.1057/palgrave.cep.6110104.

ROMÃO, W. de M. Conselheiros do orçamento participativo nas franjas da sociedade política. *Lua Nova*, [*s. l.*], n. 84, p. 219–244, 2011. https://doi.org/10.1590/s0102-64452011000300008.

ROSANVALLON, P. *Democratic Legitimacy: impartiality, reflexivity, proximity*. Princeton, New Jersey: Princeton, 2011. https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2.

ROSANVALLON, P. Democratic Universalism as a Historical Problem. *Constellations*, [*s. l.*], vol. 16, n. 4, p. 539–549, 2009. https://doi.org/10.1111/j.1467-8675.2009.00566.x.

ROSANVALLON, P. *The Populist Century: history, theory, critique*. Cambridge: Polity Press, 2021.

SALKIN, W. *Speaking for others: the ethics of informal political representation*. Cambridge, Massachusetts; London, England: Harvard University Press, 2024.

SALMELA, M.; VON SCHEVE, C. Emotional roots of right-wing political populism. *Social Science Information*, [*s. l.*], vol. 56, n. 4, p. 567–595, 2017. https://doi.org/10.1177/0539018417734419.

SAWARD, M. *The representative claim*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

SEVERS, E. Representation As Claims-Making. Quid Responsiveness? *Representation*, [*s. l.*], vol. 46, n. 4, p. 411–423, 2010. DOI 10.1080/00344893.2010.518081.

SINTOMER, Y. The meanings of political representation: uses and misuses of a notion. *Raisons politiques*, [*s. l.*], n. 50, p. 13–34, 2013. https://doi.org/10.3917/rai.050.0013.

SOUZA, L. A. M. de. *Prefeitos, vereadores e partidos políticos nas disputas do OP: uma análise comparativa da adoção, continuidade, interrupção e do fim de uma inovação democrática*. Vitória: EDUFES, 2021.

TALPIN, J. Representation as performance: working to embody subaltern groups in two community organizations in Los Angeles. *Revue française de science politique*, [*s. l.*], vol. 66, p. 91–115, 2016.

TORMEY, S. Occupy Wall Street: from representation to post-representation. *Journal of Critical Globalisation Studies* (JCGS), v. 1, n. 5, p. 132–137, 2012.

URBINATI, N. A Revolt against Intermediary Bodies. *Constellations*, [*s. l.*], vol. 22, n. 4, p. 477–486, 2015. DOI 10.1111/1467-8675.12188.

URBINATI, N. *Representative democracy: principles & genealogy*. Chicago: Chicago University Press, 2006.

URBINATI, N.; WARREN, M. E. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*, [*s. l.*], vol. 11, n. 1, p. 387–412, 2008. DOI 10.1146/annurev.polisci.11.053006.190533.

VIEIRA, M. B. Introduction. *In*: VIEIRA, Monica (ed.). *Reclaiming representation: contemporary advances in the theory of political representation*. New York: Routledge, 2017.

VIEIRA, M. B.; RUNCIMAN, D. *Representation*. Cambridge: Polity, 2008.

WAMPLER, B. Re-engineering the Local State: Participation, Social Justice and Interlocking Institutions. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, [*s. l.*], p. 234–255, 2012.

WILLIAMS, M. *Voice, trust, and memory: marginalized groups and the failings of liberal representation*. New Jersey: Princeton University Press, 1998. https://doi.org/10.2307/3089779.

YOUNG, I. M. *Inclusion and democracy*. New York: Oxford University Press, 2000. https://doi.org/10.1002/9781119084679.ch19.

ZAREMBERG, G.; ALMEIDA, D. R. de. Beyond Electoral Rules: Women Political Rights in Mexico and Brazil since Democratic Transitions. *Social Politics*, [*s. l.*], vol. 32, n. 1, p. 80–104, 2025.

ZAREMBERG, G.; GUARNEROS-MEZA, V.; GURZA LAVALLE, A. (Eds.). *Intermediation and representation in Latin America: actors and roles beyond elections*. London: Palgrave Macmillan, 2017.

ZAREMBERG, G.; GURZA LAVALLE, A.; GUARNEROS-MEZA, V. Introduction: Beyond elections: Representation circuits and political intermediation. *Intermediation and representation in Latin America: actors and roles beyond elections*. London: Palgrave Macmillan, 2017. p. 1–30.

Partidos políticos e participação

Luciana Andressa Martins de Souza
Cleyton Feitosa Pereira

Introdução

Este capítulo apresenta uma síntese do debate brasileiro sobre as interações entre partidos políticos; atores e instituições de participação social, que se manifestam tanto no interior do Estado – em conselhos gestores, conferências e orçamentos participativos – quanto na esfera societal, por meio de movimentos sociais, associações civis e redes informais. O objetivo não é oferecer uma análise exaustiva da produção acadêmica recente sobre partidos e participação, mas examinar a origem e o desenvolvimento desse debate, especialmente no contexto brasileiro, sistematizando argumentos e lentes teóricas que vêm orientando parte da pesquisa sobre a relação entre ambos os conceitos, bem como apontando seus principais avanços, limites e desafios dessa insurgente agenda de pesquisa.

A literatura tende a tratar partidos políticos e participação como domínios autônomos: os primeiros seriam instrumentos da representação política tradicional, enquanto a participação corresponderia à atuação da sociedade civil em arenas institucionais ou em movimentos sociais e outras formas de organização coletiva. Essa separação analítica gerou avanços importantes, mas torna-se insuficiente diante da ampliação dos modos de acesso dos cidadãos aos processos políticos nas democracias contemporâneas. Como argumentam Dalton, Cain e Scarrow (2003), esse movimento está associado a três ondas de mudanças na institucionalização das instituições democráticas. A primeira transformou a democracia representativa por meio da ampliação do sufrágio e da diversificação dos tipos de eleição – como as primárias nos Estados Unidos e, no Brasil, a inclusão de jovens a partir de 16 anos e de eleitores analfabetos pela Constituição de 1988. A segunda onda refere-se à difusão de mecanismos de democracia direta, como iniciativas populares e referendos, especialmente nos níveis locais, que permitiram aos cidadãos decidir diretamente sobre políticas específicas. A terceira introduziu novos repertórios de participação baseados em

um estilo de *advocacy*, em que cidadãos e organizações interagem com o Estado por meio de consultas, deliberações e canais híbridos de participação, ainda que as decisões finais permaneçam sob responsabilidade de atores políticos tradicionais.

No Brasil, esses processos ganharam especial densidade após 1988, quando a Constituição abriu espaço para a institucionalização e pluralização das instituições participativas – conselhos gestores, audiências públicas, orçamentos participativos e fóruns diversos. Esse arranjo ampliou os repertórios de ação coletiva e remodelou as relações entre Estado e sociedade, permitindo que movimentos sociais e organizações da sociedade civil ocupassem posições formais em arenas decisórias (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014).

A maior parte dos estudos sobre participação e partidos concentrou-se nas relações com o Estado, especialmente com o Poder Executivo em suas diferentes esferas, priorizando experiências como o orçamento participativo, conselhos e conferências de políticas públicas. Nessa tradição, os partidos políticos tendem a aparecer como vetores institucionais secundários, cuja função principal é garantir a "vontade política" necessária à criação e implementação dessas instituições participativas. Além disso, as relações entre partidos e sociedade civil foram analisadas predominantemente a partir de sua heterogeneidade e conflituosidade (Dagnino, 2002; Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006), bem como a partir do papel que governos, partidos e organizações sociais desempenham nas arenas participativas. Nesses estudos, esses atores são concebidos como atuando simultaneamente em ambos os lados da fronteira entre Estado e sociedade – seja ocupando posições governamentais, seja disputando espaços de representação, seja mobilizando-se a partir da sociedade civil (Gurza Lavalle, 2011; Romão, 2010; Souza, 2011; Tatagiba; Blikstad, 2011).

Na última década, o retrocesso de iniciativas participativas e a fragmentação do sistema partidário evidenciaram desafios estruturais para os partidos brasileiros, enquanto novas formas de engajamento societal, como as candidaturas coletivas, têm ampliado a interação entre movimentos sociais e partidos, questionando a centralidade dessas organizações na mediação política (Almeida, 2024). No caso da participação institucionalizada, o debate sobre o processo de esvaziamento e a desconstrução das instituições participativas ganhou destaque, especialmente, após a proposta de extinção de centenas de conselhos de direitos pelo governo Jair Bolsonaro, o que

evidencia a perda de centralidade do Partido dos Trabalhadores (PT) nesse debate e a necessidade de investigar a relação entre partidos conservadores, movimentos sociais e instituições participativas.

Por outro lado, a literatura especializada em partidos políticos dedicou pouca atenção à interface com a sociedade civil, seja como atores internos aos partidos, seja como parceiros estratégicos externos (Braga, 2010; Carreirão, 2014; Roeder; Braga, 2017). Ainda assim, ela oferece *insights* valiosos ao evidenciar limitações estruturais dos partidos como canais de representação democrática: a oligarquização interna, a concentração de poder e as barreiras à participação dos filiados indicam que os partidos podem não ser suficientes para canalizar as demandas da sociedade civil. Além disso, a dependência em relação ao Estado – característica do chamado "partido cartel" – e o distanciamento das bases sociais questionam sua legitimidade como mediadores das relações entre sociedade e Estado (Guimarães; Rodrigues; Braga, 2019).

Dessa forma, a dissociação analítica entre partidos, movimentos sociais e instituições participativas revela-se problemática, uma vez que esses atores operam com lógicas distintas, mas potencialmente complementares. Compreender essas interações exige uma abordagem que ultrapasse visões binárias entre o institucional e o societal. Ao articular essas três dimensões, este capítulo sustenta que os partidos permanecem peças centrais da democracia representativa, mas sua legitimidade e capacidade de mediação política dependem cada vez mais da interação com formas plurais de participação e com os atores sociais que as protagonizam. Analisar essas interações – seus formatos, limites e potências – é fundamental para renovar o debate sobre instituições políticas e democracia, assim como para aprofundar a reflexão sobre a relação entre participação, sociedade civil e partidos políticos no Brasil contemporâneo.

O capítulo organiza-se em três partes interligadas, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta os fundamentos teóricos sobre participação e partidos políticos. A segunda analisa experiências e dinâmicas de participação institucionalizada, destacando o papel dos partidos. Por fim, a terceira seção discute as múltiplas formas de interação entre partidos políticos e movimentos sociais, incorporando contribuições recentes sobre o conceito partidos-movimento, condições contextuais e o papel de lideranças sociopartidárias como mediadoras dessas relações.

1. Origem e deslocamentos do debate sobre participação e partidos políticos

Antes de avançar para o debate conceitual sobre a relação entre partidos políticos e participação, apresentamos uma breve reconstrução histórica dos arranjos participativos no Brasil pós-1988. Os parágrafos iniciais situam o leitor no processo de consolidação, expansão, retração e recente retomada dessas instituições, destacando como tais mudanças resultaram de diferentes projetos políticos e conjunturas governamentais. Em seguida, o texto desloca-se para o plano analítico, examinando como a literatura reinterpretou as relações entre partidos, governo e sociedade civil e, mais adiante, as interações entre movimentos sociais e política institucional, tema que ganha centralidade nas abordagens recentes sobre participação e confronto político.

A Constituição de 1988 consolidou a centralidade dos partidos na mediação entre sociedade civil e Estado, representou uma ruptura com o regime autoritário e incorporou mecanismos de participação cidadã na gestão compartilhada de políticas públicas, em âmbitos locais, estaduais e nacionais, por meio da criação de conselhos, conferências e orçamentos participativos. Contudo, como destacam Montambeault (2019) e Lüchmann (2020), tais instituições emergiram de forma desarticulada, uma vez que a Carta de 1988 não definiu um modelo participativo unificado nem estabeleceu diretrizes claras para sua implementação nas diferentes esferas federativas. Como resultado, os mecanismos criados passaram a responder a propósitos e objetivos variados, moldados por interesses político-governamentais específicos, pela diversidade dos contextos federativos e pelas características setoriais das políticas públicas.

A partir desse marco institucional, observa-se a expansão dos arranjos participativos, sobretudo entre a década de 1990 e a primeira metade da década de 2010, impulsionada por partidos progressistas, em especial pelo PT. Esse processo foi interrompido a partir de 2016, com a ascensão de um novo projeto político marcado por medidas que reduziram significativamente o alcance dessas instituições, como cortes orçamentários, alterações na composição dos colegiados e a diminuição expressiva do número de conferências nacionais (Bezerra *et al*., 2024, p. 10). A partir de 2019, tais tendências não apenas se mantiveram, mas também se aprofundaram, impulsionadas pelas medidas legais e infralegais no governo Bolsonaro,

especialmente os desdobramentos do Decreto 9.759/2019, nos conselhos nacionais de políticas públicas, configurando um período de retração e desmonte das iniciativas participativas. Já em 2023, com a mudança na gestão do governo federal, observa-se um movimento de retomada, reconstrução e reconfiguração desses mecanismos.

No plano analítico, o enfraquecimento da centralidade das interpretações normativas da sociedade civil impulsionou mudanças significativas na forma como a literatura passou a analisar as relações entre partidos políticos, governo e sociedade[1]. Nos anos 1980, a ideia de sociedade civil refletia o papel dos atores nas lutas contra regimes autoritários na América Latina, nas transições políticas do Leste Europeu e nos movimentos pela paz na África. Essa concepção, fortemente normativa, associava a sociedade civil a um ideal democratizante e autônomo frente ao Estado e ao mercado. A transição democrática e o colapso do comunismo não apenas abriram espaço para novas formas de governança e de participação cidadã, mas também revelaram os limites de interpretações normativas, reforçando a necessidade de abordagens mais realistas, sensíveis às especificidades institucionais e aos contextos políticos atuais (Gurza Lavalle; Isunza Vera, 2011; Gurza Lavalle; Houtzager; Castello, 2006).

Esse movimento analítico não apenas questionou a concepção homogênea de sociedade civil e a oposição maniqueísta entre sociedade e Estado, predominantes na literatura dos anos 1990 (Gurza Lavalle, 2011), como também redimensionou a própria noção de participação política. Nas décadas de 1960 a 1980, a participação havia desempenhado um papel central nas críticas formuladas por movimentos sociais e por parte da produção acadêmica, ao evidenciar os limites das instituições quanto à inclusão e ao modelo de crescimento econômico vigente, além de expressar a demanda por maior autonomia frente aos partidos e demais intermediários políticos (Gurza Lavalle, 2011, p. 13). Com o tempo, esse enfoque foi substituído por análises centradas nas interações entre Estado e sociedade civil, influenciadas tanto pelas críticas ao viés normativo atribuído a esta última

1 Gurza Lavalle e seus colaboradores (2006) destacam três registros da ideia de sociedade civil: "as compreensões de usos normativos inspirados na obra de Jürgen Habermas, de usos comunitaristas informados pela noção de capital social e as formulações de baixa densidade conceitual desenvolvidas pela literatura das transições e centradas nas instituições do sistema político" (Gurza Lavalle; Houtzager; Castello, 2006, p. 186).

quanto pela incorporação da agenda neoinstitucionalista à literatura sobre participação.

A chamada "virada institucional" da literatura aponta que as instituições de interação entre Estado e sociedade não devem ser apenas socialmente inseridas, mas também institucionalmente inseridas (Souza, 2015). Gurza Lavalle, Houtzager e Acharya (2004) sugerem que é possível inverter o argumento de Peter Evans (1995), segundo o qual Estados dotados de autonomia inserida disporiam de maiores condições para estabelecer alianças com setores privados na transformação industrial. Nessa perspectiva, a ênfase desloca-se para a identificação de quais atores da sociedade civil – especialmente aqueles com vínculos institucionais, incluindo partidos políticos e governo – apresentam maior capacidade de participar e de se relacionar com atores estatais no processo de formulação de políticas públicas.

A tese da mútua constituição entre Estado e sociedade civil ampliou o debate da participação e possibilitou a incorporação do papel político dos diferentes tipos de atores presentes nesses arranjos participativos. Os intensos debates acadêmicos sobre pluralização da representação extraparlamentar (Gurza Lavalle, 2011) animaram estudos que analisam os papéis dos partidos em conselhos gestores, OPs e outras instituições participativas (Lüchmann, 2020; Souza, 2022). Nesse contexto, Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006) discutem as modalidades de pluralização da representação política, enquanto Navarro (2003), Souza, C. (2001) e Dagnino (2002) analisam seus alcances e limites, influenciando pesquisas que enfatizam a pluralidade e a conflitividade da sociedade civil, bem como abordagens teórica e metodologicamente voltadas às relações entre Estado e sociedade.

Gurza Lavalle, Romão e Zaremberg (2014) oferecem uma contribuição central ao debate sobre a relação entre participação e partidos políticos, ao propor uma abordagem que supera dicotomias simplistas, como "pureza" *versus* "perversão". Os autores, ao analisarem o caso brasileiro, destacam que a interação entre partidos e instituições participativas – como o orçamento participativo, os conselhos e as conferências – não se restringe a processos de cooptação ou subordinação, mas envolve dinâmicas mais complexas, marcadas por complementaridades e disputas[2].

2 Gurza Lavalle, Romão e Zaremberg (2014), com base em resultados empíricos da literatura especializada, argumentam que não há evidências de esvaziamento e cooptação desses espaços participativos, mas sim de reprodução da lógica partidária no interior dos espaços de participação. Quando o município é governado por partidos situados à direita, as dispu-

O estudo analisa como a relação entre partidos políticos, atores sociais e instituições participativas se transformou desde a institucionalização, em larga escala, desses arranjos no período pós-transição democrática até o seu auge na primeira metade dos anos 2010. Os autores ressaltam, nesse processo, a crítica à normatividade atribuída à sociedade civil, os efeitos da ascensão e da atuação do Partido dos Trabalhadores (PT) como principal mediador das relações entre Estado e sociedade, bem como o impacto da proliferação de instituições participativas com elevado grau de institucionalização.

A literatura sobre mediação entre Estado e sociedade, observam os autores, concentrou-se predominantemente no PT, entendido como principal representante dos movimentos sociais, relegando a segundo plano a análise do papel desempenhado por outros partidos políticos[3]. Como consequência, consolidou-se a percepção de que tais partidos estariam mais vinculados ao Estado do que engajados na mediação e organização das demandas da sociedade civil, ainda que faltem estudos que aprofundem essa relação. Com base nesse diagnóstico, Gurza Lavalle, Romão e Zaremberg (2014) propõem repensar o conceito de "intermediação política" como chave analítica para compreender as interações entre partidos políticos e inovações democráticas, tradicionalmente interpretadas nos polos da representação política ou do clientelismo[4].

No âmbito da literatura sobre movimentos sociais, apesar dos avanços, a questão dos partidos ainda não tem sido tratada de forma sistemática, permanecendo, em grande medida, subteorizada. Predominava, ademais, uma visão purista segundo a qual a aproximação com a política institucional comprometeria a autonomia dos movimentos, debate tradicionalmente centrado nessa concepção. Tal perspectiva, contudo, vem sendo

tas dentro dos conselhos aumentam. Por outro lado, quando o governo se situa à esquerda, as disputas diminuem.

3 Embora o PT seja um dos protagonistas desse debate, observa-se ainda um diálogo limitado entre tais estudos e a literatura sobre partidos políticos. Essa lacuna manifesta-se na concepção recorrente dos partidos como frágeis, frequentemente utilizada em detrimento de análises que os examinam a partir de patamares mínimos de organização (Meneguello, 1998). Além disso, tais trabalhos tendem a considerar um PT já solidificado. Não obstante, a literatura específica sobre a legenda evidencia mudanças progressivas em suas estratégias institucionais e eleitorais, orientadas, ao longo do tempo, para ampliar sua inserção nas esferas estatais (Meneguello, 1989; Ribeiro, 2004, 2008, 2009; Telles, 2009).

4 Para um aprofundamento do debate sobre instituições participativas e clientelismo, consultar d'Avila Filho, Coelho e Jorge (2006) e Montambeault (2019).

gradualmente superada por abordagens mais relacionais e históricas, que possibilitam investigar empiricamente as interações entre política contestatória e política institucional, bem como seus resultados. Em outras palavras, movimentos sociais e política institucional passam a ser compreendidos como mutuamente constitutivos, sobretudo a partir do avanço da agenda do confronto político (McAdam; Tarrow; Tilly, 2001; Tilly, 2008). Esse enquadramento permitiu, ainda, questionar a interpretação segundo a qual a aproximação dos movimentos com o Estado e os partidos resultaria necessariamente em cooptação ou desmobilização (Meza; Tatagiba, 2016).

A partir desse deslocamento, diversos autores passaram a enfatizar que movimentos e política institucional não constituem esferas separadas, mas dimensões interdependentes da ação política. Goldstone (2003) demonstra que a fronteira entre formas institucionais e não institucionais é difusa e permeável, uma vez que movimentos podem combinar protestos e mobilizações públicas com estratégias como *lobby*, produção de informação, assessoramento e pressão dirigida a burocratas e partidos. Nessas interações, partidos e movimentos se tornam atores sobrepostos e mutuamente dependentes: partidos recorrem aos movimentos para ampliar bases sociais e competitividade eleitoral, enquanto movimentos podem depender de vínculos partidários para recursos, acesso e sustentação organizativa, compartilhando repertórios, alvos e objetivos políticos.

Esse enquadramento relacional também aparece em análises recentes, como a de Tarrow (2021), que argumenta que a interação contínua entre movimentos e partidos constitui um motor central do desenvolvimento político, podendo impulsionar tanto a ampliação democrática quanto a polarização. O autor demonstra que movimentos capazes de articular suas demandas com facções reformistas partidárias favorecem a inclusão e a institucionalização, enquanto a fragilidade dos partidos abre espaço para movimentos mais ideológicos moldarem agendas e bases, produzindo tensões e ameaças à estabilidade democrática.

Na literatura latino-americana, Meza e Tatagiba (2016) aprofundam essa agenda ao propor os conceitos de modularidade da autonomia e zonas de interseção, demonstrando que a autonomia dos movimentos não deve ser tratada como um discurso fixo, mas como uma reivindicação estratégica que varia conforme oportunidades e ameaças políticas. As zonas de interseção são concebidas como espaços transacionais constituídos por vínculos ativados entre movimentos e partidos, mobilizados por mecanismos

como múltipla militância, *brokers*, projetos compartilhados e ativismo de fronteira.

Assim, o debate sobre participação e partidos políticos deslocou-se de um registro normativo, marcado pela oposição rígida entre sociedade civil e Estado, para uma perspectiva mais relacional, que reconhece a interdependência entre sociedade civil, Estado e partidos políticos. Longe de se restringirem ao papel de mediadores passivos ou de meros cooptadores da sociedade civil, os partidos emergem como atores que disputam sentidos e resultados da participação, contribuindo tanto para sua expansão quanto para seus limites. Esse movimento ampliou a compreensão da participação política, permitindo observar como dinâmicas de cooperação, conflito e disputa atravessam a atuação de partidos, movimentos sociais e governos em arenas institucionais diversas. Tal inflexão analítica possibilita compreender a participação não apenas como instrumento de democratização, mas também como campo de disputas em torno de projetos políticos, recursos e formas de representação. Nesse contexto, torna-se central analisar como esses processos se materializaram na criação e no funcionamento das instituições participativas, em especial conselhos e orçamentos participativos, tema do próximo tópico.

2. Participação institucionalizada: o papel dos partidos

A literatura sobre participação institucionalizada – em especial sobre conselhos e orçamento participativo (OP) – atravessou, ao menos, duas gerações de estudos. A primeira concentrou-se em análises de caráter normativo, voltadas ao funcionamento dessas instituições e a seus potenciais efeitos democratizantes. A segunda, de inspiração neoinstitucionalista, passou a valorizar variáveis institucionais e a aprofundar o debate sobre a efetividade, sobretudo diante dos limites evidenciados pelas experiências concretas (Gurza Lavalle; Voigt; Serafim, 2016; Souza, 2015; 2021).

Na primeira geração de estudos, produzida no contexto da dupla transição – do regime ditatorial à democracia e do modelo neodesenvolvimentista ao neoliberal – destacam-se análises que enfatizaram os sentidos ambíguos da participação. A célebre tese da "confluência perversa" (Dagnino, 2002; Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006) apontou a coexistência e a disputa entre projetos democrático-populares, neoliberais e autoritários, bem como suas diferentes combinações ao longo do tempo. Essa

perspectiva revelou como a sociedade civil se converteu em palco privilegiado dessas tensões. Contudo, a centralidade dos partidos políticos permaneceu pouco explorada: o esforço analítico concentrou-se sobretudo na compreensão das disputas em torno dos sentidos atribuídos à participação, sem considerar de forma explícita os contornos da política partidária como pano de fundo dessa dinâmica.

Foi Avritzer (2009) quem propôs de forma explícita a incorporação da "sociedade política" ao lado da "sociedade civil" na análise das instituições participativas. Segundo o autor, a sociedade política estabelece a ponte entre concepções de participação vinculadas à formação de partidos de esquerda e de massa e os atores organizados da sociedade civil. As instituições participativas, nesse quadro, operam como mecanismos capazes de converter demandas difusas por participação, originadas na sociedade, em formas organizadas de atuação no interior do Estado. A incorporação da dimensão político-partidária decorre do diálogo com a literatura sobre os aspectos eleitorais e organizacionais dos partidos, preservando a distinção entre partidos eleitorais e de massa e destacando o PT como exemplo privilegiado de mediação entre sociedade civil e aparato estatal. Assim, a intensidade da vontade política passa a ser compreendida à luz dos dilemas enfrentados por partidos de esquerda ou de massa com orientação social-democrática, que precisam equilibrar sua identidade sociopolítica com as exigências de competitividade no sistema político.

Romão (2010) apresenta uma crítica fundamental à interpretação de Avritzer (2009) sobre o papel dos partidos políticos nas instituições participativas. Para o autor, ao distinguir entre partidos eleitorais e partidos de massa, Avritzer tende a relacionar as identidades originárias do PT à maior ou menor vontade política de criar e sustentar o OP, variando conforme a configuração partidária local. Nesse enquadramento, a harmonia intrapartidária nas seções petistas seria determinante para o êxito do OP, tanto nos casos negativos – como São Paulo, onde não teria havido acordo interno sobre a centralidade das políticas participativas – quanto nos casos positivos – como Porto Alegre, em que um pacto entre facções teria contido disputas internas em prol do projeto político municipal (Romão, 2010, p. 8). Com isso, Romão argumenta que, ao incorporar a noção de sociedade política, Avritzer acaba reforçando a primazia analítica da sociedade civil presente em seus trabalhos anteriores, deixando à margem as dinâmicas propriamente partidárias e sua atuação no OP.

Esse novo olhar para o fenômeno desencadeou uma nova geração de estudos mais sensível às instituições e aos atores políticos, que incorporaram em suas análises a dimensão política-partidária, o PT em especial, e o papel das instituições e atores políticos. Souza (2010; 2015) demonstra que, no início, o OP colonizou o PT, cristalizando-se como expressão do "modo petista de governar". Com o fortalecimento eleitoral do partido e sua chegada ao governo federal, esse movimento se inverteu: o PT passou a colonizar o OP, subordinando-o a estratégias mais amplas de competição política e de consolidação institucional. De modo semelhante, Tatagiba e Blikstad (2011) demonstram, a partir do caso do Conselho Municipal de Habitação de São Paulo, como as clivagens partidárias e os alinhamentos de governo moldaram a disputa pelo espaço, aproximando-o das lógicas de competição representativa. As autoras evidenciam que o processo eleitoral e suas regras foram reformulados pela articulação entre atores governamentais e movimentos sociais, em consonância com as disputas partidárias locais. Nesse cenário, quando o governo estava sob orientação de direita (José Serra/Gilberto Kassab; 2005-2012), o conselho tornou-se arena de confronto entre movimentos de moradia ligados ao PT e à gestão municipal. Já em períodos de governo mais identificado com a esquerda (Marta Suplicy, PT; 2001-2004), verificou-se maior ocupação desses espaços por movimentos relacionados ao próprio partido.

Romão (2010), em estudo sobre o Conselho do Orçamento Participativo de Osasco, reforça esse diagnóstico ao evidenciar que os conselheiros, ainda que atuem em espaços formalmente abertos à participação de qualquer cidadão, mantêm vínculos mais intensos com a sociedade política do que com a sociedade civil, sendo assim plenamente incorporados às disputas próprias da democracia representativa. Dessa forma, embora institucionalmente ancoradas na sociedade civil, as experiências participativas revelam uma permeabilidade significativa à lógica partidária e eleitoral, o que tensiona seus objetivos de ampliar a autonomia e a diversidade da representação social.

Na mesma direção, Souza (2022) argumenta que a adoção e a longevidade do OP não dependem apenas da "vontade política" do prefeito ou partido[5], mas também do arranjo institucional que regula a interação

5 A "vontade política" dos prefeitos e de seus respectivos partidos para criar e sustentar o Orçamento Participativo emergiu como uma variável importante, ainda que tratada de forma vaga nas primeiras gerações de estudos sobre essa instituição (Souza, 2015). Ao lado

entre Executivo, Legislativo e partidos na arena municipal[6]. A análise de três municípios paulistas evidencia como governos do PT utilizaram o OP não apenas como inovação participativa, mas também como estratégia para consolidar apoio parlamentar e ampliar bases eleitorais, sobretudo em contextos de vitórias inesperadas contra oligarquias locais. Ainda assim, a cooperação entre prefeitos, vereadores e partidos mostrou-se mais decisiva para a robustez do OP do que a simples "vontade política" do prefeito e seu respectivo partido.

A literatura também aponta limites desses arranjos participativos. Experiências de OP conduzidas por partidos não identificados com a esquerda revelam que a amplitude de alianças políticas não é suficiente para sustentar formatos robustos de participação (Souza, 2021). Nesses casos, variáveis como a tradição associativa local ou a apropriação diferenciada da ideia de participação pelos gestores tornam-se determinantes. Wampler (2008), por sua vez, mostra que, embora inicialmente associado ao PT, o OP foi adotado por outras legendas, motivadas por ganhos eleitorais e governamentais que a política proporcionava. Finalmente, Santos, Tanscheit e Ventura (2020) introduzem uma dimensão adicional, ao mostrarem que a própria dinâmica intrapartidária – como a força das facções de esquerda dentro do PT – condiciona a adoção de políticas participativas.

Estudos recentes mostram ainda que as mudanças na dinâmica partidária – como a fragmentação e o enfraquecimento da institucionalização interna – afetam a capacidade dos partidos de atuarem como mediadores eficazes da participação (Mainwaring, 2018). Essa perda de protagonismo tem sido explicada tanto pela crescente desconfiança nas instituições políticas quanto pelas limitações estruturais das instituições participativas, como a baixa integração entre os níveis municipal, estadual e federal (Montambeault, 2019). Esses fatores ajudam a compreender por que,

---

da influência do desenho institucional e da presença de uma forte tradição associativa, a "vontade política" consolidou-se, por um período significativo, como um dos três principais argumentos mobilizados pela literatura brasileira para explicar as condições de sucesso desses arranjos participativos (Lüchmann, 2002; Teixeira, 2003; Silva, 2003; Rover, 2003; Wampler, 2008).

6 Outros estudos analisaram as relações entre o OP, o Executivo e o Legislativo, tais como: Dias (2000), Goldfrank e Schneider (2006), Borba e Lüchmann (2007) e Wampler (2008 e 2010). Esses estudos, entre outras questões, evidenciaram a importância da composição das coligações partidárias ou das diferentes composições na base de apoio governamental no Legislativo para os resultados do OP.

mesmo em contextos favoráveis, os partidos têm enfrentado dificuldades para manter e fortalecer os arranjos participativos.

De modo geral, a trajetória da literatura sobre participação institucionalizada revela um deslocamento progressivo: de análises normativas sobre os efeitos democratizantes da participação, passando pela incorporação da sociedade política e dos partidos, até chegar às discussões mais recentes sobre o enfraquecimento de sua capacidade de mediação. Os partidos, em particular o PT, desempenharam papel central na difusão e sustentação dessas experiências, ainda que sua relação com as instituições participativas tenha se transformado ao longo do tempo. Assim, compreender os limites e as possibilidades da participação institucionalizada no Brasil requer articular as dimensões da sociedade civil, da sociedade política e das transformações mais amplas do sistema partidário.

3. Quando movimentos sociais interagem com partidos

No Brasil, embora o campo de estudos sobre participação política, sociedade civil e movimentos sociais possua uma larga tradição analítica centrada na interação entre sociedade e o Estado – marcada pelo protagonismo social no processo constituinte, pelas experiências locais do Orçamento Participativo, pela difusão dos conselhos gestores e pelas políticas de participação social dos governos petistas em nível federal –, recentemente, algumas pesquisas têm trazido os partidos políticos para o centro da análise.

Um desses trabalhos é o de Gutierres (2015), que analisou a constituição da política de Assistência Social no Brasil a partir das interações entre atores de movimentos sociais, partidos políticos e o Estado. A autora demonstra que a porta de entrada das ativistas do movimento em defesa da assistência social no Partido dos Trabalhadores ocorreu sobretudo por meio da categoria profissional, uma vez que muitas delas se filiaram ao partido a partir de vínculos com sindicatos e associações de assistentes sociais. Nesse processo, verificou-se um compartilhamento de projeto político entre o movimento social e o partido, que resultou na criação do Setorial Nacional de Assistência Social durante as mobilizações pela aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Como sintetiza Gutierres, "a função do Setorial para o movimento era a de pautar a discussão sobre essa

política dentro do partido e dar visibilidade, tanto para a própria política, quanto para o seu contingente de usuários" (Gutierres, 2015, p. 120).

Outro estudo que examinou a interação entre movimentos sociais e partidos políticos é o de Oliveira (2016), que analisou o processo pelo qual o movimento ambientalista brasileiro atuou na fundação do partido Rede Sustentabilidade. O eixo interpretativo do trabalho recai sobre o papel das lideranças sociopartidárias enquanto figuras de mediação entre movimentos e partidos, capazes de conectar mundos, grupos, identidades e projetos situados em ambas as esferas. Como enfatiza a autora, "o papel de um líder forte, que concentra em torno de si tanto a legitimidade de liderança por parte dos movimentos sociais como por parte de seus pares nos partidos políticos, pode ser o elo entre ambas as entidades e o definidor do formato dessas relações" (Oliveira, 2016, p. 74). Para explicar esse papel, Oliveira mobiliza o conceito de *broker*, entendido como "um ator conectando outros atores que não estão relacionados uns com os outros, que não estão se comunicando por causa de alguma barreira social ou política, mais do que apenas a mera ausência de oportunidades práticas" (Oliveira, 2016, p. 78). No caso analisado, a liderança de Marina Silva constitui o exemplo paradigmático dessa mediação sociopartidária, articulando o movimento ambientalista e o partido e justificando a centralidade analítica atribuída ao conceito.

De acordo com Rodrigues (2021), estudioso das conexões entre partidos e sociedade no Brasil, "é possível dizer que aproximadamente 30% dos partidos do atual sistema podem ser considerados como 'nascidos desde baixo', ou seja, a partir de um amplo debate na sociedade civil" (p. 189). O autor argumenta que os partidos de esquerda concentram lideranças sociais em seus quadros e órgãos de direção, além de manterem vínculos explícitos com organizações representativas da sociedade civil, como a União Nacional dos Estudantes, a União Brasileira de Mulheres e a Marcha Mundial das Mulheres. Os partidos de centro-esquerda, por sua vez, apresentam relações orgânicas com movimentos de gênero, raça e sexualidade, bem como com setores do sindicalismo brasileiro. Rodrigues observa, entretanto, que as conexões entre partidos e sociedade civil não se limitam ao campo progressista: partidos de direita também estabelecem articulações com entidades, como sindicatos patronais, clubes desportivos e escolas de samba (Rodrigues, 2021).

Rodrigues e Pereira (2022) também contribuem para esse campo ao comparar os efeitos políticos dos movimentos negro e LGBTQIA+ sobre os governos petistas. Os autores sustentam que as diferenças nas relações partido–movimento e movimento–oposição ajudam a explicar variações na intensidade e na estabilidade dos resultados políticos alcançados por cada um deles. No que se refere às relações partido–movimento, o movimento negro consolidou de forma mais robusta sua presença na estrutura interna do PT do que o movimento LGBTQIA+. Já no âmbito das relações movimento–oposição, o movimento LGBTQIA+ enfrentou resistências legislativas mais intensas que aquelas dirigidas ao movimento negro. Como síntese, os autores concluem que "houve uma incorporação desigual das demandas dos movimentos negros e LGBT+ durante as administrações petistas" (2022, p. 668), produzindo prejuízos mais significativos para a agenda de diversidade sexual e de gênero.

Outra pesquisa que aprofundou a análise das interações entre movimentos e partidos no Brasil é a de Pereira (2022), que examinou como o Movimento LGBTQIA+ foi institucionalizando valores, objetivos e interesses em diferentes partidos brasileiros a partir de uma abordagem processual. O autor comparou o ativismo pela diversidade sexual e de gênero no interior do PT, do PSOL e do PSDB, observando como esses partidos transformaram – ainda que de maneira distinta – suas estruturas organizacionais em resposta à ação coletiva. Apesar de avanços institucionais, como a criação de secretarias, estatutos e resoluções, a análise das zonas de incerteza revelou que os atores engajados pouco acessam e controlam dimensões vitais do funcionamento partidário, como comunicação, tomada de decisão, financiamento e recrutamento. O estudo evidencia, assim, que embora parte dos partidos seja sensível a pautas sociais, persistem limites na partilha de poder, especialmente em temas eleitoralmente sensíveis ou socialmente contenciosos (Pereira, 2022).

Os mandatos coletivos também foram analisados por Almeida (2024) como um fenômeno contemporâneo decorrente da interação entre movimentos e partidos. Para a autora, essas candidaturas e formas de exercício parlamentar configuram um tipo específico de relação entre partidos políticos e movimentos sociais, no qual redes de atores pertencentes a diferentes organizações articulam identidades ou estabelecem alianças pragmáticas para defender uma causa – ganhar eleições, ampliar a justiça social ou fortalecer a representatividade – e influenciar o sistema político

por meio da apresentação de um ator ou conjunto de atores como representante (Almeida, 2024, p. 14-15).

Contudo, esse formato inovador ainda está longe de se tornar majoritário no país: nas eleições municipais de 2020, apenas 319 candidaturas coletivas foram registradas entre 518.329 postulantes ao cargo de vereador. Além disso, ainda são escassos os estudos que examinam de forma aprofundada o exercício desses mandatos na prática, seus efeitos políticos e os desafios de sua institucionalização.

A análise dessas interações ganha fôlego quando relacionada à literatura internacional sobre os chamados "partidos-movimento" (Anria, 2018; Della Porta *et al*., 2017; Kitschelt, 2006; Schwartz, 2010). Exemplos frequentemente citados incluem o Podemos, na Espanha, o 5 Estrelas, na Itália, e o Movimento ao Socialismo (MAS), na Bolívia. Embora existam variações em termos de definições entre os autores, o conceito converge para a articulação entre ativismo social e competição partidária. Para Kitschelt (2006), partidos-movimento são "coalizões de ativistas políticos que emanam de movimentos sociais e tentam aplicar as práticas organizacionais e estratégicas dos movimentos sociais na arena da competição partidária" (p. 282). Della Porta *et al*. (2017) os definem como partidos que mantêm fortes vínculos organizacionais e externos com movimentos sociais, enquanto Anria (2018) os caracteriza como formações compostas por ativistas e lideranças de movimentos, cujo eleitorado é majoritariamente formado por seus membros.

O problema dessa literatura é que ela não se encaixa bem à realidade empírica brasileira. Ainda que existam partidos com maior proximidade em relação a movimentos sociais – como PT, PSOL, REDE, PSTU e PCB –, o contexto político-institucional do país produz dinâmicas distintas. A fragmentação partidária incentiva alianças pragmáticas; o financiamento público estimula organizações mais burocráticas e centralizadas; a necessidade permanente de negociação no Congresso e de composição de coalizões reforça a disciplina interna e reduz o espaço das bases; e o baixo enraizamento social, somado ao personalismo das lideranças, dificulta a formação de movimentos orgânicos. Esses elementos sugerem que, no Brasil, predominam partidos com lógicas de movimento, mais do que partidos-movimento nos termos clássicos definidos pela literatura internacional.

Outro problema dessa discussão é a compreensão de que os partidos-movimento seriam necessariamente transitórios e tenderiam a perder

suas características de movimento ao longo do tempo (Kitschelt, 2006). Esse afastamento das bases ocorreria quando os partidos passam a vencer eleições, institucionalizar estruturas e ocupar um número crescente de cargos públicos, processo que enfraquece seus vínculos com os movimentos sociais por meio da diluição organizacional e da burocratização (Anria, 2018).

Em síntese, as pesquisas analisadas evidenciam que as interações entre movimentos sociais e partidos políticos no Brasil são complexas, multifacetadas e historicamente situadas, variando de formas coordenadas e colaborativas a relações atravessadas por tensões, limites e rupturas. Experiências como a criação de setoriais partidários, a incorporação de pautas em diferentes legendas e o surgimento de formatos inovadores, como os mandatos coletivos, revelam um potencial de renovação da representação política. No entanto, a realidade brasileira mostra que essas conexões permanecem desiguais e vulneráveis a processos de institucionalização que frequentemente enfraquecem os vínculos com as bases sociais. Compreender essas dinâmicas implica reconhecer simultaneamente suas oportunidades e fragilidades, bem como a importância dessa agenda de pesquisa para o campo da participação social e da Ciência Política no país.

Considerações finais

As análises reunidas neste capítulo permitem identificar avanços significativos na compreensão da interface entre partidos políticos e participação social no Brasil, bem como seus limites persistentes. A literatura percorreu um longo caminho: partiu de registros normativos, que opunham sociedade civil e Estado, até perspectivas relacionais e históricas, mais atentas às interações entre partidos, movimentos sociais e instituições participativas. Nesse processo, os estudos revelaram como os partidos, em especial o PT, desempenharam papel central na difusão e institucionalização de arranjos participativos, como os conselhos gestores e o orçamento participativo. Ao mesmo tempo, evidenciaram como a dinâmica partidária – marcada pela competição eleitoral, pela necessidade de formar coalizões e pelos dilemas entre identidade e governabilidade – influenciou tanto a expansão quanto o declínio dessas experiências.

Por outro lado, os limites desse debate são claros. Ainda que a centralidade do PT tenha sido amplamente reconhecida, há carência de estudos

sistemáticos sobre o papel de outros partidos – conservadores, de centro ou de direita – na criação, manutenção ou esvaziamento das instituições participativas. Além disso, o processo recente de retração institucional, agravado pelas medidas de desmonte durante o governo Bolsonaro, evidencia que os partidos não são apenas mediadores, mas também atores capazes de minar ou extinguir arenas de participação, o que reforça a necessidade de investigar o impacto das diferentes orientações partidárias sobre o futuro dessas instituições.

Outro limite refere-se às próprias transformações do sistema partidário brasileiro. Como mostram Mainwaring (2018) e Montambeault (2019), a fragmentação e o enfraquecimento da institucionalização interna reduzem a capacidade dos partidos de funcionarem como mediadores eficazes, em um contexto de crescente desconfiança social. Ao mesmo tempo, a emergência de formatos inovadores – como mandatos coletivos, candidaturas-movimento ou partidos-movimento – sugere que novas formas de interação entre partidos e sociedade estão em curso, desafiando a literatura a repensar conceitos tradicionais de mediação política.

As interações entre movimentos sociais e partidos políticos no Brasil revelam um campo fértil de tensões e inovações democráticas. Os estudos analisados mostram que, embora haja experiências exitosas de incorporação de pautas e de criação de novas formas de representação, como os setoriais e os mandatos coletivos, persiste uma relação desigual, marcada por assimetrias de poder e pela tendência de enfraquecimento dos vínculos com as bases à medida que os partidos se institucionalizam. Nesse sentido, compreender tais dinâmicas é fundamental para avaliar os limites e possibilidades da participação social na política institucional, bem como para pensar estratégias de fortalecimento das conexões entre sociedade civil organizada e partidos no Brasil contemporâneo.

Diante desses avanços e limites, abrem-se novos caminhos para a agenda de pesquisa sobre partidos e participação. É preciso, de um lado, explorar de forma mais sistemática a atuação de partidos não progressistas na configuração dos espaços participativos, assim como os efeitos da crescente polarização sobre essas instituições. De outro, torna-se fundamental analisar as inovações que emergem da interface entre movimentos sociais e partidos, investigando como lideranças sociopartidárias, facções internas e experimentos como as candidaturas coletivas reconfiguram os vínculos entre representação e participação. Por fim, um desafio central é compreender

como essas dinâmicas se articulam em diferentes níveis federativos – municipal, estadual e nacional – e em contextos de retração e reconstrução democrática.

Em síntese, a literatura sobre partidos e participação avançou ao superar dicotomias simplistas e reconhecer a interdependência entre sociedade civil, Estado e partidos políticos. No entanto, o cenário contemporâneo, marcado por transformações no sistema partidário e pela crise das instituições participativas, exige renovar essa agenda, incorporando tanto as ameaças quanto as inovações em curso. Nesse sentido, investigar a relação entre partidos políticos e participação permanece um campo fértil e estratégico para compreender os rumos da democracia brasileira.

Referências

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência recente no Brasil. *Dados*, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ALMEIDA, D. C. R. de. Candidaturas coletivas: uma nova forma de interação entre movimentos sociais e partidos políticos. *Dados*, v. 67, n. 2, p. 1-53, 2024.

ANRIA, S. *When movements become parties:* the Bolivian MAS in comparative perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

AVRITZER, L. *Participatory institutions in democratic Brazil.* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.) *A inovação democrática no Brasil:* o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

BEZERRA, C. P.; ALMEIDA, D. R.; GURZA LAVALLE, A.; DOWBOR, M. Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro. *Dados,* Rio de Janeiro, vol. 67, n. 44, ano 2024.

BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. (org.). Orçamento Participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2007. 224 p.

BRAGA, M. do S. S. Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4, 2010.

CARREIRÃO, Y. de S. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 14, 2014.

D'AVILA FILHO, P. M., COELHO, A. F., JORGE, V. L. Acesso ao poder: clientelismo e democracia participativa. Desconstruindo uma dicotomia. *Civitas: Revista De Ciências Sociais,* 4 (2), 211–233, 2006.

DAGNINO, E. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra/ Unicamp, pp. 95-110, 2002.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina.* Unicamp, 2006.

DALTON, R. J.; CAIN, B. E.; SCARROW, S. E. (orgs.). *Democracy transformed?* Expanding political opportunities in advanced industrial democracies. Oxford: Oxford University Press, 2003.

DELLA PORTA, D.; FERNÁNDEZ, J.; KOUKI, H.; MOSCA, L. *Party movements against austerity*. Cambridge, UK: Polity Press, 2017.

DIAS, M. R. *Na encruzilhada da teoria democrática:* efeitos do Orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre. 2000. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IUPERJ, Rio de Janeiro, 2000.

EVANS, P. *Embedded autonomy:* states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

GOLDFRANK, B.; SCHNEIDER, A. Competitive Institution Building: the PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul. *Latin American Politics & Society*, v. 48, n. 3, p. 1-31, 2006.

GOLDSTONE, J. A. (Org). *States, parties and social movements*. New York: Cambridge University Press, 2003.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; ACHARYA, A. Beyond comparative anecdotalism: lessons on civil society and participation from São Paulo, Brazil. *World Development*, v. 32, n. 6, p. 951-963, 2004.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova, **n***. 67, 2006.

GURZA LAVALLE, A. Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*, n. 84, p. 13-24 São Paulo: UNESP, 2011.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, n. 84, p. 95-139, 2011.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. A Construção Política das Sociedades Civis. GURZA LAVALLE, A. *Horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa.* 2012.

GURZA LAVALLE, A.; ROMÃO, W. de M.; ZAREMBERG, G. "Partidos políticos e innovación democrática: más allá de purezas y perversiones". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, v. 59, n. 220, pp. 21-53, 2014.

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. "O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas". *Dados* v. 59, n. 3, pp. 609-650, 2016.

GUIMARÃES, A. R. S.; RODRIGUES, M. R.; BRAGA, R.J. A Oligarquia desvendada: Organização e estrutura dos Partidos Políticos Brasileiros. *DADOS,* Rio de Janeiro, vol.62(2):e20160046, 2019.

GUTIERRES, K. A. *Projetos políticos, trajetórias e estratégias:* a política de assistência social entre o partido e o Estado. 2015. 253 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

KITSCHELT, H. Movement parties. In: KATZ, Richard S; CROTTY, William (Org.). *Handbook of party politics.* Londres: Sage Publications, p. 278-289, 2006.

LÜCHMANN, L. H. H. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa:* a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2002.

LÜCHMANN, L. H. H. Interfaces socioestatais e instituições participativas: dimensões analíticas. *Lua Nov*a, São Paulo, 109: 13-49, 2020.

MAINWARING, S. *Party systems in Latin America:* institutionalization, decay, and collapse. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

MENEGUELLO, R. *PT:* a formação de um partido, 1979-1982. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MENEGUELLO, R. *Partido e Governo no Brasil Contemporâneo (1985-1997).* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MCADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. *Dynamics of contention.* Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MEZA, H.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e partidos politicos: as relações entre o movimento feminista e o Sistema de partidos na Nicarágua (1974-2012). *Opinião Pública*, v. 22, n. 2, 2016.

MONTAMBEAULT, F. Uma Constituição cidadã? Sucessos e limites da institucionalização de um sistema de participação cidadã no Brasil democrático. *Estudos Ibero-Americanos*, Porto Alegre, v. 44, n. 2, p. 261-272, maio-ago. 2018.

MONTAMBEAULT, F. *The politics of local participatory democracy in Latin America:* institutions, actors, and interactions. Stanford: Stanford University Press, 2019.

MONTAMBEAULT, F. *When Clients Become Collective Actors.* In: HILGERS, T. (eds) Clientelism in Everyday Latin American Politics. Palgrave Macmillan, New York, 2012.

NAVARRO, Z. O "Orçamento Participativo" de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (org.). *A inovação democrática no Brasil:* o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, M. S. de. *Movimento para as instituições ambientalistas, partidos políticos e a liderança de Marina Silva*. 306 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

PEREIRA, C. F. *Movimento LGBTI+ e partidos políticos:* a institucionalização partidária da diversidade sexual e de gênero no Brasil. 417 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

RIBEIRO, P. F. O PT, o Estado e a Sociedade (1989-2005). In: VILLA, M. A.; ANGELO, V. A. (org.). *O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006):* uma história revisitada. São Carlos, SP: EdUFSCar, 2009.

RIBEIRO, P. F. *Dos Sindicatos ao governo:* a organização nacional do PT de 1980 a 2005. 2008. 301f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Educação e Ciências Humanas, UFSCar, São Carlos – SP. 2008.

RIBEIRO, P. F. *Um partido em mutação:* a transformação do PT e seus reflexos sobre as campanhas presidenciais (1989, 2002). 2004. 184f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Centro de Educação e Ciências Humanas, UFSCar, São Carlos – SP. 2004.

ROEDER, K. M.; BRAGA, S. *Partidos políticos e sistemas partidários.* Curitiba: Editora Intersaberes Ltda, 2017.

RODRIGUES, C.; PEREIRA, M. M. Disputando o partido, enfrentando opositores: efeitos políticos dos movimentos negro e LGBT+ nos governos Lula e Dilma (2003-2014). *Opinião Pública*, v. 28, n. 3, p. 635-677, 2022.

RODRIGUES, T. *Partidos, classes e sociedade civil no Brasil contemporâneo*. Curitiba: Appris, 2021.

ROMÃO, W. "Entre a sociedade civil e a sociedade política". *Novos Estudos - Cebrap*, n. 87, pp. 199-206, 2010a.

ROMÃO, W. Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o Orçamento Participativo. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010b.

ROVER, O. J. O Orçamento Participativo de Chapecó e sua dimensão rural. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil:* o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

SCHWARTZ, M. A. Interactions between social movements and US political parties. *Party Politics*, v. 16, n. 5, 2010.

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 15, nº 4, p. 84-97, out. /dez. 2001.

SOUZA, L. A. M. *"Do local para o nacional: o Orçamento Participativo e as novas práticas políticas petistas"*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Programa de Pós- Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

SOUZA, L. A. M. "Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas". *Lua Nova,* São Paulo, nº 84, 2011.

SOUZA, L. A. M. "'Virada institucional': o debate sobre o papel das instituições e dos atores nas três gerações de estudos sobre o Orçamento Participativo". *BIB,* São Paulo, no 79, p. 83-103, 2015.

SOUZA, L. A. M. Partidos, governo e legislativo nas disputas do Orçamento Participativo: uma análise comparativa. *Opinião Pública,* Campinas, vol. 27, jan.-abr., p. 154-188, 2021.

SOUZA, L. A. M. *Prefeitos, vereadores e partidos políticos nas disputas do OP*: uma análise comparativa da adoção, continuidade, interrupção e do fim de uma inovação democrática. Edufes, Vitória, 2022.

SANTOS, F.; TANSCHEIT, T.; VENTURA, T. O Partido dos trabalhadores e as instituições Participativas: a influência da dinâmica intrapartidária na adoção do Orçamento Participativo. *DADOS*, Rio de Janeiro, vol.63(3): e20180152, 2020.

SILVA, M. C. *Belo Horizonte e Orçamento Participativo:* harmonia e crise entre os diversos atores envolvidos no processo de decisão orçamentária. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - PPGCP/FFLCH/USP, São Paulo. 2003.

TARROW, S. *Movements and Parties: Critical Connections in American Political Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

TATAGIBA, L.; BLIKSTAD, K. Como se fosse uma eleição para vereador. *Lua Nova*, n. 84, p. 175-218, 2011.

TELLES, H. de S. O PT e as Eleições para a Câmara dos Deputados. In: VILLA, Marco Antonio; ANGELO, Vitor Amorim de (org.). *O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006):* uma história revisitada. São Carlos, SP: EdUFSCar, 2009.

TEIXEIRA, C. C. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (org.). *A inovação democrática no Brasil:* o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

TILLY, C. *Contentious Performances.* New York: Cambridge University Press, 2008.

WAMPLER, B. Orçamento Participativo: uma explicação para amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil:* o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

WAMPLER, B. "When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons From Brazil". *Comparative Politics,* v. 41, nº 1, pp. 61-81, 2008.

WAMPLER, B. Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades política, associativa e de políticas públicas. AVRITZER, L. (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. v. 3.

Encaixes institucionais

Euzeneia Carlos

Introdução

Na última década, o debate sobre institucionalização e movimentos sociais conduziu ao marco conceitual de "encaixes institucionais" e "domínio de agência" (Gurza Lavalle *et al.*, 2019), no intuito de ampliar a compreensão sobre as interações socioestatais e seus efeitos nas políticas públicas. Essa abordagem da institucionalização contribuiu para uma tendência mais ampla de revisão das limitações das teorias de movimentos sociais acerca das relações entre Estado e sociedade civil.

Nesse registro analítico, as fronteiras entre Estado e movimentos sociais são tênues e borradas, ao contrário de dicotômicas e autônomas. As interações socioestatais são concebidas em registro eminentemente relacional, processual, mutuamente constitutivo e não contextual. A tese da mútua constituição entre sociedade civil e Estado, fundamental para a compreensão das conexões, sobreposições e seus efeitos, descortinou a falácia do contexto como ambiente externo e permitiu aos analistas escaparem da armadilha do contextualismo por meio da "endogeneização do contexto" (Carlos, 2023).

Para demonstrar esses argumentos, o capítulo percorre a trajetória do debate acadêmico sobre institucionalização e movimentos sociais, discute as limitações das teorias dos movimentos sociais e os avanços analíticos que conduziram ao conceito de encaixes e domínio de agência, sua apropriação no Brasil, seus desdobramentos e agenda de pesquisa.

1. Institucionalização nas teorias de movimentos sociais

As teorias de movimentos sociais, embora ofereçam contribuições fundamentais para explicar *como* e *por que* os movimentos sociais emergem e se desenvolvem, apresentam limitações para compreensão das interações socioestatais e seus efeitos. As inflexões ocorreram quando as teorias de movimentos sociais gravitaram de uma concepção restritiva das relações com o Estado – dicotômica, conflitiva e institucionalizada – para

uma abordagem relacional. Os avanços se deram em duas dimensões: i) na desconstrução das dicotomias e polarizações na relação entre movimento e Estado; e ii) na valorização dos processos, mecanismos e relações.

Na primeira dimensão, uma interpretação mais complexa das interações entre movimento e Estado ocorreu com a dissolução de três dicotomias: (i) ação *outsider* e *insider*; (ii) conflito e cooperação; e (iii) institucionalização e desmobilização. A desconstrução da dicotomia entre ação *outsider* e *insider* buscou romper com a noção de movimento social como protesto público (Goldstone, 2003). Os estudiosos argumentaram que, na relação com o Estado, os movimentos sociais combinam uma pluralidade de repertórios de ação em modelos híbridos e criativos que promovem a articulação circunstancial entre ação institucional e extrainstitucional (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014; Carlos, 2015a; Dowbor, 2012). Por seu turno, ao reconhecer a colaboração de movimentos sociais na solução de problemas e na produção de políticas públicas, estudiosos interpelaram a polarização entre conflito e cooperação. De acordo com Giugni e Passy (1998), ainda que a visão de movimentos sociais como uma forma específica de política contenciosa não deva ser abandonada, é preciso admitir que os movimentos sociais se engajam em um conjunto de atividades que não necessariamente implica relação de conflito com os detentores de poder. Os movimentos sociais "intervêm nos processos políticos de duas formas: desafiando as políticas ou propostas existentes e colaborando na elaboração e implementação de políticas governamentais" (Giugni; Passy, 1998, p. 82), numa combinação circunstancial entre conflito e cooperação (Carlos, 2015b).

Ao passo que a dicotomia entre institucionalização e desmobilização foi rejeitada por estudos que defenderam que a institucionalização dos movimentos sociais não necessariamente os torna desmobilizados, burocratizados e cooptados (Carlos, 2015a; Dowbor, 2012), se a institucionalização dos movimentos sociais resulta ou não no declínio de suas atividades, isso varia de movimento para movimento e de contexto para contexto. Embora a institucionalização possa ter um custo para os movimentos sociais, "não é inevitavelmente prejudicial para eles, pois o processo não implica necessariamente que indivíduos ou grupos abandonem seus objetivos, ou que percam sua identidade compartilhada" (Bosi, 2016, p. 342). Ao contrário, os movimentos sociais podem combinar a complexificação organizacional

(especialização, formalização e profissionalização) com a mobilização social (Carlos, 2015b; 2011).

A segunda dimensão consiste na valorização dos processos, mecanismos e relações na análise do confronto político (Tilly; Tarrow, 2007). Ao buscar uma interpretação menos estática e mais relacional e processual da ação coletiva, essa abordagem avançou nas explicações sobre as escolhas dos repertórios e performances. Os instrumentos analítico-metodológicos – mecanismos e processos – foram úteis à análise das interações socioestatais porque favoreceram a compreensão do processo político emerso nas relações entre movimentos e Estado. Todavia, não deu atenção para os antecedentes e os efeitos da ação coletiva, nem para as interações entre movimentos e Estado propriamente ditas (Tarrow, 2012). O reconhecimento da interação entre movimento social e Estado concentrou-se no papel da relação entre política contenciosa e política convencional na escolha dos repertórios e causas dos ativistas e organizações de movimentos.

Compreender a interação entre movimento e Estado e seus efeitos requer o desenvolvimento de um enquadramento teórico. Na teoria do confronto político, um problema persistente dificultou esse desenvolvimento teórico: a separação conceitual rígida entre movimento social e Estado, de onde deriva uma acepção contextualista das oportunidades políticas, ou seja, o contexto como ambiente externo (McAdam; Tarrow; Tilly, 2001). A suposição dessa separação inibiu os estudiosos de explorar as diversas conexões entre os movimentos sociais e as instituições políticas, mantendo invisíveis certos tipos de relações entre atores coletivos e o Estado (Abers; von Bülow, 2011). A superação dessa deficiência foi possível ao se tomar como pressuposto a mútua constituição entre Estado e sociedade civil. Tal deslocamento carreou os estudos de movimentos sociais para a abordagem de institucionalização e seus efeitos.

2. Interações socioestatais e efeitos políticos

As inflexões e os avanços nos estudos sobre institucionalização e movimentos sociais se inscrevem numa perspectiva menos estruturalista e mais dinâmica e relacional da interação socioestatal. Nesse propósito, o Estado e as instituições entram nos quadros analíticos em mediação política com as configurações dos movimentos e das elites (Amenta *et al*., 2010).

Argumentou-se que a separação analítica entre as esferas da sociedade civil e do Estado dificulta os estudos de suas interações (Gurza Lavalle *et al*., 2019; Gurza Lavalle; Szwako, 2015; Gurza Lavalle; Houtzager; Castello, 2011). Particularmente em contextos de engajamento de atores coletivos na esfera governamental, é fundamental considerar que as fronteiras entre os movimentos e o Estado são imprecisas e fluidas e que os atores de ambos os campos se cruzam e se engajam em atividades que os conectam por meio de relações mutuamente constitutivas.

Na década finda, os estudos voltados ao exame das interações entre movimentos sociais e instituições políticas, e especialmente com o Estado, se tornaram crescentes. Esses estudiosos têm reconhecido na interação socioestatal, sobretudo, a relação de organizações e ativistas de movimentos com administrações governamentais (Banaszak, 2010). Ademais, a relação entre movimentos sociais e partidos políticos também passou a ser valorizada (Rossi; von Bülow, 2015), além da relação de ativistas de movimentos com o legislativo (Banaszak; Whitesell, 2017; Amenta *et al*., 2010).

No propósito de perscrutar as interações socioestatais e seus efeitos nos atores e nas políticas, os estudiosos enfocaram três modelos analíticos: mediação política (Amenta *et al*., 2010), intersecção movimento-Estado (Banaszak, 2010) e estratégico-relacional (Bosi, 2016). Esses estudos foram fundamentais para o desenvolvimento de uma abordagem das interações socioestatais e suas consequências.

O primeiro, denominado modelo de mediação política, possui origem no neoinstitucionalismo histórico e foi desenvolvido por Amenta *et al*. (2010) para analisar as conexões entre movimento social e Estado na produção de efeitos políticos. Os autores analisam a interação entre estratégias, forma organizacional e contextos, e compreendem movimentos e Estado como entidades com múltiplas formas e conexões. O modelo de mediação política busca conectar as configurações do movimento às do Estado numa análise intercambiável das interações e seus resultados (Amenta *et al*., 2010). Uma das vantagens do modelo de mediação política é o deslocamento da noção imprecisa de oportunidade política para associar o contexto à categoria específica de Estado, seus atores e instituições (Carlos; Dowbor; Albuquerque, 2017). As especificidades do Estado incluem o grau de democratização, o sistema partidário no poder e o grau de desenvolvimento da burocracia pública, que passam a integrar o modelo analítico das interações e dos resultados políticos. Ressalta-se que a ênfase do modelo

nas condições políticas e institucionais não significa que as configurações dos movimentos foram abandonadas. Ao contrário, as estratégias e táticas do movimento são vistas como repertório organizacional (Clemens, 1993), cuja influência é contingente ao contexto. Nesta lógica, a influência política é alcançada quando os movimentos adaptam suas estratégias e táticas ao contexto político específico. A mediação ou conexão entre as configurações do movimento e as do Estado explicariam suas interações e resultados (Amenta *et al.*, 2010).

Malgrado os avanços no modelo de mediação política, sobretudo pela maior precisão nas especificidades do Estado, ainda este padece de um caráter contextualista. Isso significa que o contexto, entendido como oportunidades políticas favoráveis, consiste em condição exógena ao movimento que precisa "adotar formas organizacionais que se ajustem às circunstâncias políticas" (Amenta; Caren, 2013, p. 4). Em outras palavras, "os desafiadores precisam alterar suas estratégias e formas direcionando-as para o contexto político específico" (Amenta *et al.*, 2010, p. 14.13). Nesse aspecto, os autores se aproximam da teoria do confronto político, em cujas análises as oportunidades políticas figuram como ambiente externo que influencia as mobilizações e seus resultados.

O segundo modelo analítico – intersecção movimento-Estado – foi desenvolvido por Banaszak (2010) para examinar a relação entre organizações de movimentos sociais e administrações governamentais, mediante a atuação de ativistas do movimento feminista *dentro* da burocracia pública estatal. Banaszak defende que o ativismo feminista *dentro* do Estado (*insider activism*) é uma forma de intersecção movimento-Estado e não somente uma estrutura burocrática. Além disso, acentua que outras oportunidades para intersecção com movimentos sociais podem existir em Estados democráticos, ou mesmo novas oportunidades de interação serem criadas pelo movimento. Através de estudo emblemático sobre as ativistas do movimento de mulheres dentro de órgãos governamentais, Banaszak demonstra que as fronteiras entre movimento e Estado, frequentemente conceituadas como dois polos distintos, são difusas e borradas. A autora argumenta que a compreensão da intersecção e seus resultados exige "borrar as fronteiras conceituais entre movimento e Estado", além de requerer "o desenvolvimento de um framework teórico para examinar a intersecção" (Banaszak, 2010, p. 3).

Rompendo com as interpretações da interação entre movimento social e Estado como resultado da institucionalização do movimento, Banaszak desloca essa questão da mera localização *dentro* do Estado. Para ela, o que define o ativismo *insider* não é a localização nas instituições políticas, somente, mas os seus objetivos e ideologia quanto às mudanças sociais. Do mesmo modo, não deduz da localização do movimento nas instituições o alcance de seus objetivos e resultados. As ações do movimento são concebidas num *continuum*, contrariando as visões dicotômicas das configurações do movimento – localização (*insider* e *outsider*), táticas (convencional e confrontacional) e objetivos (reformistas e abrangentes).

A natureza multifacetada e heterogênea de ambos – Estado e movimento social – permite intersecções em qualquer momento da trajetória de mobilização do movimento, portanto, não sendo reflexo ou decorrência da fase de institucionalização. Ao desvincular a intersecção movimento-Estado da visão clássica de institucionalização, Banaszak ilumina a atuação de ativistas dentro do Estado em diferentes posições na burocracia pública, usando táticas tanto convencionais quanto confrontacionais e alcançando objetivos tanto reformistas e incrementais quanto abrangentes e desafiadores do *status quo*.

O modelo de intersecção movimento-Estado contempla ainda a influência política, indagando "Como movimentos feministas mudaram a política?" A sobreposição (*overlap*) entre movimento e Estado possui muitas consequências, seja para a organização do movimento, seja para seus resultados políticos (*outcomes*), criando oportunidades para institucionalizar suas demandas no Estado e podendo ter influência significativa na política pública (Banaszak, 2010).

Por fim, o terceiro modelo, denominado estratégico-relacional, foi desenvolvido por Bosi (2016) para explicar a interação dinâmica e relacional entre os movimentos sociais e o Estado. O autor constrói uma síntese teórica que combina a perspectiva mecanístico-processual da teoria do confronto político com uma análise não estática e relacional da interação movimento-Estado e suas consequências. Atento aos desafios metodológicos dos estudos sobre as interações socioestatais e seus efeitos, Bosi (2016) oferece uma importante contribuição. O autor investiga o processo de institucionalização do movimento e de democratização do regime para explicar uma complexa inter-relação entre movimento social e Estado e seus resultados. Seu estudo consiste em análise processual e relacional

da institucionalização enquanto um processo multidimensional e temporalmente contínuo. A perspectiva dinâmica adotada, a qual considera processos e mecanismos como unidades de análise, pode melhorar nossa compreensão sobre *como* e *quando* os processos de interação se desdobram e alcançam resultados. Ademais, avança na abordagem ao prestar atenção para a "interação mutuamente influenciada entre movimento e Estado ao longo do tempo", conferindo capacidade de agência a ambos (Bosi, 2016, p. 355).

Os avanços nos três modelos analíticos – mediação política, intersecção movimento-Estado e estratégico-relacional – para a análise das interações entre movimentos e Estado e suas consequências são significativos, com as seguintes implicações, respectivamente: 1º) na compreensão específica do Estado, suas instituições e atores; 2º) nas oportunidades políticas, acentuando que muitas são endógenas, ou seja, criadas pelas ações de ativistas e organizações de movimentos; e 3º) na interação mutuamente influenciada entre movimento e Estado ao longo do tempo. Em suma, os modelos analíticos das interações entre movimentos sociais e Estado e suas consequências buscam construir análises não estáticas da interação, conectando ambos os polos de modo dinâmico e processual. Ademais, reconhecem as instituições como relevantes na compreensão das interações movimento-Estado, conferindo agência a ambas as esferas, societal e institucional. Mais ainda, os dois últimos modelos assumem as interações entre movimentos e Estado como mutuamente constitutivas e as oportunidades políticas como endógenas.

Esses estudos, ao explorarem as relações entre movimentos sociais e Estado, não somente complexificam nossa compreensão sobre as interações socioestatais, incluindo partidos políticos, mas também as explicações sobre as transformações no movimento social ao longo do tempo e as mudanças nas políticas públicas. Explicar as diversas modalidades de interação socioestatal e examinar suas consequências para os atores, as políticas públicas e instituições constituiu-se como importante desafio para a agenda de institucionalização.

3. Mútua constituição, encaixe institucional e domínio de agência

A abordagem de encaixes institucionais e domínios de agência é centrada na tese da mútua constituição entre sociedade civil e Estado (Gurza Lavalle *et al.*, 2019). A perspectiva combina elementos do neoinstitucionalismo histórico e da sociologia política para explicar os processos de institucionalização de demandas, recursos, valores e categorias de movimentos sociais e organizações civis nas políticas públicas. Refutando teorias estritamente centradas no Estado ou na sociedade civil como esferas separadas e autônomas, a abordagem enfatiza a heterogeneidade de ambos os campos e suas configurações como resultantes de processos interativos e contingentes de constituição mútua. Portanto, os autores defendem a tese da mútua constituição como alternativa às interpretações polarizadoras e dicotômicas da relação movimento-Estado. A partir de análise dinâmica e relacional, a sociedade civil e o Estado são concebidos como esferas que interagem e se influenciam reciprocamente por meio de um processo contínuo e circunstancial de mútua constituição.

A abordagem explora como atores sociais constroem encaixes no Estado voltados à influência nas decisões políticas, em processos históricos de interação que são mediados por conflito, aprendizagem e cooperação. Os encaixes institucionais são definidos por seus autores como:

> […] sedimentações institucionais de processos de interação socioestatal que ganham vida própria (artefatos: instrumentos, regras, leis, programas, instâncias, órgãos) e mediante as quais atores sociais são, em alguma medida, bem-sucedidos em dirigir de modo contínuo a seletividade das instituições políticas ao seu favor, ampliando sua capacidade de agir (Gurza Lavalle *et al.*, 2019, p. 47).

Essa definição é tributária da contribuição seminal de Skocpol (1992) na abordagem de *polis* (*polity approach*) e no conceito de encaixe institucional (*institutional fit*).

> *Fit* admite em inglês o sentido de substantivo (encaixe) e de verbo (encaixar), pelo que essa dupla conotação evita eliminar a agência dos atores e conceder demasiada fixidez ao encaixe como instituição, pois o encaixe seria simultaneamente "o encaixar", um processo em construção contínua que supõe ação e atores (Gurza Lavalle *et al.*, 2019, p. 47).

Ao enfocar a relação entre atores estatais e societários, a abordagem de *polis* ascendeu o papel crítico que o Estado e as instituições políticas desempenham na configuração da sociedade civil, possibilitando oportunidades para grupos ou movimentos arquitetarem o encaixe institucional (*engineering fit*), ao mesmo tempo que as restringe a outros, enquanto pontos de acesso às instituições e de influência política no processo de decisão (Skocpol, 1992, p. 54). Contudo, Gurza Lavalle *et al*. (2019) advertem que o reconhecimento amplo do postulado de mútua constituição entre Estado e sociedade civil exige que a ênfase na centralidade da configuração institucional dos governos e partidos políticos seja complementada pela noção de que o seu condicionamento, além de recíproco, é de índole iterativa e molda tanto as capacidades dos atores societais quanto das instituições políticas. Ou seja, não somente o Estado condiciona as capacidades dos atores sociais, mas igualmente os últimos são construtores do primeiro, ainda que sem desprezar as assimetrias nas relações de poder e de recursos.

Ao contrário de um registro tão somente contextualista dos encaixes institucionais (instituições importam), trivial no neoinstitucionalismo histórico, Gurza Lavalle *et al.* (2019, p. 45) defendem uma apropriação relacional do conceito concernente à gênese e à construção histórica de encaixes ou pontos de acesso arquitetados pelos atores sociais no Estado com vistas à influência política. Assim, importa frisar que a abordagem de encaixes dos autores congrega uma concepção não contextual, quer dizer, as oportunidades e os constrangimentos são endógenos às dinâmicas de interação correspondentes, ainda que o contexto objetivado possa operar sobre os atores (Gurza Lavalle *et al*., 2019, p. 48). O enfoque contextual e exógeno é substituído pelo enfoque dinâmico e relacional dos processos políticos, cujas condições são apreendidas como "mecanismo simultaneamente produtor e produto das interações socioestatais" (Gurza Lavalle *et al*., 2019, p. 53). A abordagem torna endógenos aos processos de interação socioestatal os fatores que comumente figuram como contexto externo, convergindo para o que podemos chamar de "endogeneização do contexto" (Carlos, 2023, p. 21).

Essa compreensão endógena do contexto é enriquecida pela acepção "agêntica e relacional do contexto", cunhada por Abers, Silva e Tatagiba (2018), que busca retirar o contexto de oportunidades ou ameaças da condição de cenário externo e exógeno aos movimentos. Para esses autores, o contexto político é melhor entendido como "estruturas relacionais", ou

seja, "o contexto é constituído por relações entre atores que, uma vez instituídas, estruturam ações futuras" (Abers; Silva; Tatagiba, 2018, p. 17). Combinando a abordagem relacional e a pragmática, eles defendem uma compreensão centrada na agência criativa, situada e relacional dos diversos atores que interagem de forma interdependente nos processos de políticas públicas. Alinhada à tese da mútua constituição, a acepção agêntica e relacional do contexto se sustenta numa visão ampla de ação segundo a qual estrutura e ação são mutuamente constituídas. A abordagem acrescenta ao enfoque relacional a agência criativa e seus agenciamentos múltiplos, para compreensão do contexto de interações socioestatais enquanto uma estrutura relacional.

Em suma, as teses da (i) mútua constituição entre Estado e sociedade civil e de (ii) endogeneização do contexto trouxeram avanços substanciais para o debate sobre processos de institucionalização e movimentos sociais. É nesse diapasão que a construção de encaixes pode conduzir à institucionalização de demandas, recursos de atuação, valores e categorias de movimentos sociais no Estado.

Os encaixes são processos intermediários de solidificação institucional derivados de interações socioestatais, que atribuem alguma agência com certa duração aos atores sociais envolvidos (direta ou indiretamente) na institucionalização de demandas e ações. Assim: "Leis, regulações, cargos e cadeiras ou vagas, órgãos e organismos, técnicas e instrumentos de políticas podem ser encaixes quando emergem como sedimentações institucionais de interações socioestatais e 'fazem' os atores agir" (Gurza Lavalle *et al*., 2019, p. 50).

Percebe-se uma dualidade dos encaixes, simultaneamente, processos e resultados: no primeiro princípio, "os encaixes preexistentes operam como recurso que potencializa a construção de novos encaixes ou acessos ao Estado, cujo acúmulo presume o aprendizado dos atores de um processo a outro"; no segundo, "conceber os resultados na política pública como encaixes significa assumir que são derivados de processos de interação socioestatal construídos historicamente, cujos atores estatais e sociais são politicamente relevantes e mutuamente constituídos" (Carlos, 2021, p. 28). Além da compreensão do processo de interação movimento-Estado, a abordagem de encaixes contribui para a análise dos resultados ou efeitos políticos de movimentos, dentre outros, nas políticas públicas e nas capacidades estatais. Ademais, a abordagem oferece um complemento aos estudos

de consequências de movimentos sociais porque estabelece uma conexão analítica entre efeitos políticos e institucionalização de direitos ao longo do tempo, indo de efeitos incrementais a efeitos significativos (Carlos, 2021).

Pode-se dizer que os encaixes conferem aos atores sociais acesso mais permanente às instituições, ampliando sua capacidade de influência no Estado e na tomada de decisões (Carlos; Dowbor; Albuquerque, 2017). Porém, os encaixes não são imunes à desinstitucionalização, pois pertencem à acepção do conceito as noções de instabilidade e de alcance limitado da influência (Carlos; Dowbor; Albuquerque, 2017). A institucionalização é um processo continuamente em construção e os encaixes não são cristalizações petrificadas. Nem a institucionalização elimina o conflito e as controvérsias, nem salvaguarda os interesses dos movimentos sociais na descontinuidade dos processos de interação socioestatal subjacentes. A continuidade dos encaixes ao longo do tempo requer capacidade de resiliência, sobretudo em momentos político-eleitorais adversos. Por outro lado, a construção de encaixes institucionais pelos atores coletivos não implica necessariamente o abandono dos repertórios extrainstitucionais e das trajetórias históricas de mobilização social, que podem ser combinados no mesmo processo político com vistas a ampliar os resultados políticos.

Os encaixes institucionais variam horizontal e verticalmente, ou seja, quanto às suas especificidades e à hierarquia de autoridade em que operam. A variação horizontal consiste nas diversas formas em que o Estado se torna poroso aos interesses sociais, conformando diferentes tipos de encaixes institucionais, ao passo que a variação vertical remete aos níveis diferentes de autoridade ou hierarquia política em que operam os tipos de encaixes. A autoridade do encaixe permite aventar a sua durabilidade e capacidade de influência, reduzindo sua contingência e instabilidade. A disposição horizontal e vertical dos encaixes leva às configurações de encaixes, em vez de encaixes avulsos ou desconectados, cuja articulação entre si revela seu grau de estabilidade, potência e alcance político. Enquanto instância empírica, o encaixe pode ser examinado do ponto de vista da sua variação horizontal e/ou vertical. A verificação empírica da articulação dos encaixes – horizontal (tipos) e verticalmente (autoridade) – permite diferenciar as configurações de encaixes de maior e menor alcance de influência política.

As configurações de encaixes articuladas horizontal e verticalmente podem produzir domínios de agência "que favorecem a capacidade de agir de certos atores coletivos" (Gurza Lavalle *et al.*, 2019, p. 51). Os domínios

de agência significam âmbitos de atuação legítimos onde é reconhecida a capacidade de agir dos atores, ou seja, suas capacidades sociais num setor específico da política pública. A ênfase é dada aos atores sociais e a sua capacidade de atuação nos processos de institucionalização de demandas, valores e direitos em determinada política. Enquanto produto de processos históricos de conflito, aprendizagem e cooperação, os domínios de agência possuem perfis configuracionais, sendo compostos por encaixes, repertórios e capacidades sociais e estatais. A formação de domínios de agência confere maior estabilidade, continuidade e resiliência aos processos de institucionalização e seus efeitos.

O desenvolvimento conceitual de encaixes avançou com a tipologia de encaixes institucionais criada por Gurza Lavalle e Szwako (2023). Os autores propõem quatro tipos de encaixes que remetem a processos de institucionalização específicos: (i) programático, (ii) instrumental, (iii) simbólico e (iv) posicional. O "encaixe programático" se refere à "criação de órgãos administrativos, definição de políticas e programas específicos, aprovação de leis e criação de canais de intermediação entre instituições estatais e atores sociais (instituições participativas)" (2023, p. 779). O "encaixe instrumental" remete à institucionalização de instrumentos de políticas públicas e opera dentro de um ambiente administrativo com baixa visibilidade, por exemplo, a criação de metodologias, certificações, banco de dados e soluções sociotécnicas. Os autores advertem que (seguindo Lascoumes e Le Galès, 2007), embora os instrumentos sejam muitas vezes considerados meros recursos técnicos, eles são perpassados por relações de poder e disputa; são portadores de valores, de uma interpretação do social e de concepções sobre o modo de regulação. Por sua vez, o "encaixe simbólico" se refere à incorporação, pelas instituições estatais, de "categorias de classificação […] que os movimentos sociais usam para articular e publicizar suas demandas" (p. 781). As categorias vão além de meras palavras, pois consistem em esquemas classificatórios que produzem sentido e significado moral às ações e objetivos dos movimentos, como as categorias gênero e feminicídio. Finalmente, o "encaixe posicional" diz respeito à ocupação de cargos dentro do Estado como estratégia de movimentos sociais, seja por meio de nomeações ou através de carreiras do serviço público. Cargos são encaixes quando institucionalizam o acesso de determinados atores e demandas a instituições e agentes do Estado, enquanto produto de processos de interações socioestatais.

A tipologia de encaixes busca qualificar o que é institucionalizado, ou seja, os efeitos que produzem nas políticas. Apesar de analiticamente distintos, os tipos de encaixes não são autoexcludentes. Ao contrário, eles podem operar de forma articulada, sobreposta e gerar implicações recíprocas. A institucionalização de demandas, valores e sociotécnicas de movimentos sociais pode, assim, conduzir a uma configuração de encaixes com múltiplas combinações, seja programático ou simbólico, seja, ainda, instrumental ou posicional. Essa articulação de encaixes, quando bem-sucedida em termos de autoridade, tende a impulsionar o domínio de agência de atores sociais em áreas específicas do Estado.

Desdobramentos e agenda de pesquisa

A abordagem de encaixes institucionais e domínio de agência oferece importante contribuição para a compreensão dos processos de institucionalização de demandas, interesses e valores de movimentos sociais nas políticas. A apropriação dos conceitos pelos estudos no Brasil tem demonstrado empiricamente os efeitos da interação socioestatal na produção de políticas públicas e nas capacidades estatais (Carlos; Dowbor; Albuquerque, 2021; 2025; Carlos, 2021).

Além disso, os estudos empíricos têm ampliado o *locus* das interações socioestatais para além do Executivo, incluindo Legislativo, partidos políticos e sistema de justiça, afora os organismos internacionais (Gurza Lavalle *et al*., 2022). Essa expansão tem permitido avançar analiticamente na explicação sobre os efeitos dos encaixes, a exemplo das noções de "institucionalização simbólica" (Szwako; Gurza Lavalle, 2019) e de "institucionalização partidária" (Pereira, 2023). A ampliação do conceito de institucionalização para abarcar a interação com outras instituições e poderes políticos é vantajosa para explorar não somente a cooperação e o aprendizado na conformação de encaixes e domínios de agência, mas também os conflitos, disputas e negociações.

A maioria dos estudos tem examinado os encaixes como resultados ou efeitos da institucionalização. Essa distinção é desejável e permitiu avanços analíticos na tipologia de encaixes (Gurza Lavalle; Szwako, 2023). Não obstante, as proposições explicativas sobre as condições sob as quais os encaixes e domínios de agência são construídos e geram efeitos restam menos desenvolvidas. Afinal, se sabemos o que se institucionaliza, quais são as

condições e os mecanismos nesse processo? As análises de coalizões com o Ministério Público na construção de encaixes (Albuquerque, 2019) e de alianças com organismos internacionais (Rios, 2019) realçam importantes fatores. Em alguns estudos, os condicionantes da efetividade dos encaixes têm sido demonstrados em termos de "configurações causais", ou seja, a combinação causal de múltiplas variáveis na explicação das condições sob as quais efeitos ocorrem. Por exemplo, a combinação entre repertórios de interação, coalizão de defesa e capacidades estatais na explicação dos efeitos de movimentos nas políticas públicas (Carlos; Dowbor; Albuquerque, 2021). Considerando que encaixe assume uma dualidade – processo e efeito –, algumas variáveis podem agir na explicação tanto do processo/condição quanto do resultado.

Por outro lado, insta compreender os processos de desinstitucionalização de encaixes antes influenciados por movimentos sociais e organizações civis, diante de condições adversas, como a ascensão da extrema-direita no país. Nessa dimensão, não apenas os processos de institucionalização, mas também os de desinstitucionalização, podem ocorrer por meio da articulação de tipos de encaixes. Avaliar a capacidade de resiliência (Bezerra *et al*., 2024) de encaixes e domínios de agência previamente constituídos, em face de governos refratários aos projetos políticos de movimentos, se impõe como importante agenda de pesquisa.

Por fim, ressalta-se a necessidade de aprofundar outras dimensões da análise da relação entre movimentos e institucionalização, como os efeitos biográficos e culturais nos ativistas. Como a construção de encaixes e o domínio de agência afetam as trajetórias dos ativistas? A maioria dos estudos com foco nas relações entre movimentos sociais e Estado se restringe aos efeitos nas políticas públicas e nas instituições, sendo pouco analisadas as consequências culturais, organizacionais e biográficas nas trajetórias de ativistas e movimentos sociais.

Os desafios metodológicos desta agenda de pesquisa têm sido enfatizados por analistas. Muitos apontam a necessidade de estudos comparativos para identificar os efeitos da interação socioestatal e sua variação de um processo de institucionalização para outro e ao longo do tempo, com desenhos multitemporais e multicaso (Bosi, 2016). Além disso, segundo Amenta e Caren (2013), o problema da conexão causal entre as configurações do movimento e do Estado na explicação das suas interações e consequências permanece não solucionado.

Referências

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertório de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência da Era Lula. *Dados*, 57, 2, p. 325-357, 2014.

ABERS, R.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova*, 105, p. 15-46, 2018.

ABERS, R.; VON BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, 13, 28, p. 52-84, 2011.

ALBUQUERQUE, M. C. Analisando impactos do movimento social na construção da política socioeducativa: coalizões de defesa e encaixes. *In:* GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. (org.). *Movimentos sociais e institucionalização:* políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: Eduerj, 2019. p. 211-254.

AMENTA, E.; CAREN, N. Outcomes political. *In*: SNOW, D.; DELLA PORTA, D.; KLANDERMANS, B.; McADAM, D. (org.). *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*, p. 1-6, 2013.

AMENTA, E.; CAREN, N.; CHIARELLO, E.; SU, Y. The political consequences of social movements. *Annual Review of Sociology*, 36, p. 14.1-14.21, 2010.

BANASZAK, L. A. *The women's movement inside and outside the state*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

BANASZAK, L. A.; WHITESELL, A. Inside the State: Activism within Legislative and Governmental Agency Forums. *In:* McCAMMON, V. T.; REGER, J.; EINWOHNER, R. (org.). *The Oxford Handbook of U.S. Women's Social Movement Activism*. Oxford: [*s.n.*], 2017.

BEZERRA, C.; ALMEIDA, D.; GURZA LAVALLE, A.; DOWBOR, M. Entre a desinstitucionalização e a resiliência: participação institucional no governo Bolsonaro. *Dados*, 67, 4, 2024.

BOSI, L. Incorporation and democratization: the long-term process of institutionalization of the Northern Ireland Civil Rights Movement. *In:* BOSI, L.; GIUGNI,

M.; UBA, K. (org.). *The Consequences of Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. p. 338-360.

CARLOS, E. *Movimentos sociais e instituições participativas*: efeitos do engajamento institucional no contexto pós-transição. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015a.

CARLOS, E. Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 30, 88, p. 83-99, 2015b.

CARLOS, E. Movimentos sociais: revisitando a participação e a institucionalização. *Lua Nova*, 84, p. 315-348, 2011.

CARLOS, E. Movimentos sociais e políticas públicas: consequências na Política Nacional de Direitos Humanos. *Dados*, 64, 4, p. 1-41, 2021.

CARLOS, E. Interações entre movimentos sociais e Estado e seus efeitos: um desafio para as teorias dos movimentos sociais. *Política & Sociedade*, 22, 54, p. 1-29, 2023.

CARLOS, E; DOWBOR, M.; ALBUQUERQUE, M. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. *Civitas*, 17, 2, p. 360-378, 2017.

CARLOS, E.; DOWBOR, M.; ALBUQUERQUE, M.C. Efeitos de movimentos sociais no ciclo de políticas públicas. *Caderno CRH*, Salvador, 34, p. 1-23, 2021.

CARLOS, E.; DOWBOR, M.; ALBUQUERQUE, M. C. *Consequências de movimentos sociais nas políticas públicas no Brasil*: diversidade teórica e de casos. Vitória: Edufes, 2025.

CLEMENS, E. Organizational Repertoires and Institutional Change: Women's Groups and the Transformation of U.S Politics, 1890-1920. *American Journal of Sociology*, 98, 4, p. 755-798, 1993.

DOWBOR, M. *A arte da institucionalização*: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006). Tese de Doutorado (Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo/USP, 2012.

GIUGNI, M. G.; PASSY, F. Contentious politics in complex societies: new social movements between conflict and cooperation. *In:* GIUGNI, M.; McADAM, D.;

TILLY, C. (org.). *From contention to democracy*. [*S.l.*]: Rowman and Littlefield Publishers, 1998. p. 81-107.

GOLDSTONE, J. Bridging institutionalized and noninstitutionalized politics. *In:* GOLDSTONE, J. (org.). *States, parties, and social movements*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 1-24.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. La construcción política de las sociedades civiles. *In:* GURZA LAVALLE, A. (org.). *El horizonte de la política*. Brasil y la agenda contemporánea de investigación en el debate internacional. México: CIESAS, 2011. p. 207-267.

GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. (org.). *Movimentos sociais e institucionalização*. Políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: Eduerj, 2019.

GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; SZWAKO, J.; DOWBOR, M.; SANCHEZ, B.; RODRIGUES, F. P.; BRAGA, V. L. Falando de institucionalização e movimentos sociais: usos, vantagens e limites da abordagem de encaixes institucionais e domínios de agência. *Política & Sociedade*, 21, 51, p. 270-298, 2022.

GURZA LAVALLE, A.; SZWAKO, J. Social Movements and Modes of Institutionalization. *In*: ROSSI, F. (org.). *The Oxford Handbook of Latin American Social Movements*. Oxford: Oxford University Press, 2023.

GURZA LAVALLE; A.; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, Campinas, SP, 21, 1, p. 157-187, 2015.

McADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

PEREIRA, C. F. *Movimento LGBTI+ e partidos políticos*: a institucionalização partidária da diversidade sexual e de gênero no Brasil. Tese (Doutorado em Ciência Política) – UnB, 2023.

RIOS, F. Antirracismo, movimentos sociais e Estado. *In:* GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. (org.). *Movimentos sociais e institucionalização*: políticas sociais, raça e gênero no brasil pós-transição. Rio de Janeiro: Eduerj, 2019. p. 255-283.

ROSSI, F.; VON BÜLOW, M. Introduction: theory-building beyond borders. *In:* ROSSI, F.; VON BÜLOW, M. *Social movement dynamics*. New perspectives on theory and research from Latin America. London: Routledge, 2015.

SKOCPOL, T. *Protecting Soldiers and Mothers*: The Political Origins of Social Policy in the United States, Cambridge: Belknap Press/Harvard University Press, 1992.

SZWAKO, J.; GURZA LAVALLE, A. "Seeing Like a Social Movement": institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. *Novos Estudos*, 38, p. 411-434, 2019.

TARROW, S. *Strangers at the gate*: movements and state in contentious politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

TILLY, C.; TARROW, S. *Contentious politics*. London: Paradigm Publishers, 2007.

Repertórios de ação coletiva

Luciana Tatagiba

O campo de estudos de movimentos sociais oferece um conjunto vasto de ferramentas teórico-conceituais que nos ajudam a compreender como, por que e com quais resultados pessoas comuns se organizam coletivamente para tentar produzir mudanças ou impedir que mudanças aconteçam. Por essa via de análise, vemos a política para além das instituições e das elites que disputam os espaços institucionais de poder e da representação política. O foco está no conflito e nos atores sociais que encenam esses conflitos na história.

Trata-se de uma área de pesquisa que abriga inúmeras controvérsias, que vão de debates teóricos e metodológicos mais gerais, até a própria definição do objeto. Uma de suas características comuns é a sua vocação empírica (Della Porta, 2014). Estamos sempre correndo "atrás dos atores", buscando mapear suas interações em contextos políticos em contínua mudança. Essa diversidade se expressa nas principais tradições de análise que conformam o campo: a Teoria da Mobilização de Recursos, a Teoria dos Novos Movimentos Sociais e a Teoria do Processo Político (mais tarde, reformulada como Teoria do Confronto Político)[1]. A partir dessas tradições, consolidaram-se conceitos ou dimensões de análise que seguem orientando as pesquisas na área, dentre os quais se destacam: infraestrutura de mobilização social, estrutura de oportunidades e ameaças políticas, enquadramento interpretativo, identidade coletiva e repertório de ação coletiva.

O conceito de repertório de ação coletiva, objeto deste capítulo, convida o pesquisador dos movimentos sociais a se deslocar do plano do discurso para o plano da ação. O foco não está na pauta do movimento, ou nos discursos de suas lideranças, mas na forma *como* a ação acontece. Ou seja, nas maneiras que as pessoas encontram, em diferentes tempos e lugares, para produzir reivindicações. O conceito carrega em si alguns pressupostos e sugere algumas precauções analíticas: a) a ação contestatória não é

1 Para uma visão geral das abordagens, das diferenças entre elas e dos diálogos construídos ao longo dos anos 1990, ver Alonso, 2009; e Almeida, 2020. Para a discussão da recepção desses estudos na América Latina, ver Gohn, 1997.

reflexo da essência do movimento, da sua identidade ou das características do ambiente externo. A ação é fruto de uma complexa combinação entre contingência, estrutura e agência que cabe ao pesquisador decifrar; b) não cabe ao pesquisador julgar a ação, mas compreender suas raízes e efeitos sobre os próprios movimentos e o campo de conflito no qual estão inseridos (Melucci, 1996); c) para compreender as interações entre movimentos sociais e Estado, é preciso ir além da dicotomia "autonomia" *versus* "cooptação". Como a literatura brasileira tem fartamente documentado, os movimentos sociais podem atuar contra o Estado, com o Estado e como Estado. Cada uma dessas posições/interações apresenta potencialidades e dilemas próprios; d) na análise deve-se evitar o voluntarismo, de um lado, e o determinismo de outro. O conceito de repertório evoca uma agência situada, modelada pelas estruturas relacionais e a memória das lutas.

1. O conceito de repertório: entre tradição e inovação

O conceito de repertório de ação coletiva surge no âmbito da abordagem do Processo Político, posteriormente redefinida como abordagem do Confronto Político por seus principais representantes (McAdam; Tarrow; Tilly, 2001). A principal contribuição dos autores está na construção de um arcabouço teórico e metodológico para a análise das relações entre a ação política institucional e extrainstitucional. O problema de fundo remete à compreensão das formas pelas quais as pessoas comuns buscam produzir mudanças ou impedir que elas aconteçam em um contexto determinado que, ao mesmo tempo que delimita oportunidades e ameaças à ação coletiva, é transformado por essas mesmas ações. A formulação de Tilly, em *Contentious Performances* (2008), não poderia ser mais clara: o que a abordagem busca explicar é como as estruturas político-institucionais e as características do confronto político interagem (p. 58).

A agenda de pesquisa consiste em descrever detalhadamente os processos confrontacionais, com o objetivo de identificar os atores coletivos que se apresentam, em determinado tempo e lugar, para construir problemas públicos e disputar seu encaminhamento. O que está em jogo é compreender como conflitos são construídos nas mediações entre arenas institucionais e extrainstitucionais e quais os impactos desses processos na história das revoltas políticas. Contestando visões dicotômicas, ainda predominantes na Ciência Política, a teoria permite analisar as conexões entre

as dinâmicas disruptivas nas ruas e o jogo político institucional. Esse ponto de partida traz importantes implicações para o debate sobre a democracia, ao exigir combinar a perspectiva *top-down*, usual na análise da democracia e suas crises, com uma perspectiva *bottom-up,* que considera o papel dos atores coletivos na produção da mudança política (Tatagiba *et al.*, 2022).

O conceito de repertório de ação coletiva foi formulado por Charles Tilly, um dos principais sociólogos do século XX. Angela Alonso (2012) explica que a noção apareceu pela primeira vez no livro *Getting together in Burgundy, 1675-1975.* Desde então, o conceito foi sendo transformado ao longo da prolífica carreira do autor, até atingir sua formulação mais acabada na obra *Regimes and Repertoires*, de 2006 e, depois*, Contentious Performances*, de 2008.

Segundo Alonso, nas primeiras formulações, o conceito tinha uma inclinação mais estruturalista com foco na identificação das formas modulares de ação e suas relações com as mudanças sociais, econômicas e políticas. Depois, em resposta às críticas que recebeu, Tilly reformulou o conceito, dando mais atenção às dinâmicas relacional e cultural que subjazem às práticas coletivas. Assim, a análise se deslocou das formas que a ação assumia para a compreensão de como, durante a interação confrontacional, os atores *performam* os seus diferentes interesses. As formas modulares de ação são como *scripts* que os atores atualizam nos contextos locais de interação confrontacional. Como sintetiza Alonso, há um deslocamento da análise das *formas de ação* para *as formas de interação*. Outra mudança importante na história do conceito, retoma Alonso, foi a substituição da ideia de que um repertório pertence a um ator para uma visão mais complexa, na qual o repertório envolve atores envolvidos em um campo de conflitos compartilhados[2]. Assim, sob influência da virada relacional na sociologia, "o conceito se torna relacional, iluminando a interação dos atores, nunca suas ações isoladas" (Alonso, 2012, p. 25).

O repertório de ação coletiva é um "campo limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e executadas através de um processo relativamente deliberado de escolha" (Tilly 1995, p. 26). Repertório é o conjunto das formas que atores em conflito usam para produzir reivindicações ou reagir a elas. Esse repertório pode incluir práticas convencionais (como

2 Por exemplo, o "beijaço" é uma estratégia que é parte do repertório de ação coletiva dos movimentos sociais – conservadores e progressistas – que se confrontam em torno das políticas LGBTQIA+.

participar de eleições, fazer abaixo-assinado, promover boicotes a produtos, ocupar postos no interior do Estado etc.), artísticas (promoção de saraus, clubes de leitura, batalha de rimas etc.), disruptivas (como protestos, greves, ocupações etc.) ou violentas (como depredações, ataques contra pessoas ou instituições, sequestros, ataques terroristas etc.).

Tilly (2008) afirma que uma pergunta relevante a ser respondida no estudo do confronto político é como os repertórios se formam e se transformam. Além de variar a depender do campo de conflito, dos recursos à disposição dos atores e das oportunidades e ameaças presentes na conjuntura política, cada forma de luta[3] tem uma história própria. Por exemplo, as manifestações de rua, ou seja, a ideia de marchar sobre importantes avenidas portando cartazes e entoando palavras de ordem, que são as formas mais comuns de protesto hoje na América Latina (Carvalho; Natalucci; Somma, 2024), nasceram junto com o movimento social moderno e a construção dos Estados nacionais, no século XIX (Fillieule; Tartakowsky, 2015). Tarrow mostra como elas substituíram o "repertório tradicional", como os conflitos em torno da terra, do alimento e os cortejos fúnebres, que, diferentemente do "repertório moderno", eram "violentos e diretos, breves, específicos e provincianos" (Tarrow, 2009, parte 1). O repertório moderno se caracteriza por sua natureza modular, ou seja, pode ser usado por diferentes atores, em diferentes tempos e lugares, para reivindicar demandas opostas. Por exemplo, movimentos feministas e contrafeministas podem *marchar* nas ruas posicionando-se a favor ou contra o aborto; estudantes podem *ocupar as escolas* contra ou a favor de uma política do governo nacional ou de uma decisão da diretora da sua escola; cidadãos podem *fazer lobby* junto aos seus deputados para endossar ou se opor a políticas anti-imigrantes. A discussão sobre a *modularidade* dos repertórios modernos sugere que, além de os repertórios estarem associados às tradições de luta que conformam campos de conflito específicos (trabalhadores fazem greve; estudantes ocupam a escola; clérigos e prisioneiros de guerra fazem greve de fome; grupos terroristas realizam sequestros e atentados a bomba; ambientalistas realizam boicotes), há uma história das lutas, um repertório

3 Neste texto, uso de forma intercambiada os termos "formas de luta", "práticas", "rotinas", "estratégias", "performances confrontacionais", "interações confrontacionais" para fazer referência às unidades observáveis que constituem o repertório dos atores em confronto.

geral de confronto que está disponível para uma certa população em certo tempo e lugar (Tilly, 2006)[4].

Os repertórios de luta – ou seja, o conjunto de formas que as pessoas usam para expressar reivindicações publicamente – são, portanto, gerais e específicos, ao mesmo tempo. Por exemplo, a autoimolação não é parte do repertório dos brasileiros (à exceção da greve de fome), mas está disponível e é acionada como forma violenta e perturbadora de protesto, em países do norte da África, Índia e Oriente Médio, regiões marcadas por alto nível de opressão política, conflitos étnicos/religiosos e repressão estatal severa. Cabe lembrar aqui o exemplo do jovem vendedor ambulante tunisiano que, após ter sua mercadoria apreendida, ateou fogo ao próprio corpo como forma de protesto, dando origem à Primavera Árabe.

Repertórios são construídos e remodelados na história. Tilly (2008, cap. 5) e Tarrow (2009, parte 1) chamam a atenção para esse ponto, mostrando como a criação dos Estados nacionais, da democracia parlamentar e dos direitos de cidadania é coetânea com o surgimento de uma forma de fazer reivindicações de tipo movimento social. Tilly (2008) define os movimentos sociais como uma forma histórica e particular de confronto político que surge da síntese de três elementos: campanhas, organização e autorrepresentação pública. As performances que constituem esse repertório buscam expressar a dignidade da causa, unidade, número e compromisso[5], e são basicamente formadas pelos seguintes tipos: formação de associações ou coalizões para propósitos especiais, para afirmar identidade, afirmar pertencimento ou programas; reuniões públicas; petições, manifestações de rua, comícios, vigílias, abaixo-assinados, *lobbying*. Ainda segundo Tilly, os movimentos sociais são uma forma histórica de repertório, que asseguram às pessoas comuns o direito de ter uma fala pública, sob bases não violentas e a partir da adoção de formas modulares de luta. Essa voz tem um preço: a coordenação ampla e a ação sustentada no tempo contra autoridades e elites. Ativistas de movimentos sociais não conquistam o que

4 Embora muito provocativa, a visão da passagem do repertório tradicional para o moderno tende a incorrer no risco de uma leitura linear e evolutiva, como apontam Mendonça e Bustamante (2020). Os autores argumentam que, no contexto contemporâneo, há um movimento de recombinação e reativação de formas consideradas "tradicionais" dentro de repertórios modernos. Os repertórios não evoluem apenas por substituição, mas por hibridização, com a incorporação de performances antigas em novos contextos.

5 Tilly (2008, capítulo 5) usa o acrônimo WUNC (*worthiness*, *unity*, *number* e *commitment*).

demandam em um *round* só (Tilly, 2008, Cap. 5). Se os movimentos sociais são históricos, é de se supor que mudanças sociais profundas vivenciadas pelas sociedades contemporâneas, como as transformações dos sistemas de comunicação e a tendência à autocratização dos regimes, podem levar ao enfraquecimento do repertório de tipo movimento social e estimular o surgimento de outras formas de produzir reivindicações, talvez mais violentas, episódicas e sem base infraestrutural definida.

A existência de um repertório de ação coletiva, segundo Tilly, é uma hipótese a ser investigada (2008, p. 15). Ou seja, quando o pesquisador afirma que determinados atores dispõem de um repertório de ação, ele está dizendo que, em determinado lugar e tempo, atores coletivos possuem formas de fazer a luta política que foram testadas antes, que foram aprendidas e que uma parte delas se cristaliza, vai parar "no fundo do rio" e poderá emergir de novo, quando as oportunidades e as necessidades surgirem. O conceito remete a esse "estoque cultural" que poderá ser mobilizado, que é recurso para a ação, mas que também limita o próprio campo de ação possível, constrangendo as escolhas futuras. Falar em repertório tem sempre, portanto, uma dimensão retrospectiva e prospectiva.

Quando nossa análise afirma a existência de um repertório de ação coletiva, significa que nas interações que estamos observando os atores coletivos se confrontam mobilizando uma linguagem comum. Por exemplo, a greve é um repertório de luta compartilhado entre patrões e empregados. Como conhecem a linguagem, eles têm expectativas compartilhadas sobre sua ação e a ação dos seus oponentes. Os terceiros (a mídia, os governos e a opinião pública) também conhecem a linguagem e por isso podem saber "o que está acontecendo". Isso não foi assim quando surgiram as primeiras greves no contexto da revolução industrial. Ali, trabalhadores e empregadores agiram sem um *script* que conduzisse, previamente, a performance de cada ator e ajudasse a audiência a construir uma narrativa dos eventos.

A noção de repertório, embora formulada para dar conta dos padrões da ação coletiva, está essencialmente vinculada a uma dimensão simbólica na medida em que atores, para produzir suas performances, continuamente acionam significados, códigos compartilhados e expectativas de reconhecimento. É nessa direção que a discussão sobre os "repertórios discursivos" emerge não como uma ruptura, mas como um desdobramento analítico que desloca o olhar do "como se age" para o "como se interpreta e nomeia" a realidade. Como mostram Mendonça, Abreu e Sarmento (2021),

a ação coletiva é inseparável dos enquadramentos discursivos que definem problemas, identidades e horizontes de legitimidade, mostrando que os conflitos não se dão apenas pelo "como agir", mas também pelo "como nomear e compreender" a realidade. Ao fazer isso, os autores ampliam a abordagem clássica ao evidenciar a centralidade das linguagens políticas, a circulação e reapropriação de categorias entre arenas (movimentos, Estado, mídia) e as assimetrias de poder que tornam certos repertórios mais dominantes do que outros, oferecendo assim uma chave analítica mais sensível à dimensão simbólica, à polarização e às transformações recentes da política (Mendonça; Abreu; Sarmento 2021).

Neste ponto, já fica claro que o conceito de repertório valoriza os aprendizados coletivos, a memória das lutas: as pessoas fazem o que sabem fazer (Tarrow, 2009). Essa referência à memória e ao saber coletivo como resultado da experiência é uma das dimensões mais bonitas do conceito. É pela experiência da luta que os campos em conflito definem suas estratégias, em resposta aos desafios do contexto no qual atuam, "repertórios são criações culturais aprendidas, mas eles não se originam de abstrações filosóficas ou como resultado da propaganda política; eles emergem da luta" (Tilly, 1995, p. 26). Tarrow enfatiza esse ponto, chamando a atenção para como a revolta se tece nos fios da tradição:

> grupos particulares têm uma história particular – e memória – de formas de confronto. Os trabalhadores sabem fazer greve porque gerações de trabalhadores as fizeram antes deles; os parisienses erguem barricadas porque as barricadas estão inscritas na história do confronto parisiense; os camponeses tomam terras portando símbolos que seus pais usaram no passado (Tarrow, 2009, p. 40).

Mas, ao mesmo tempo que são aprendidos do passado, os repertórios são também constantemente transformados pelos atores no presente. No seu último livro, Tilly reforça esse ponto das inovações recorrendo às metáforas teatrais e ao *jazz*. Nesses dois casos, as pessoas improvisam em cima de um *script* já conhecido, e nesse processo surgem mudanças incrementais nos repertórios:

> fazer reivindicações se parece mais com jazz e comédia de arte do que com uma leitura ritual de uma partitura. Como um trio de jazz ou como um grupo de teatro de improviso, pessoas que participam da dinâmica contenciosa normalmente têm várias peças que eles

> podem encenar, mas não um infinito. No interior daquele conjunto limitado, os jogadores escolhem quais peças eles irão performar aqui e agora e em qual ordem (Tilly, 2008, p. 14, tradução nossa).

As campanhas e os ciclos de protestos se destacam como momentos de inovação dos repertórios, dada a velocidade das mudanças e o grande número de atores envolvidos. E não são só os manifestantes que aprendem. Fernandes e Silva (2024) mostram que o ciclo de protestos de 2013-2014 no Brasil não produziu apenas inovação nos repertórios dos manifestantes, mas também mudanças estratégicas, graduais e cumulativas no aparato repressivo. As polícias perceberam que a violência aberta acabou alimentando os protestos e colocando a opinião pública a favor dos manifestantes. A resposta foi deslocar parte da estratégia para formas menos visíveis de controle. Outra mudança resultante do aprendizado foi investir no monitoramento prévio, na inteligência digital e na criminalização seletiva posterior.

Uma análise dinâmica e relacional do confronto político evita os riscos do voluntarismo, de um lado, e do determinismo de outro: atores seguem um *script*, mas não irão sempre repetir os caminhos conhecidos. Eles são capazes de inovar respondendo de forma criativa aos constrangimentos estruturais e conjunturais.

É isso o que vimos acontecer também no caso da pandemia de covid-19, em que vários grupos organizados tiveram que rever suas formas de ação para responder à crise. Abers, Almeida e von Bülow (2023) mostram que "em tempos turbulentos" os grupos organizados não ficaram parados. Diante do fechamento dos canais de participação, sob o governo Bolsonaro, eles migraram para outras arenas e produziram dados próprios para disputar a narrativa governamental. A pandemia acelerou o uso de repertórios digitais, por meio da realização de campanhas coordenadas em redes sociais e formação de pressão virtual sobre os parlamentares. Os capítulos mostram, ainda, que os ativistas não atuaram apenas contra o Estado, mas agiram a partir das brechas que se abriram, como na articulação entre movimentos sociais e burocratas de médio escalão e na atuação coordenada com governadores e prefeitos. Um argumento central do livro é que a criatividade não é voluntarista, mas relacional. Ela emerge da interação conflitiva entre atores e estruturas adversas.

Por fim, para encerrar esse item, é preciso considerar que a decisão sobre qual estratégia de luta adotar envolve dilemas. Jasper (2014) contribui para essa discussão ao deslocar o foco das explicações estruturais para o

processo decisório dos atores. Para o autor, movimentos sociais não apenas respondem a oportunidades; eles enfrentam dilemas permanentes, uma vez que escolhas, não raro, envolvem perdas. Alguns dilemas centrais apresentados pelo autor têm estado presentes no debate político e acadêmico no Brasil: participar do Estado *versus* manter autonomia decisória; radicalizar a ação para chamar a atenção da mídia *versus* produzir performances que não colidam com as expectativas da base potencial de apoiadores; apostar na ocupação de espaços de participação institucional *versus* concentrar as ações na formação política das bases. Jasper lembra que inovação não é apenas adaptação estrutural – é resultado de decisões feitas sob tensão normativa, organizacional e identitária. Compreender por que e como, diante desses dilemas, as organizações de movimento adotam uma forma ou outra de ação, combinam estratégias ao longo do tempo e quais efeitos alcançam, é um dos desafios da agenda de pesquisa.

Apresentado o conceito de repertório e o *framework* analítico no interior do qual ele emerge, a segunda parte do texto explora uma direção de pesquisa que tem dado os primeiros passos: a relação entre formas de luta, democratização e autocratização; ou, nos termos de Charles Tilly (2006), a relação entre regimes e repertórios.

2. Repertórios de confronto, democratização e a autocratização

O conceito de repertório emerge como categoria central no interior de uma agenda mais ampla de investigação voltada a compreender as relações entre a produção de reivindicações e o problema da democracia (Tilly, 2006; 2001). Afinal, quando e como movimentos sociais contribuem para a democracia e quando, pelo contrário, sua ação torna-se um dos componentes dos processos de autocratização dos regimes? A outra face da questão é: de que forma o cenário global de erosão democrática reconfigura os repertórios de ação coletiva?

Em um cenário de expansão dos direitos de cidadania, estabilidade político-institucional e relativa permeabilidade do Estado aos grupos organizados, fortaleceu-se o diagnóstico que tomava como garantida certa conexão entre a atuação dos movimentos sociais e o fortalecimento da democracia. A consequência é que os mecanismos que explicariam as relações entre formas de ação coletiva contenciosa e mudança de regime

permaneceram subteorizados (Mendonça, 2025). Hoje, em um cenário de erosão da democracia, somos instados a dar um passo além.

Desde 2011, o repertório de ação típico dos movimentos sociais, composto por performances pacíficas, expressivas e convencionais, ampliou-se com a emergência de formas de ação mais confrontacionais, violentas e imprevisíveis, nas quais forças sociais e políticas heterogêneas se uniram para expressar sua indignação. Essa intensificação do confronto político, em alguns países, tem estado acompanhada de ataques sem precedentes, da parte de líderes eleitos, aos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Em países como Chile, Colômbia e Bolívia, parte da energia gerada pelo ciclo de protestos foi canalizada, em diferentes momentos, para processos de reforma constitucional e vitórias eleitorais de setores progressistas. O Chile, após o "*estallido social*" de 2019, manteve debates sobre justiça social e reformas estruturais em sua agenda política, com a eleição presidencial de uma das principais lideranças dos protestos, ainda que o quadro eleitoral recente tenha consolidado a vitória de uma agenda à direita nas eleições presidenciais de 2025, refletindo uma reconfiguração dos campos políticos e ideológicos no país. Por outro lado, no Equador e na Nicarágua, os ciclos de protestos foram respondidos com excessiva repressão estatal, uso de força letal e criminalização de ativistas, contribuindo para um ambiente de restrição das liberdades civis e enfraquecimento democrático. Em países como Brasil, Paraguai e Peru, protestos massivos, combinados com ativismo legislativo, judicial e/ou midiático, contribuíram para a retirada de presidentes democraticamente eleitos via mecanismos institucionais e para ciclos prolongados de instabilidade política. Esses processos criaram janelas de oportunidade para que setores conservadores e de extrema-direita consolidassem ganhos significativos em eleições subsequentes. Coalizões de novos atores posicionados à direita e à extrema-direita na região organizaram protestos massivos e fortaleceram narrativas contrárias às elites tradicionais, muitas vezes encontrando forte acolhida popular em contextos de crise econômica, insegurança pública e desconfiança nas instituições democráticas. Ao mesmo tempo, setores conservadores, principalmente religiosos, atuando sob a forma de contramovimentos sociais, têm sido bem-sucedidos na afirmação de pautas anti-igualitárias, especialmente em questões envolvendo gênero e sexualidade.

O argumento que busco enfatizar aqui, por meio desses exemplos recentes, é que seria muito arriscado associar, sem estudo empírico sistemático, os repertórios de confronto com a ampliação da democracia ou o combate às desigualdades. Como lembra Mendonça (2025), movimentos sociais e mobilizações podem empurrar regimes na direção da democratização ou contribuir para a sua autocratização. Quando e como realizam uma ou outra coisa é justamente o problema que pede atenção.

2.1 Regimes e repertórios

A teoria do confronto político está longe de oferecer respostas satisfatórias ao problema, mas oferece alguns pontos de partida para a análise. O primeiro deles é a tese da "mútua influência": as características dos regimes impactam diretamente a forma como as pessoas se organizam e fazem reivindicações; por sua vez, atores coletivos, ao operar criativamente sobre as estruturas de ameaças ou oportunidades políticas à mobilização social, produzem mudanças no ambiente político-institucional, com impactos potenciais sobre os regimes (McAdam; Tarrow; Tilly, 2001, p. 268).

O argumento geral, *partindo da direção dos regimes*[6] *para os repertórios* de ação coletiva, é que o regime produz efeitos de longo prazo sobre os repertórios ao definir o conjunto das ações coletivas que serão toleradas, proibidas e estimuladas. A hipótese é que, quanto maior o nível de democratização e capacidade do Estado, maior a probabilidade de se observar um repertório típico de movimentos sociais, ou seja, atores organizados, apresentando demandas públicas, contra alvos claramente definidos, e que operam a partir dos marcos constitucionais, com baixa propensão ao uso da violência, seja por parte dos manifestantes, seja por parte das forças da ordem. Ao contrário, quanto menor o nível de democratização e capacidade do Estado, maior a probabilidade de ocorrência do confronto violento, como guerras civis, disputas étnicas, levantes armados e rebeliões de massa (Tilly, 2013). Seria possível formular, a partir dessa hipótese mais geral, as seguintes hipóteses específicas: a) os processos de autocratização alteram as formas de produzir reivindicações; b) dada a menor tolerância aos protestos e o desrespeito dos direitos civis que caracterizam esses regimes, o

6 No Capítulo 1, da obra *Regimes and Repertoires*, Tilly apresenta o regime como a configuração das relações entre os atores politicamente relevantes, que condiciona o acesso às discussões e decisões governamentais.

conflito tende a não receber encaminhamento institucional, favorecendo o uso da violência por parte dos manifestantes e uso maior da força por parte dos órgãos de repressão.

Sobre as formas como *repertórios afetam regimes,* os avanços também não foram muitos. Não obstante, a agenda que Tilly propôs para enfrentar a questão é interessante. Ele parte de uma *definição de democracia na qual ganha centralidade a relação entre Estado e cidadãos*, compreendida a partir de quatro dimensões: participação[7], igualdade[8], proteção[9] e compromisso[10] (Tilly, 2013, p. 26). Nos termos do autor, a democratização significa "um movimento líquido na direção de consultas mais amplas, mais igualitárias, mais protegidas e mais mutuamente vinculantes", enquanto a desdemocratização significa um movimento líquido em sentido inverso (Tilly, 2013, p. 73). Volto a esse ponto no próximo item.

Desde essa perspectiva, os repertórios de ação coletiva contribuem para processos de democratização quando fortalecem os processos descritos acima, ou seja, quando ampliam o número de participantes na política pública, principalmente grupos novos e marginalizados, conferindo-lhes um estatuto igual e levantando barreiras contra a imposição de desigualdades categóricas nos processos políticos públicos. Da mesma forma, repertórios de confronto podem contribuir com processos de desdemocratização quando fazem o oposto disso, ou seja, quando atuam visando reduzir a participação de grupos novos e marginalizados nas políticas públicas, quando reafirmam desigualdades categóricas como critério para o acesso aos direitos de cidadania e quando não se comprometem com as decisões mutuamente vinculantes entre Estado e cidadãos (Tilly; Wood, 2010, p. 276-277). Na maneira como Tilly concebe a democracia a partir da experiência do cidadão em sua relação com o Estado, identifico uma via promissora de diálogo com a produção latino-americana.

---

7 Refere-se ao grau em que as pessoas comuns podem encaminhar queixas e demandas sobre o desempenho governamental e incidir sobre as decisões que afetam sua vida.

8 Refere-se à variação no grau em que desigualdades de classe, raça, gênero, religião, etnia e nacionalidade impedem ou dificultam o acesso às políticas públicas e aos agentes estatais.

9 Refere-se à variação no grau de proteção dos cidadãos contra a ação arbitrária do Estado e no quanto a própria expressão das demandas recebe proteção do Estado.

10 Refere-se à variação no grau de compromisso dos cidadãos, grupos de cidadãos e agentes governamentais com o cumprimento das leis que regem a vida coletiva.

2.2 O debate brasileiro e latino-americano

No Brasil, o tema da relação entre repertórios de confronto e democracia não recebeu atenção. Entre nós, a apropriação do conceito de repertório se deu a partir de uma agenda de investigação voltada a compreender a relação entre movimentos sociais e Estado.

O conceito de repertório de ação coletiva é incorporado na literatura brasileira a partir de meados dos anos 2010, sob uma perspectiva crítica que denunciava os limites de uma forma de ver a relação entre movimentos sociais e Estado unicamente, ou prioritariamente, sob a lente do confronto político (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014). Afinal, vale lembrar que a teoria europeia se pautou por uma perspectiva antiestatal e de autocontenção dos movimentos na arena política, destacando suas raízes na sociedade civil; enquanto as teorias americanas enfatizaram a natureza *outsider* dos movimentos e o confronto político público em detrimento da negociação com o Estado. Trabalhos publicados ao longo dos anos 1980 já denunciavam a baixa aderência desses modelos à realidade latino-americana (Cardoso, 1983; 1987; Boschi, 1987).

Nos anos 2000, a partir dos acúmulos da literatura da participação institucional, os pesquisadores brasileiros apontam para a diversidade de estratégias mobilizadas pelos grupos sociais na sua relação com o Estado (Abers; von Bülow, 2011; Silva; Oliveira, 2011; Tatagiba *et al*., 2022). Movimentos sociais não apenas demandavam mudanças a partir de uma posição de exterioridade e conflito em relação ao Estado, ou como desafiadores políticos, para usar os termos de Tarrow (2009). Movimentos sociais produziam mudança política a partir da ocupação de postos no interior da burocracia pública, em espaços institucionais de participação, em uma diversidade de áreas de políticas públicas (Gurza Lavalle *et al*., 2019; Abers, 2021). A aliança entre grupos organizados e setores da burocracia pública foi inclusive, como os estudos demonstram, estratégica para o fortalecimento e a nacionalização de redes movimentalistas, principalmente no caso de grupos com poucos recursos financeiros e organizacionais. Essa estratégia de ocupação do Estado se dava ao mesmo tempo que estratégias disruptivas convocavam a atenção da mídia e chamavam a atenção para as pautas do movimento.

O Estado também não foi visto como ente monolítico, mas abordado em sua heterogeneidade constitutiva (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006).

Grupos organizados e o Estado poderiam atuar lado a lado para produzir mudanças políticas e culturais, a partir do compartilhamento de projetos políticos e do ativismo institucional da burocracia pública (Abers, 2021). No horizonte normativo, estava não apenas a pressão externa sobre o Estado, visando o acesso a recursos e políticas públicas, mas a própria democratização do Estado, a partir de uma posição *insider*.

Essa particularidade da análise está de certa forma relacionada ao peso que o Estado tem para os movimentos sociais latino-americanos. O livro de Foweraker, *Theorizing social movements*, de 1995, traz importantes reflexões nesse sentido. O autor afirma que, diferente do contexto no qual se produziram as teorias hegemônicas dos movimentos sociais, na América Latina nem o regime liberal nem a sociedade civil puderam ser tomadas por garantido. Aqui, os movimentos emergiram em um contexto de regime autoritário, Estado repressivo e precário desenvolvimento da sociedade civil.

Na América Latina, coube aos movimentos sociais construir uma gramática básica de direitos, a partir de confrontos políticos, muitas vezes violentos, contra as autoridades e as elites, mas principalmente contra uma concepção "entrincheirada" da cidadania como "regime de privilégios legalizados e desigualdades legitimadas" (Holston, 2013, p. 22). Nesses contextos excludentes, a luta política primária consistiu em afirmar subjetividades subalternizadas e empobrecidas como sujeitos de direitos, contra uma estrutura de dominação erigida em torno de desigualdades de classe, raça e gênero que definiam diferentes e desiguais padrões de acesso ao Estado. Como afirmam Alvarez, Escobar e Dagnino, o papel crucial dos movimentos sociais na América Latina foi ampliar as fronteiras do que era tradicionalmente reconhecido como arena política, "seus participantes, instituições, processos, agenda e campo de ação" (2000, p. 22).

O ponto a ser destacado aqui é que o processo de formação do Estado e da cidadania na América Latina configurou um padrão específico de ação coletiva, marcado por uma relação muito ambivalente entre movimentos sociais e o Estado. Segundo Foweraker, como decorrência dessa configuração histórica, na América Latina os movimentos sociais gravitavam em torno do Estado e continuamente estabeleciam relações estratégicas com ele, na direção de um certo "institucionalismo inevitável". Essa estratégia visava contestar a tendência de exclusão sistemática e algumas vezes violenta de amplas parcelas da população dos direitos de cidadania. A outra

face dessa relação é a política de inclusão parcial, que implica reiteradas ações do Estado visando cooptar os movimentos a partir de mecanismos corporativistas, como fartamente evidenciado no populismo. Podemos acrescentar que, em contextos sociais violentos e desiguais, e com uma elite econômica predatória, o Estado – em relação aos grupos sociais subalternizados – se configurou, ao mesmo tempo, como principal agente de violação e de proteção de direitos. Essa também é uma das dimensões que explicam as ambivalências.

2.3 Futuras agendas de investigação

Como podemos conectar o conhecimento produzido pela literatura latino-americana acerca da centralidade do Estado na estruturação do confronto político na América Latina com o debate acerca da relação entre repertórios e democracia, tal como iniciado - mas não resolvido - pela abordagem do confronto político? Sem a pretensão de esgotar a pergunta, abro nesta parte final do texto uma possível linha de investigação a ser aprofundada em pesquisas futuras.

No livro *Democracia*, Tilly (2013) desloca a definição de democracia de um conjunto de instituições formais para um padrão de relação entre Estado e cidadãos, como brevemente indicado nos parágrafos anteriores. Esse deslocamento é importante porque permite pensar a mobilização como parte constitutiva, e não externa, da dinâmica democrática. A democracia enquanto um padrão relacional refere-se à forma como o Estado consulta os cidadãos e como essa consulta é vivida na prática. A ênfase deixa de ser nas instituições existentes e passa a ser como o Estado interage com a população na produção de decisões vinculantes. Em processos de democratização: mais pessoas são incluídas como sujeitos políticos legítimos (dimensão da participação); as desigualdades sociais não são convertidas em desigualdades políticas (dimensão da igualdade); os cidadãos são protegidos contra ações arbitrárias do Estado, incluindo direitos civis, direitos de oposição e segurança jurídica (dimensão da proteção); as decisões produzidas obrigam tanto governantes quanto governados (dimensão do compromisso).

Assim, em Tilly, o problema da democracia está na forma como as instituições do Estado se relacionam com o cidadão. Ou, formulando de outra forma, no tipo de experiência que o cidadão tem com o Estado. E os

repertórios de confronto podem ter efeitos contingentes para a democratização ou autocratização, a depender de: se contestam ou reforçam desigualdades categóricas como medida de acesso a direitos; se fortalecem a proteção dos cidadãos ou atacam garantias civis; se denunciam a quebra de acordos ou deslegitimam o caráter vinculante das instituições. Isso significa que as mobilizações podem empurrar qualquer uma das quatro dimensões em direções diferentes.

O'Donnell, no texto *Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina,* (1998), também desloca a definição de democracia para o terreno da relação entre cidadão e o Estado, mas vai por um caminho distinto de Tilly.

O'Donnell parte da oposição entre definições mínimas de democracia, centradas em eleições competitivas, e definições maximalistas, que incluem justiça social ampla. Ele rejeita ambas como insuficientes. A posição dele é intermediária, mas sofisticada: democracia é um regime no qual os indivíduos são igualmente reconhecidos como sujeitos de direitos, isto é, como portadores de uma agência legalmente garantida frente ao Estado. Nesse sentido, democracia envolve eleições competitivas, direitos civis, garantias legais e efetividade do Estado de Direito. Aqui também a democracia implica um tipo específico de relação entre indivíduos e instituições estatais. O argumento do autor é que, na América Latina, a poliarquia convive com uma aplicação desigual da lei. Há zonas em que o Estado é ausente, atua de forma predatória ou aplica leis seletivamente. Em uma parte do texto, ele diz que na América Latina as instituições do Estado humilham as pessoas.

Tilly pensa a democracia como padrão de consulta pública, enquanto O'Donnell pensa a democracia a partir da efetividade da lei que reconhece os indivíduos como sujeitos de direitos exigíveis. Ambos concebem a democracia como relacional e como uma experiência concreta de cidadania.

Proponho que a referência ao Estado Democrático de Direito pode ser um ponto de conexão entre as duas agendas, quando considerados os seus alicerces: de um lado, a legalidade e o respeito aos direitos fundamentais do indivíduo; e, de outro, a soberania popular. A proposição teórica que faço é tomar o Estado Democrático de Direito como base normativa e analítica para pensar o papel das mobilizações. O argumento é que os repertórios de confronto podem alterar a qualidade da relação entre Estado-cidadão ao afetar (positiva ou negativamente) os fundamentos do

Estado Democrático de Direito, quais sejam: a legalidade garantidora de direitos fundamentais e a soberania popular. As mobilizações podem ampliar a participação nas consultas públicas e fortalecer a universalização da lei, contribuindo para processos de democratização; mas também podem legitimar maiorias iliberais, corroer garantias institucionais e aceitar a aplicação seletiva do direito, favorecendo dinâmicas de autocratização. Posto nesses termos, o repertório de confronto não é uma variável externa, mas posiciona-se no coração da estrutura do regime. Um dos ganhos da análise é reposicionar o Estado no centro do debate da democracia e sua crise.

Referências

ABERS, R. (org.). *Ativismo institucional*: criatividade e luta na burocracia brasileira. Brasília: Editora UnB, 2021.

ABERS, R.; ALMEIDA, D. R. de; VON BÜLOW, M. *A disputa pela democracia no Brasil*. Porto Alegre: Zouk, 2023.

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABERS, R.; VON BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 52-84, set./dez. 2011.

ALMEIDA, P. Movimientos sociales. *In*: ALMEIDA, P. *Movimientos sociales: la estructura de la acción colectiva*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2020. p. 17-44.

ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*, São Paulo, n. 76, p. 49-86, 2009.

ALONSO, A. Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. *Sociologia & Antropologia*, v. 2, n. 3, p. 21-41, 2012.

ALVAREZ, S. E.; ESCOBAR, A. (org.). *The making of social movements in Latin America*: identity, strategy, and democracy. Oxford: Westview Press, 1992.

ALVAREZ, S. E.; ESCOBAR, A.; DAGNINO, E. (org.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*: novas leituras. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

BOSCHI, R. R. *A arte da associação*: política de base e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ; Vértice, 1987.

CARDOSO, R. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. *In*: SORJ, Bernardo; ALMEIDA, M. H. T. de (org.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CARDOSO, R. Movimentos sociais na América Latina. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 27-37, fev. 1987.

CARVALHO, P.; NATALUCCI, A; SOMMA, N. (org.). *Protestas, democracia y desigualdades en el Cono Sur*. Buenos Aires: Prometeo, 2024.

DAGNINO, E.; OLVERA RIVERA, A.; PANFICHI, A (org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. Campinas, SP: Unicamp; Paz e Terra, 2006.

DELLA PORTA, D. (ed.). *Methodological Practices in Social Movement Research*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

FERNANDES, S.; SILVA, M. K. *Controlando o protesto*: repertório, estratégias e aprendizagem no policiamento do ciclo de protestos de 2013-2014. 2024.

FILLIEULE, O.; TARTAKOWSKY, D. *La manifestación: cuando la acción colectiva toma las calles*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2015.

FOWERAKER, J. *Theorizing social movements*. London: Pluto Press, 1995. p. 24-35.

GOHN, M. da G. *Teorias dos movimentos sociais*: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. (org.). *Movimentos sociais e institucionalização*: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: Eduerj, 2019.

HOLSTON, J. *Cidadania insurgente*: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Editora 34, 2013.

JASPER, J. M. *Protest*: a cultural introduction to social movements. Cambridge: Polity Press, 2014.

McADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MELUCCI, A. *Challenging codes*: collective action in the information age. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

MENDONÇA, R. F. Erosão democrática e mobilização política na atualidade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, [*S. l.*], 2025.

MENDONÇA, R. F.; ABREU, M.; SARMENTO, R. Repertórios discursivos e as disputas políticas contemporâneas. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 7–24, jan./abr. 2021.

MENDONÇA, R. F.; BUSTAMANTE, M. Back to the Future: Changing Repertoire in Contemporary Protests. *Bulletin of Latin American Research*, [*S.l.*], v. 39, n. 4, p. 451–466, 2020.

NATALUCCI, A.; TATAGIBA, L.; SOMMA, N. Introducción: las protestas y desafíos actuales a la democracia en América Latina. *In*: DELGADO, P.; NATALUCCI, Ana; SOMMA, N. (org.). *Protestas, democracia y desigualdades en el Cono Sur*. Buenos Aires: Prometeo, 2024.

O'DONNELL, G. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 51, p. 37-61, jul. 1998.

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. de L. *A face ocultada dos movimentos sociais*. 2011.

TARROW, S. *O poder em movimento*: movimentos sociais e confronto político. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

TATAGIBA, L.; CARVALHO, P. ¿Quiénes protestan en el Cono Sur? Pluralización de la protesta y los desafíos de la democracia. *In*: DELGADO, P.; NATALUCCI, A.; SOMMA, N. (org.). *Protestas, democracia y desigualdades en el Cono Sur*. Buenos Aires: Prometeo, 2024.

TATAGIBA, L. *et al*. Introdução: participação, ativismos e democracia: uma trajetória contenciosa. *In*: TATAGIBA, L.; ALMEIDA, D. R.; GURZA LAVALLE, A.; SILVA, M. K. (org.). *Participação, ativismos e democracia*: uma trajetória contenciosa. Porto Alegre: Zouk, 2022.

TILLY, C. *Contentious performances*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2008.

TILLY, C. Contentious repertoires in Great Britain, 1758-1834. *In*: TRAUGOTT, M. (org.). *Repertoires and cycles of collective action*. Durham: Duke University Press, 1995.

TILLY, C. *Democracia*. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

TILLY, C. *Regimes and repertoires*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

TILLY, C.; WOOD, L. J. *Los movimientos sociales, 1768-2008*: desde sus orígenes a Facebook. Barcelona: Crítica, 2010.

Participação e ativismo digital

Carla de Paiva Bezerra
Marisa von Bülow

Introdução: a virada digital

Desde o final do século XX, vivemos uma revolução tecnológica em todo o mundo, fruto do advento da internet e sua posterior popularização por meio dos *smartphones* – que possibilitam a conexão digital contínua e em qualquer lugar. Se, inicialmente, os navegadores (*browsers*) e motores de busca eram a principal forma de utilizar a internet, a partir dos anos 2010 a interação por meio das plataformas de mídias sociais se torna prevalente, com uma mudança recente, ainda em curso, para os sistemas de inteligência artificial generativa (IA).

Muito além de meras ferramentas ou instrumentos de comunicação, essas tecnologias causaram profundas mudanças na forma como a sociedade e seus indivíduos se comportam e se organizam, abarcando praticamente todas as dimensões da vida: consumo, ocupações no mercado de trabalho, vínculos afetivos, de amizade e de trabalho, circulação de notícias e produção de informação. Da perspectiva da dimensão política, os usos das novas tecnologias digitais influenciam diretamente o nosso comportamento eleitoral, preferências ideológicas e as formas de ação coletiva e de interação com o Estado (Mendonça; Filgueiras; Almeida, 2025a), constituindo uma verdadeira virada digital nos processos políticos.

Essa virada digital tem sido estudada a partir de perspectivas distintas. Ao longo das décadas de 1990 e 2000, atores políticos, acadêmicos e ativistas analisaram as novas tecnologias digitais a partir do seu potencial de democratização e mobilização popular (e.g. Castells, 2013). O surgimento de tecnologias mais interativas e a massificação do acesso à Internet amplificaram essa visão otimista, reforçada ademais por grandes ondas de protestos impulsionadas digitalmente em todas as regiões do mundo (e.g. Toret, 2013; von Bülow, 2018), tanto em contextos autoritários como em países democráticos. Em paralelo, a criação de novos canais institucionais de participação digital também parecia ser uma resposta positiva para a

crise de confiança nos governos, o crescimento da apatia política e o distanciamento entre representantes e representados (e.g. Breindl; Francq, 2008; Williamson; Fallon, 2011).

No entanto, os escândalos relacionados a coletas massivas de dados e invasão de privacidade, o uso das plataformas de mídias sociais para disseminação de desinformação e discurso de ódio, assim como as críticas às limitações dos espaços institucionalizados de participação digital repercutiram nas visões otimistas dos impactos dos usos das novas tecnologias. A concentração de poder, armazenamento e circulação de informação na Internet nas mãos de poucas empresas e as críticas sobre o modelo de negócio e a falta de transparência (e.g. Zuboff, 2019) também contribuíram para a construção de uma visão mais crítica da virada digital. Ao mesmo tempo, deram impulso a propostas de criação de opções tecnológicas autônomas das versões proprietárias e a iniciativas de regulação do ambiente digital.

Este capítulo apresenta os conceitos de ativismo digital e participação digital, que são os dois conceitos-chave utilizados na literatura para debater os impactos das novas tecnologias na ação coletiva e na interação com o Estado. Nas próximas seções, apresentamos cada um dos conceitos separadamente, detalhando suas origens e apresentando um breve panorama dos principais debates em torno deles. Em seguida, discutimos como esses debates foram apropriados no Brasil. Encerramos o capítulo com uma discussão sobre desafios que cruzam as agendas de pesquisa sobre ativismo e participação digital.

Ativismo digital

A literatura sobre ativismo em conexão com o uso de tecnologias digitais tem proposto um conjunto de conceitos que buscam chamar a atenção para a especificidade desse tipo de ação. A partir da década de 1990, proliferaram termos que adicionavam sufixos, como "*online*" ou "*net*", ou prefixos, como "ciber" ou "micro", ao conceito de ativismo: ativismo *online* (Vegh, 2003, p. 71), ciberativismo (McCaughey; Ayers, 2003), microativismo (Marichal, 2013), *net*-ativismo (Schwartz, 1996), entre outros.

Apesar de amplamente disseminada nessas várias versões, a proposta de especificar o conceito de ativismo digital não é consensual. Frente à constante ampliação das suas fronteiras, autores como Özkula (2021) argumentam que este deveria ser abandonado. De fato, um desafio central

da literatura é o de dar conta do processo vertiginoso e contínuo de surgimento de novas práticas ativistas, a partir da constante oferta de novas ferramentas em formato de aplicativos, *softwares* e plataformas.

Os usos pioneiros das tecnologias digitais para o ativismo datam ainda da época da Advanced Research Projects Agency Network (ARPANET), a rede computacional do Departamento de Defesa dos Estados Unidos que precedeu a Internet, no final da década de 1960. A América Latina é parte importante dessa história de pioneirismo. Em meados da década de 1980, a organização não governamental Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) criou o Alternex, que oferecia à sociedade civil serviços de correio eletrônico, acesso remoto a bases de dados e a teleconferências (Carvalho, 2006, p. 114). Alguns anos depois, a criação de uma rede global de apoio ao Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN), no México, formada por páginas *web* interconectadas e listas de *e-mails*, serviu como exemplo do potencial da mobilização digital para empoderar movimentos periféricos (Cleaver, 1998, p. 627-628).

A ascensão de atores extremistas, a partir especialmente da década de 2010, que passaram a utilizar essas tecnologias para amplificar discurso desinformativo, de ódio e autoritário, apoiando-se no modelo de negócios e de difusão da informação das plataformas digitais, mostrou que o ativismo digital também pode beneficiar atores antidemocráticos. No contexto da pandemia de covid-19, a viralização de mensagens negacionistas e conspiratórias, produzidas e disseminadas por redes de atores que cruzam as fronteiras entre sociedade civil e sistema político, reforçou os argumentos favoráveis à regulação do ambiente digital (e.g. Abers; von Bülow, 2025).

Como argumentaram von Bülow, Gobbi e Dias (2022), um dos desafios de qualquer definição do conceito de ativismo digital é superar os múltiplos binarismos que caracterizaram boa parte da literatura até a primeira década dos anos 2000: o que contrapõe otimistas e pessimistas quanto aos impactos democratizadores das novas tecnologias, o que pressupõe que ativismo digital e analógico são dois tipos de ação desconectados e o que contrapõe a sociedade civil, enquanto terreno libertador, a atores do sistema político, compreendidos como agentes da repressão e da vigilância.

Ou seja, uma definição de ativismo digital deve ser ampla quanto ao tipo de ator, agnóstica quanto aos resultados da ação e flexível quanto à relação com outras formas de ativismo. Nesse sentido, ativismo digital *é o conjunto de práticas de indivíduos e/ou coletivos que têm como objetivo*

promover causas contenciosas por meio de processos de apropriação e/ou transformação de tecnologias digitais (von Bülow; Gobbi; Dias, 2022; Abers; von Bülow, 2025). São, portanto, duas as condições necessárias para caracterizar uma prática como sendo ativismo digital e que permitem delimitar as fronteiras do conceito, respondendo, assim, à crítica de Özkula mencionada acima: a primeira refere-se ao objetivo – promover causas contenciosas – e a segunda ao meio – apropriação e/ou transformação de tecnologias digitais.

O foco dessa definição nas práticas dos atores dialoga de perto com a discussão sobre agência proposta a partir de conceitos como "ativismo de dados" e "ativismo algorítmico" (e.g. Milan; Beraldo, 2024; Bonini; Treré, 2024). De acordo com essa literatura, ativistas interagem com as tecnologias de diferentes maneiras e, ao fazê-lo, podem transformar os seus usos. O ativismo digital é, portanto, moldado pela infraestrutura digital, mas as práticas e seus impactos não são consequências automáticas dos algoritmos e das ferramentas disponíveis. A infraestrutura digital para o ativismo pode ela própria ser transformada, indo muito além das plataformas proprietárias disponibilizadas pelas grandes empresas globais de tecnologia. Como será discutido na próxima seção, é importante analisar o ativismo digital que tem como objetivo criar novas possibilidades tecnológicas, por exemplo, por meio do desenvolvimento de plataformas de participação digital governamentais.

Participação digital

O desafio para a conceituação da participação digital é semelhante ao da definição de participação, qual seja, o mesmo termo é utilizado de diversas formas: para se referir a um procedimento ou ferramenta tecnológica, como uma categoria teórica, e, portanto, dotada de valor em si, ou ainda como uma categoria nativa dos atores sociais (Gurza Lavalle, 2011). Em sentido semelhante, analisando em específico os trabalhos acadêmicos que abordam a participação digital, Gomes (2016) observou que o termo é utilizado de forma indistinta em abordagens teórico-normativas ou descrições e análises empíricas. Para esse autor, e dentro da literatura da comunicação, a participação digital é entendida como um subcampo dos estudos sobre a Democracia Digital, que por sua vez compõe juntamente com Política e Estado Digital o campo mais amplo de Internet e Política (Gomes, 2016). A

democracia digital se caracterizaria pelo emprego de tecnologias da informação e comunicação para o aperfeiçoamento democrático (Almada *et al*., 2019, Sampaio *et al*., 2022).

Considerando que não há dentro das diversas disciplinas uma conceituação uníssona, para fins deste trabalho, entendemos a participação digital de forma ampla, como processos de consulta e interação entre o Estado, cidadãos e organizações da sociedade civil que participam da elaboração, do monitoramento e da fiscalização de políticas públicas por meio da utilização de ferramentas digitais, tanto de forma exclusivamente digital, como em combinação com etapas presenciais. Em linha com a discussão mais geral deste livro sobre democracia participativa e participação social, a participação digital pode ocorrer como adaptação de metodologias desenvolvidas originalmente de forma analógica, como orçamentos participativos, conferências, conselhos e audiências públicas, mas também em metodologias originais criadas já no formato digital.

Assim como vimos no caso do ativismo digital, a literatura sobre participação e tecnologias digitais também desenvolveu um novo vocabulário. As ferramentas são comumente denominadas "tecnologias cívicas", definidas de forma abrangente como "tecnologia explicitamente projetada e utilizada para aumentar e aprofundar a participação democrática", de modo a excluir iniciativas voltadas ao mercado ou a mera modernização administrativa, mas mantendo um leque mais amplo do que o abarcado pela ideia de participação digital (Gilman; Peixoto, 2019). Outros termos que aparecem na literatura são "e-participação" ou "e-democracia", em geral associados ao debate sobre e-Gov (ou governo eletrônico) (Gomes, 2016; Viana, 2026). Porém, com a gradual transição do paradigma de governo eletrônico para o paradigma de governo digital, observou-se uma tendência crescente de adoção dos termos participação digital e democracia digital, especialmente em abordagens que enfatizavam dimensões sociotécnicas e institucionais mais amplas (Viana, 2026). De forma sucinta, o governo eletrônico se refere à disponibilização de serviços burocráticos no ambiente da internet, envolvendo a digitalização de documentos e a automação de processos internos. Por sua vez, o governo digital pressupõe a reestruturação dos serviços baseada na experiência do usuário de forma centrada no cidadão, a integração de sistemas e utilização de *login* único, serviços personalizados e uso intensivo de dados (e eventualmente inteligência artificial) (Viana, 2026).

Há inúmeras sobreposições entre práticas digitais que podemos compreender como ativismo digital, e aquelas que estão na esfera da participação digital. Sem a pretensão de nos aprofundarmos no debate, podemos distinguir essas práticas considerando que a participação digital é realizada em ferramentas e processos organizados pelo Estado (embora seja possível também sua utilização para processos internos à sociedade civil) com interação direta dos cidadãos e organizações da sociedade civil. Outra diferença é o caráter prevalentemente não contencioso, embora não deixe de ser reivindicatório, uma vez que há discussões sobre preferências de políticas e de alocação de recursos e, eventualmente, tal qual processos analógicos, o ambiente da participação digital pode vir a se tornar uma arena contenciosa com a emergência de conflitos.

Por outro lado, a participação digital tem, em muitos dos casos mais relevantes, sua origem diretamente ligada ao ativismo digital. Duas das tecnologias cívicas mais amplamente utilizadas no mundo hoje por governos para a realização de processos participativos *online* – Consul e Decidim (Goñi *et al.*, 2024) – surgiram justamente como consequência dos processos de mobilização na Espanha em 2011. Esse tipo de origem faz com que a ferramenta digital já seja criada a partir de um projeto político e de uma concepção de que a tecnologia não é neutra e deve portanto ter determinados atributos. No caso das duas plataformas mencionadas, essa concepção política está ligada à promoção de bens comuns digitais, isto é, a tecnologias de código aberto e uso compartilhado (*open source*) com uma governança coletiva estabelecida e sem finalidades comerciais (Barandiaran; Calleja-López; Monterde, 2024).

O caso do Brasil

Ativismo digital

No Brasil, as chamadas Jornadas de Junho de 2013 marcaram uma nova etapa no uso de tecnologias digitais para o ativismo. À esquerda e à direita do espectro político, indivíduos e organizações se apropriaram das tecnologias digitais para convocar protestos e para fazer a cobertura ao vivo dos eventos (e da repressão) (Malini; Antoun, 2013; Alzamora *et al.*, 2014). No entanto, não houve uma apropriação homogênea das tecnologias por parte dos atores da sociedade civil. Tampouco foi uma apropriação

crescente ao longo do tempo para todos os atores. Enquanto as organizações à esquerda diminuíram progressivamente sua presença nas ruas e em plataformas como o Facebook, atores à direita tornavam-se cada vez mais visíveis em ambos os espaços (Canavarro, 2019).

A década turbulenta que se seguiu a junho de 2013 (Abers; Almeida; von Bülow, 2023) foi marcada pelos altos níveis de engajamento digital de setores da direita, e, especialmente, da extrema-direita bolsonarista que chega à Presidência da República em 2019. A hegemonia digital desses setores foi ameaçada apenas pontualmente nesse período, por exemplo, pela mobilização digital antinegacionismo durante a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a gestão governamental da pandemia de covid-19 (Abers; von Bülow, 2025), em alguns momentos do debate digital eleitoral de 2022 (von Bülow; Avritzer; Santana, 2024) e no contexto de mobilizações coletivas específicas, como as campanhas organizadas por redes feministas (Sarmento, 2021) e os protestos de entregadores por aplicativo (Domingues, 2024).

Em um contexto de turbulência e de ataques à democracia, a literatura brasileira se debruçou em analisar a relação entre o ativismo digital e o crescente poder de atores extremistas. Nesse sentido, algumas perguntas de pesquisa-chave têm sido: o que explica a capacidade de engajamento de ativistas digitais? Qual é o impacto do ativismo digital na polarização política? Quais as consequências da difusão da desinformação promovida por ativistas digitais na vida política em geral e na integridade eleitoral em particular? Como e por que organizações de movimentos sociais se apropriam de tecnologias digitais para o ativismo, e como estas se relacionam com repertórios analógicos?

Para responder a elas, parte da literatura se apoiou nas teorias de movimentos sociais, buscando compreender em que medida conceitos, variáveis e achados anteriores podem ser adaptados ou revistos a partir do ativismo digital. Por exemplo, análises sobre o papel das emoções e do humor ganharam centralidade nos debates sobre engajamento digital (e.g. Chagas; Miguel, 2025). Outras contribuições centraram-se na análise dos repertórios e enquadramentos de ação coletiva, para compreender, por exemplo, a hibridização de protestos que ocorrem simultaneamente *off-line* e *on-line* (von Bülow; Messore; Olguín, 2024) e a relevância da dimensão performática dos protestos, que mobiliza a multidimensionalidade da linguagem digital (Mendonça, 2025).

Os debates de teoria da democracia, especialmente os que buscam explicar polarização e extremismo, também foram relevantes nesse contexto de crescimento do poder digital da extrema-direita. Parte importante da literatura buscou estudar como ativistas desse espectro político usaram plataformas digitais para disseminar suas mensagens, com foco na difusão de mensagens antidemocráticas (e.g. Bastos e Recuero, 2023), na desinformação e nos ataques relacionados a gênero e raça (e.g. Recuero, 2020; Carreiro *et al.*, 2024). Inspirado na literatura sobre colonialismo e imperialismo, um conjunto de contribuições da literatura brasileira propôs abordar o tema com base em conceitos como "racismo algorítmico" (e.g. Silva, 2020), "colonialismo digital" (e.g. Faustino; Lippold, 2023) e "colonialismo de dados" (e.g. Cassino; Souza; Silveira, 2021). Embora não necessariamente foquem o debate específico sobre ativismo digital, essas obras contribuem para refletir sobre o novo contexto de resistências e mobilizações a partir da discussão mais ampla sobre mudanças estruturais advindas das tecnologias digitais e a reprodução de desigualdades estruturais promovidas pelas mesmas.

Sem a pretensão de apresentar uma revisão crítica aprofundada da literatura brasileira, duas características da produção nacional merecem destaque. De maneira geral, a literatura analisa empiricamente o ativismo digital principalmente a partir de práticas de comunicação, com foco na capacidade de viralizar narrativas (Abers; von Bülow, 2025, p. 6). No entanto, a definição de ativismo digital proposta acima implica uma compreensão do objeto que vai além de práticas comunicativas, sendo também práticas de produção de dados, de repertórios, de formas de organização e de criação de alternativas tecnológicas.

Em segundo lugar, a maior parte dessa literatura concentra-se na análise de plataformas de mídias sociais, como Facebook, X, YouTube, Instagram e/ou TikTok, e em aplicativos de mensagens como WhatsApp. Isto implica um reducionismo na compreensão das possibilidades e dos impactos do ativismo digital. Outras arenas e ferramentas digitais estratégicas são largamente ignoradas, como as plataformas de jogos (e.g. Ferreira, 2025).

Esse viés empírico também invisibiliza o ativismo que busca transformar a interação com as tecnologias digitais por meio da apropriação crítica de ferramentas proprietárias, do uso de estratégias de resistência algorítmica ou da criação de novas arenas que colocam em xeque imaginários

sociotécnicos. Contribuições recentes da literatura, como o estudo de casos de movimentos sociais que se apropriam criticamente de aplicativos (Salvagni; Grohmann; Silva, 2024) e o mapeamento de táticas de desidentificação algorítmica (Mendonça; Filgueiras; Almeida, 2025b), permitem compreender essa faceta transformadora da infraestrutura do ativismo digital. Nesse mesmo sentido, a criação de plataformas de participação política baseadas em *software* livre tem tido crescente relevância, como veremos na próxima seção.

Participação digital

Os estudos em torno do tema da participação digital se caracterizam pela sua transdisciplinaridade – envolvendo comunicação, direito, ciência política, sociologia, ciência da computação e outros – e por uma ampla prevalência de estudos de caso, assim como o próprio campo de estudos da participação em geral. Há, porém, diversos esforços importantes no sentido de mapeamento quantitativo e qualitativo da produção do campo, bem como publicações coletivas que buscam sistematizar e articular a diversidade da produção e suas interfaces com áreas temáticas afins (e.g. Sampaio; Barros; Morais, 2012; Sampaio; Bragatto; Nicolás, 2016; Gomes, 2016; Mendonça; Sampaio; Barros, 2017; Sampaio *et al*., 2022).

Dentro da diversidade de casos, disciplinas e abordagens teóricas e metodológicas, cabe destacar dois grupos com características específicas: um primeiro, daqueles produzidos por atores envolvidos no processo (burocratas, políticos e ativistas com trajetória acadêmica) que tendem a enfocar a descrição e análise do processo político de elaboração das ferramentas e/ou consultas digitais (e.g. Savazoni; Cohn, 2009; Santarém, 2010; Wu; Sampaio, 2021; Abramovay, 2017; Santos; Faria, 2019; Bezerra; Fonseca, 2024).

O segundo, com produção mais expressiva, se dedica a analisar a qualidade da interação digital a partir dos debates em torno da teoria deliberacionista. Sampaio, Barros e Morais (2012) verificam que o campo da deliberação *on-line* organiza-se em torno de cinco objetivos principais: comparar efeitos da deliberação sobre o conhecimento político e o engajamento dos participantes; compreender o que favorece ou dificulta uma deliberação qualificada; verificar se processos participativos formais alcançam deliberação de qualidade; investigar como elementos de *design* e

metodologia afetam os resultados deliberativos. Dentre os objetos de análise, há uma tendência em seguir as formas emergentes de interação digital entre governos e cidadãos, com análises de experiências em todos os níveis de governo (municipal, estadual e federal) e poderes, embora prevaleçam experiências no âmbito dos poderes executivo e legislativo.

O Orçamento Participativo de Belo Horizonte se destacou pela adoção pioneira de uma tecnologia para participação no ambiente digital, ainda em 2006. Naquele ano, qualquer cidadão de posse de título de eleitor na cidade podia acessar uma página na Internet e escolher nove entre 36 obras pré-selecionadas. Aproximadamente 10% do eleitorado da cidade participou da votação (Best *et al.*, 2010; Sampaio; Maia; Marques, 2010).

Nos anos seguintes, o centro da inovação em participação digital se deslocou para o plano federal. Começaram a surgir iniciativas importantes ligadas ao movimento de cultura e ao movimento *hacker*, que foram responsáveis por elaborar as diretrizes de um padrão de ferramentas de participação digital que se consolidará ao longo da década seguinte, tanto no Poder Executivo como no Legislativo. Há uma diversidade de iniciativas que se entrelaçaram e ocorreram de forma sobreposta no período de 2009 a 2012, com trânsito de atores políticos comuns: o CulturaDigital.br e o processo de Consulta do Marco Civil da Internet, ambos no executivo federal; a criação do Portal e-Democracia na Câmara dos Deputados; e o e-Cidadania no Senado Federal, além do Gabinete Digital, no Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Criado em 2009 no Ministério da Cultura, o Fórum da Cultura Digital contava com um espaço permanente de discussão pública *on-line*, por meio da plataforma culturadigital.br, que congregava uma rede social e *blogs*, desenvolvida em *WordPress*, em uma parceria entre a Rede Nacional de Pesquisa (RNP) e o MinC. Essa ferramenta se destacou por ser a primeira plataforma de governo que proporcionou a interação entre os usuários e a inserção de opiniões e comentários de cidadãos sobre políticas públicas de cultura (Savazoni; Cohn, 2009).

Em paralelo, no mesmo ano de 2009, a Câmara dos Deputados lançou o Portal e-Democracia, seguido pelo Portal e-Cidadania do Senado Federal em 2012, com funcionalidades que permitiam participar remotamente de eventos como audiências públicas, opinar sobre iniciativas legislativas e sugerir alterações nas leis vigentes (Freitas; Lima; Lima, 2015; Faria *et al.*, 2012; Pereira *et al.*, 2022).

Por sua vez, o processo de elaboração e consulta do Marco Civil da Internet se estendeu de 2009 até 2014, quando a lei foi finalmente aprovada no Congresso e sancionada pela então presidente Dilma Rousseff. A consulta surgiu como estratégia para conferir legitimidade política a uma agenda alternativa à visão punitivista então dominante, sem uma metodologia pré-definida, mas com a diretriz de tornar o processo o mais democrático e diverso possível. Nesse processo, o CulturaDigital.br foi a plataforma utilizada na primeira fase, substituída por uma plataforma própria desenvolvida dentro do Ministério da Justiça para a segunda fase, no âmbito do Projeto Pensando o Direito, e o Portal e-Democracia foi utilizado durante a tramitação do Projeto de Lei. A importância da experiência do processo de consulta do Marco Civil da Internet reside em ter colocado em diálogo atores com interesses díspares, envolvendo sociedade civil, setores empresariais e congresso, em um formato inovador, influenciando profundamente a forma de fazer participação digital a partir de então (Santarém, 2010; Bragatto, Sampaio e Nicolás, 2015; Abramovay, 2017; Nicolas *et al*., 2017; Nicolás; Sampaio; Bragatto, 2017; Almeida, 2019).

A partir de 2012, emergem duas novas experiências muito influenciadas pelo processo do Marco Civil. A primeira é a do Gabinete Digital do Governo do Rio Grande do Sul, uma das mais importantes experiências de participação digital no nível estadual. O projeto, vinculado diretamente ao Gabinete do Governador Tarso Genro, possuía diferentes formatos de participação sobre temas transversais. Os cidadãos podiam opinar sobre a agenda do governador, participar de audiências públicas digitais, fazer perguntas às autoridades e fiscalizar a execução de obras (Wu; Sampaio, 2021; Wu, 2013). Além disso, estava integrado ao Sistema Estadual de Participação Popular, que reunia diversas outras instâncias de participação, como Conselhos e Orçamento Participativo (Bezerra, 2020).

A segunda agenda política que se desdobra é a inclusão do tema da participação digital pela Secretaria-Geral da Presidência da República, que passa a contar com uma coordenação geral específica (Bezerra, 2020). Nesse período, são desenvolvidas quatro ferramentas importantes, todas a partir da mesma tecnologia brasileira de *software* livre, o Noosfero: o Observatório Participativo da Juventude – Participatório, lançado em junho de 2013, em meio ao turbilhão dos protestos das jornadas de junho; a plataforma Participa.br, lançada em abril de 2014. Em 2015, foram lançadas mais duas ferramentas: o Dialoga Brasil e a segunda o aplicativo da 3ª

Conferência Nacional de Juventude (App #3confjuv) (Rothberg; Luvizotto; Vanzini, 2014; Peixoto, 2015; Rocco, 2018; Bizelli; Bizelli; Cruz, 2021).

Em 2019, durante o Governo Bolsonaro, há uma mudança tecnológica e de nomenclatura para a plataforma "Participa Mais Brasil". Nessa nova versão, a mesma metodologia de consultas públicas do Participa.br é mantida, havendo também espaços de audiências públicas, enquetes e uma área destinada aos Conselhos, sendo descontinuada a área de comunidades e a lógica de rede social. Embora não tenha sido objeto de estudos acadêmicos, a plataforma é largamente referenciada em publicações da OCDE, com destaque para um relatório sobre os avanços do Brasil em Governo Aberto (OCDE, 2022).

Em 2023, é lançada a mais recente ferramenta de participação do executivo federal até o momento, chamada "Brasil Participativo". Ela foi desenvolvida com foco na realização da consulta sobre o Plano Plurianual 2024-2027, enquanto a plataforma Participa Mais Brasil foi mantida em funcionamento em paralelo, com os processos mais rotineiros de consultas. O sucesso do PPA Participativo, que em pouco mais de dois meses contou com 1,4 milhão de participantes, conferiu ampla visibilidade, nacional e internacional, e legitimidade política à nova plataforma. Esta apresentou novidades em três aspectos centrais. Primeiro, parte do maior alcance e escala foi graças à integração com os avanços do Governo Digital como um todo, utilizando soluções que também valem para serviços públicos, como a identidade digital única (gov.br), já utilizados por parte significativa da população brasileira. A segunda mudança diz respeito à metodologia, que tinha como objetivo criar mais sinergias entre espaços presenciais e digitais. A terceira foi a adoção do Decidim, tecnologia espanhola de *software* livre e público que se define como um "comum digital" (Bezerra; Fonseca, 2024; Oliveira; Bezerra; Pereira, 2024; Jardim, 2025).

Para além dessas experiências, que se interconectam no plano federal e possuem alguma sequência temporal, a partir de 2012 há também uma diversificação de objetos de pesquisa nos planos municipal e estadual. Como exemplos, podemos mencionar o trabalho de Araújo, Penteado e Santos (2015), que analisa experiências de *e*-participação e webativismo no Município de São Paulo, a partir da criação de um Índice, que articula estratégias de atuação da sociedade civil e impacto sobre políticas públicas. Já Jardim e Bragatto (2022) realizam um mapeamento das ações de participação digital realizadas por prefeituras durante a pandemia da covid-19.

Breláz, Crantschaninov e Bellix (2021), ao tratar da implementação da agenda de Governo Aberto no plano local, abordam a existência de meta específica para promover a participação digital, com a criação de Gabinete específico. Finalmente, a partir da revisão das ferramentas utilizadas por assembleias estaduais, Melo, Dowbor e Resende (2025) mostraram que há diferentes níveis de participação digital e que a grande maioria das iniciativas mapeadas restringe-se aos mais básicos.

Sem a pretensão de cobrir toda a diversidade do campo da participação e deliberação digital, o presente panorama da produção acadêmica mostra que a adoção de ferramentas tecnológicas de participação não foi um processo contínuo ou linear, e que essa trajetória irregular foi impactada tanto pela atuação de políticos eleitos como pela mobilização de atores da sociedade civil. Ao longo de duas décadas, a literatura brasileira, em diálogo próximo com a literatura internacional, compartilhou dos pressupostos de que as ferramentas digitais têm potencial para ajudar a aproximar Estado e sociedade e a aprimorar processos de elaboração e implementação de políticas públicas.

Considerações finais

O crescente uso das tecnologias digitais tem levado a um também crescente questionamento dos seus impactos na vida social e política, especialmente para setores vulneráveis da sociedade – como crianças, idosos e pessoas com baixo acesso ou baixo letramento digital. Nesse contexto, práticas de ativismo digital e participação digital não são meras formas de apropriação de ferramentas tecnológicas dadas. São também formas de atuação política sobre o digital, compreendido como arena de poder que pode ser, ela própria, transformada. Como enfatizamos neste capítulo, esse duplo processo de apropriação e de transformação das tecnologias digitais para o ativismo e para a participação não tem sido linear nem contínuo, mas heterogêneo, fragmentado e contencioso.

Estamos diante, portanto, de um objeto de pesquisa em constante processo de mudança e que impõe desafios importantes para os(as) pesquisadores(as). Concluímos este capítulo propondo discutir três desses desafios, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa que perpasse e integre as discussões sobre ativismo digital e participação digital resenhadas acima.

O primeiro desafio é teórico e metodológico. Em uma área de estudos caracterizada pela diversidade disciplinar, teórica, metodológica e até mesmo de nomenclatura do seu objeto, é fundamental a busca pela construção de agendas que proporcionem o intercâmbio intelectual em bases comuns e que possibilitem um avanço do conhecimento do campo. Isso não significa reduzir sua diversidade, mas sim buscar construir pontes, sinergias e sínteses dentro da sua complexidade inerente.

O segundo desafio é o de ir além do foco privilegiado de análise nas plataformas proprietárias, para compreender as possibilidades de desenvolvimento tecnológico a partir de comuns digitais e de iniciativas baseadas em *software* livre. Esse desafio torna-se ainda mais relevante no contexto de proliferação de modelos de inteligência artificial generativa e a rápida disseminação do seu uso. É impossível desconsiderar o caráter profundamente opaco das interações digitais e do funcionamento de algoritmos em plataformas proprietárias. Essa opacidade dificulta ou até mesmo impossibilita mapear interações, identificar autorias e avaliar impactos. Uma regulação de plataformas digitais que permita respeitar o direito à privacidade e ao mesmo tempo forneça instrumentos de análise e de auditoria é tarefa fundamental, tanto para a academia como para autoridades estatais e da sociedade civil.

O terceiro e último desafio é o da inclusão. Tanto no que se refere a práticas de ativismo como de participação digital, o desafio da inclusão permanece sendo central, pesem dos dados que mostram a melhoria contínua de acesso à Internet em todo o mundo. As novas tecnologias digitais não fizeram tábua rasa do problema das assimetrias, mas, pelo contrário, podem reproduzir e aprofundar desigualdades, especialmente em sociedades profundamente desiguais como a brasileira. Esse desafio se desdobra em temas de pesquisa tais como: o desenvolvimento de metodologias híbridas que fortaleçam reciprocamente etapas presenciais e digitais de processos participativos; o estudo da dependência de atores estatais e da sociedade civil das tecnologias proprietárias e como superar essa dependência; e a análise de novos arranjos de governança de processos participativos digitais, entre outros.

Em conjunto, esses desafios representam uma agenda de pesquisa a ser enfrentada de maneira interdisciplinar, envolvendo pesquisadores das ciências sociais, comunicação, ciência da computação e demais áreas afins.

Referências

ABERS, R.; ALMEIDA, D. R. de; VON BÜLOW, M. (org.). *A disputa pela democracia no Brasil*: ativismos em contextos turbulentos. Porto Alegre: Zouk, 2023.

ABERS, R.; VON BÜLOW, M. Ativismo digital para além da comunicação: antinegacionistas na CPI da Covid. *Lua Nova*, n. 124, 2025. DOI: https://doi.org/10.1590/0102-001043ra.

ABRAMOVAY, P. V. *Sistemas deliberativos e processo decisório congressual*: um estudo sobre a aprovação do Marco Civil da Internet. 2017.

ALMADA, M. P. *et al.* Democracia digital no Brasil: obrigação legal, pressão política e viabilidade tecnológica. *Matrizes*, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 161-181, 2019. DOI: https://doi.org/10.11606/issn.1982-8160.

ALMEIDA, G. *Guilherme Almeida: depoimento* [jul. 2019]. Entrevistadora: Carla de Paiva Bezerra. Brasília, DF, 2019.

ALZAMORA, G.; ACRE, T.; UTSCH, R. Acontecimentos agenciados em rede: os eventos do Facebook no dispositivo protesto. In: SILVA, R. H. A. da (org.). *Ruas e redes*: dinâmicas dos protestos BR. São Paulo: Autêntica, 2014.

ARAÚJO, R.; PENTEADO, C.; SANTOS, M. B. dos. Democracia digital e experiências de e-participação: webativismo e políticas públicas. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, v. 22, p. 1597-1619, 2015. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-59702015000500004.

BARANDIARAN, X. E.; CALLEJA-LÓPEZ, A.; MONTERDE, A. Decidim, a technopolitical network for participatory democracy: philosophy, practice and autonomy of a collective platform in the age of digital intelligence. [S.l.]: *Springer Nature*, 2024. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-50784-7.

BASTOS, M.; RECUERO, R. The insurrectionist playbook: Jair Bolsonaro and the National Congress of Brazil. *Social Media + Society*, v. 9, n. 4, 2023.

BEST, N.; RIBEIRO, M. M.; MATHEUS, R.; VAZ, J. C. Internet e a participação cidadã nas experiências de orçamento participativo digital no Brasil. *Cadernos PPG-AU/UFBA*, edição especial, v. 9, p. 105-124, 2010.

BEZERRA, C. de P. *Ideologia e governabilidade*: as políticas participativas nos governos do PT. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. DOI: 10.11606/T.8.2020.tde-05112020-200447. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-05112020-200447/. Acesso em: jun. 2025.

BEZERRA, C. de P.; FONSECA, I. F. da. Plataforma Brasil Participativo: conectando o presencial e o digital para promover a participação no PPA 2024–2027. In: LEMOS, L.; MENEZES, D.; SERVO, L. (org.). *A reconstrução do planejamento nacional: inovações e desafios do PPA 2024-2027*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024.

BIZELLI, T.; BIZELLI, J. L.; CRUZ, J. A. Análise comparativa entre a democratização eletrônica brasileira e canadense: o Dialoga Brasil e o Suggest a Dataset. *Revista Eletrônica Pesquiseduca*, v. 13, n. 29, p. 193-209, 2021. DOI: https://doi.org/10.58422/repesq.2021.e1098.

BONINI, T.; TRERÉ, E. *Algorithms of resistance*: the everyday fight against platform power. Boston: MIT Press, 2024.

BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C.; NICOLÁS, M. A. Inovadora e democrática. Mas e aí? Uma análise da primeira fase da consulta online sobre o Marco Civil da Internet. *Política & Sociedade*, v. 14, n. 29, p. 125-150, 2015.

BREINDL, Y.; FRANCQ, P. Can Web 2.0 applications save democracy? A study of how new internet applications may enhance citizen participation in the political process online. *International Journal of Electronic Democracy*, v. 1, n. 1, p. 14-31, 2008.

BRELÀZ, G.; CRANTSCHANINOV, T.; BELLIX, L. Open Government Partnership na cidade de São Paulo e o programa São Paulo Aberta: desafios na difusão e institucionalização de uma política global. *Cadernos Ebape.br*, v. 19, p. 123-137, 2021.

CANAVARRO, M. *Political mobilization in Brazil from 2013 to 2017*: a technopolitical analysis using surveys and social network data mining. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade do Porto, Porto, 2019.

CARREIRO, R.; GUERRA, E.; SANTOS, N.; ALMADA, M. P. *Racismo pra quê?* As estratégias dos discursos racistas nas redes. Salvador: Aláfia Lab, 2024.

CARVALHO, M. *A trajetória da Internet no Brasil*: do surgimento das redes de computadores à instituição dos mecanismos de governança. 2006. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

CASSINO, J. F.; SOUZA, J.; SILVEIRA, S. A. da (org.). *Colonialismo de dados*: como opera a trincheira algorítmica na guerra neoliberal. São Paulo: Autonomia Literária, 2021.

CASTELLS, M. *Redes de indignação e esperança*: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CHAGAS, V.; MIGUEL, V. Far-right communication and resentment: an interpretative analysis of digital memes on private messaging networks. *The Communication Review*, 2025. DOI: https://doi.org/10.1080/10714421.2025.2601928.

CLEAVER, H. The Zapatista effect: the internet and the rise of an alternative social fabric. *Journal of International Affairs*, v. 51, n. 2, p. 621-640, 1998.

DOMINGUES, L. B. *Dinâmicas de ação coletiva dos entregadores por aplicativos no Brasil*: do "corre" cotidiano à regulamentação da atividade. 2024. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2024.

FARIA, C. F. S. de. *O parlamento aberto na era da internet*: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? Brasília: Edições Câmara, 2012.

FAUSTINO, D.; LIPPOLD, W. *Colonialismo digital*: por uma crítica hacker-fanoniana. São Paulo: Boitempo, 2023.

FERREIRA, J. V. B. *Radicalização política e juventude no Brasil*. São Paulo: Hucitec/Anpocs, 2025.

FREITAS, C. S. de; LIMA, F. F.; LIMA, F. Q. Os desafios ao desenvolvimento de um ambiente para participação política digital: o caso de uma comunidade virtual legislativa do Projeto e-Democracia no Brasil. *Organizações & Sociedade*, v. 22, n. 75, p. 639-658, 2015. DOI: https://doi.org/10.1590/1984-9230759.

GOMES, W. 20 anos de política, Estado e democracia digitais: uma "cartografia" do campo. In: SILVA, S. P. da; BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C. (org.). *Democracia*

digital, comunicação política e redes: teoria e prática. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016. p. 39-76.

GOÑI, J.; MEDINA, A.; STORMONTH-DARLING, J.; STEWART, J. *Market research of existing civic technologies for participation*. [S.l.]: The Scottish Government, 2024. Disponível em: https://www.gov.scot/publications/market-research-existing-civic-technologies-participation/documents/. Acesso em: jun. 2025.

GILMAN, H. R.; PEIXOTO, T. C. Digital participation. In: ELSTUB, S.; ESCOBAR, O. (ed.). *Handbook of democratic innovation and governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019. p. 105-119.

GURZA LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil*: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-42.

JARDIM, L. Avaliação da participação digital em nível nacional: a Plataforma Brasil Participativo. *Revista de Administração Pública*, v. 59, n. 2, e2024-0251, 2025. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220240251. Acesso em: jun. 2025.

JARDIM, L.; BRAGATTO, R. *Participação no enfrentamento à pandemia*: mapeamento das iniciativas digitais das prefeituras. E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, v. 15, n. 38, p. 153-172, 2022. DOI: https://doi.org/10.51206/elegis.v15i38.765.

MALINI, F.; ANTOUN, H. *@internet e #rua*: ciberativismo e mobilização nas redes sociais. Porto Alegre: Sulina, 2013.

MARICHAL, J. Political Facebook groups: micro-activism and the digital front stage. *First Monday*, v. 18, n. 12, 2013. DOI: https://doi.org/10.5210/fm.v18i12.4653.

MCCAUGHEY, M.; AYERS, M. (org.). *Cyberactivism*: online activism in theory and practice. London: Routledge, 2003.

MENDONÇA, R. F. Erosão democrática e mobilização política na atualidade. *Lua Nova*, n. 124, 2025.

MENDONÇA, R. F.; FILGUEIRAS, F.; ALMEIDA, V. *Política dos algoritmos*: instituições e as transformações da vida social. São Paulo: Ubu Editora, 2025a.

MENDONÇA, R. F.; FILGUEIRAS, F.; ALMEIDA, V. Algoritmos, desidentificação e infrapolítica da resistência. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 44, 2025b. DOI: https://doi.org/10.1590/0103-3352.2025.44.280252.

MENDONÇA, R. F.; SAMPAIO, R. C.; BARROS, S. A. R. (org.). *Deliberação on-line no Brasil entre iniciativas de democracia digital e redes sociais de conversação*. Salvador: EDUFBA, 2017.

MILAN, S.; BERALDO, D. Data in movement: the social movement society in the age of datafication. *Social Movement Studies*, v. 23, n. 3, p. 265-284, 2024.

NICOLÁS, M. A.; SAMPAIO, R. C.; BRAGATTO, R. C. Marco Civil da Internet: as duas fases da consulta on-line do Executivo em perspectiva comparada. In: MENDONÇA, R. F.; SAMPAIO, R. C.; BARROS, S. A. R. (org.). *Deliberação on-line no Brasil entre iniciativas de democracia digital e redes sociais de conversação*. Salvador: EDUFBA, 2017.

NICOLÁS, M. A.; SAMPAIO, R. C.; BRAGATTO, R.; KONOPACKI, M. A primeira fase da consulta pública da regulamentação do Marco Civil da Internet: estrutura comunicativa, limites e contribuições. *Contemporânea*, v. 15, n. 2, nov. 2017. DOI: https://doi.org/10.9771/contemporanea.v15i2.22161.

OCD. *Open government review of Brazil*: towards an integrated open government agenda. Paris: OECD Publishing, 2022. (OECD Public Governance Reviews). DOI: https://doi.org/10.1787/3f9009d4-en.

OLIVEIRA DE MENEZES, D. M.; BEZERRA, F. P.; PEREIRA, M. B. Entre dinâmicas digitais e presenciais: os desafios da participação social na formulação do Plano Plurianual 2024-2027. *Revista do Serviço Público*, v. 75, n. a, p. 59-88, 2024. DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v75ia.10316.

ÖZKULA, S. M. What is digital activism anyway? Social constructions of the "digital" in contemporary activism. *Journal of Digital Social Research*, v. 3, n. 3, p. 60-84, 2021.

PEIXOTO, A. C. *Instrumentos da democracia participativa*: um estudo sobre o Participa.br e o Dialoga Brasil. 2015. Monografia – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

PEIXOTO, T. Beyond theory: e-participatory budgeting and its promises for eParticipation. *European Journal of ePractice*, v. 7, p. 1-9, 2009. Disponível em: https://

d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/122216762/e-Participatory_Budgeting_and_its_Promises_for_eParticipation-libre.pdf. Acesso em: jun. 2025.

PEREIRA, M. A.; BERNARDES, C. B.; VALE, M. L. O papel da moderação nas audiências públicas interativas do e-Democracia: entre a promoção do debate e o receio da censura. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 37, p. 1-39, 2022.

RECUERO, R. #FraudeNasUrnas: estratégias discursivas de desinformação no Twitter nas eleições 2018. *Revista Brasileira de Linguística Aplicad*a, Belo Horizonte, v. 20, n. 3, 2020.

ROCCO, A. T. de. Democracia e participação política: o Dialoga Brasil e as novas possibilidades da ciberdemocracia brasileira. *Revista Idealogando*, Recife, v. 2, n. 2, p. 48-64, 2018.

ROTHBERG, D.; LUVIZOTTO, C. K.; VANZINI, K. V. da S. As revoltas e seu impacto sobre a comunicação pública: o potencial do Observatório Participativo da Juventude. *Liinc em Revista*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 227-240, 2014. Disponível em: http://www.ibict.br/liinc. Acesso em: jun. 2025.

SALVAGNI, J.; GROHMANN, R.; SILVA, V. M. da. Contrate quem luta: movimento dos trabalhadores sem-teto, tecnologias e economia digital solidária. *Sociedade e Estado*, v. 39, n. 3, 2024. DOI: https://doi.org/10.1590/s0102-6992-20243903e50567.

SAMPAIO, R. Governança eletrônica no Brasil: limites e possibilidades introduzidos pelo orçamento participativo na internet. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 33, 2009. Disponível em: https://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/156. Acesso em: jun. 2025.

SAMPAIO, R. C.; BRAGA, S.; CARLOMAGNO, M. C.; MARIOTO, D. J. F.; BRUM, M.; BORGES, T. Estado da arte da democracia digital no Brasil: oferta e sobrevivência das iniciativas (1999-2016). *Revista do Serviço Público*, v. 70, n. 4, p. 693-734, 2019. DOI: https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3543.

SAMPAIO, R. C.; BARROS, S. A. R.; MORAIS, R. Como avaliar a deliberação online? Um mapeamento de critérios relevantes. *Opinião Pública*, v. 18, n. 2, p. 470-489, nov. 2012. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-62762012000200010.

SAMPAIO, R. C.; BRAGATTO, R. C.; NICOLÁS, M. A. A construção do campo de internet e política: análise dos artigos brasileiros apresentados entre 2000 e

2014. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 21, p. 285-320, 2016. DOI: https://doi.org/10.1590/0103-335220162108.

SAMPAIO, R. C. *et al.* O campo da democracia digital brasileira: uma análise cientométrica de artigos publicados entre 1999 e 2020. *Revista Brasileira de Ciência Política,* n. 37, e250615, 2022. DOI: https://doi.org/10.1590/0103-3352.2022.37.250615.

SAMPAIO, R. C.; MAIA, R. C. M.; MARQUES, F. P. J. A. Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. *Opinião Pública*, v. 16, n. 2, p. 446-477, 2010. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-62762010000200007.

SANTARÉM, P. R. *O direito achado na rede*: a emergência do acesso à internet como direito fundamental no Brasil. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

SANTOS, P. T.; FARIA, C. F. S. Como hackear um legislativo: o caso do LabHacker da câmara brasileira. In: CAVALCANTE, P. (org.). *Inovação e políticas públicas*: superando o mito da ideia. Brasília: Ipea, 2019. p. 243-258.

SARMENTO, R. Ativismo feminista online: mapeando eixos de atuação. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 7, n. 1, p. 19-37, 2021.

SAVAZONI, R.; COHN, S. *Cultura digital.br*. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2009.

SCHWARTZ, E. *Net-activism*: how citizens use the Internet. Sebastopol: O'Reilly Media, 1996.

TORET, J. (coord.). *Tecnopolítica*: la potencia de las multitudes conectadas. El sistema red 15M, un nuevo paradigma de la política distribuida. Barcelona: UOC-IN3, 2013. (Working Paper Series). Disponível em: https://tecnopolitica.net/sites/default/files/1878-5799-3-PB%20(2).pdf. Acesso em: jun. 2025.

VEGH, S. Classifying forms of online activism: the case of cyberprotests against the World Bank. In: MCCAUGHEY, M.; AYERS, M. (org.). *Cyberactivism*: online activism in theory and practice. London: Routledge, 2003.

VIANA, A. C. A. Transformação digital na Administração Pública: do Governo Eletrônico ao Governo Digital. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 29-46, 2021. DOI: https://doi.org/10.47975/IJDL/1viana.

VON BÜLOW, M. The survival of leaders and organizations in the digital age: lessons from the Chilean Student Movement. *Mobilization: An International Quarterly*, v. 23, n. 1, p. 45-64, 2018.

VON BÜLOW, M.; AVRITZER, L.; SANTANA, E. (org.). *Democracy under attack*: social media and disinformation in the Brazilian elections. Cham: Springer, 2024.

VON BÜLOW, M.; GOBBI, D.; DIAS, T. O conceito de ativismo digital: uma agenda para além das fronteiras entre sistema político e sociedade civil. In: ALMEIDA, D.; TATAGIBA, L.; GURZA LAVALLE, A.; SILVA, M. K. (org.). *Participação e ativismos*: entre retrocessos e resistências. Porto Alegre: Zouk, 2022. p. 307-326.

VON BÜLOW, M.; MESSORE, F.; OLGUÍN, T. Protestas híbridas: redes y repertorios en las calles y en las arenas digitales. In: CARVALHO, P.; NATALUCCI, A.; SOMMA, N. (org.). *Protestas, democracia y desigualdades en el Cono Sur*. Buenos Aires: Prometeo Editorial, 2024. p. 177-198.

WILLIAMSON, A.; FALLON, F. Hansard Society: transforming the future Parliament through the effective use of digital media. *Parliamentary Affairs*, v. 64, n. 4, p. 781-792, 2011.

WINNER, L. *The whale and the reactor*: a search for limits in an age of high technology. Chicago: University of Chicago Press, 1986.

WU, V. *Gabinete digital*: metodologias inovadoras em consultas públicas online. 2013. Trabalho apresentado no VI Congresso Consad de Gestão Pública, Brasília, 16-18 abr. 2013.

WU, V; SAMPAIO, R. Sucesso e ambientes institucionais favoráveis a projetos de democracia digital: uma análise a partir do Gabinete Digital (Rio Grande do Sul). *Revista Debates*, v. 15, n. 1, p. 191-222, 2021.

ZUBOFF, S. *The age of surveillance capitalism*: the fight for a human future at the new frontier of power. New York: PublicAffairs, 2019.

Ativismo

Rebecca Neaera Abers

Introdução

Enquanto conceitos como movimento social, política contenciosa e sociedade civil têm sido amplamente debatidos nas ciências sociais, o termo ativismo raramente recebe atenção teórica sistemática. A palavra é utilizada com frequência tanto na literatura sobre movimentos sociais como na de comportamento político. Na primeira, costuma designar aquilo que fazem os participantes desses movimentos; na segunda, tende a aparecer como sinônimo de voluntarismo cívico, isto é, o engajamento em atividades políticas não remuneradas (Verba; Schlozman; Brady, 1995).

Mesmo nessas literaturas, contudo, o termo carece de tratamento conceitual, como observa Joyce (2014). Por exemplo, o manual de referência sobre movimentos sociais, o *Oxford Handbook of Social Movements* (Della Porta; Diani, 2015), não inclui um verbete específico sobre ativismo. Mesmo obras que incluem a palavra "ativismo" no título frequentemente deixam de defini-lo, como é o caso de *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society* (Hochstetler; Keck, 2007), *State Sponsored Activism* (Rich, 2019), *The New Transnational Activism* (Tarrow, 2005), ou mesmo um artigo que eu escrevi em 2011 com Marisa von Bülow chamado "Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade?" (Abers; von Bülow, 2011).

No entanto, foi com aquele artigo que iniciei uma jornada teórica que me levaria a refletir sobre o conceito de ativismo. Um elemento central nesse percurso foi observar atores no interior do Estado que se engajavam em atividades que pareciam "ativistas". O primeiro passo foi observar atores que migravam de movimentos sociais para cargos governamentais. Em Abers e von Bülow (2011), a pergunta era se ainda faziam parte de um movimento social. Com base em uma concepção de movimentos sociais como redes, argumentamos que um movimento social poderia existir no interior do Estado caso seus membros assumissem cargos governamentais. Em um trabalho posterior, com Luciana Tatagiba (2015), aprofundei essa reflexão,

agora utilizando o termo "ativismo institucional". Naquele estudo, presumíamos que ativistas institucionais eram pessoas que haviam "migrado" de movimentos sociais para postos governamentais – uma espécie de enviada política do movimento a um território estrangeiro. Assim, o que conferia caráter ativista a essa atuação não era necessariamente a forma como ela se dava, mas a origem da pessoa e da agenda que ela carregava.

Ao prosseguir no estudo do ativismo institucional, no entanto, logo deparei com atores estatais que, mesmo sem vínculos com movimentos, atuavam de forma muito semelhante aos que os tinham. No Ministério do Meio Ambiente, por exemplo, muitos servidores defendiam a causa ambiental, ainda que tivessem poucos laços concretos, ou nenhum, com movimentos ambientalistas.

A ausência desses laços seria suficiente para descredenciá-los como ativistas? Responder a essa pergunta exige discutir o conceito de ativismo de maneira mais ampla, para além da associação imediata entre ativismo e pertencimento a movimentos sociais. Nessa perspectiva, proponho que a possibilidade de ativismo no interior do Estado funciona como uma lente para testar os limites do próprio conceito de ativismo.

Na próxima seção, apresento algumas definições de ativismo encontradas na literatura e desenvolvidas em minhas pesquisas. Ao destacar as diferenças entre essas definições, identifico um conjunto de elementos conceituais de dissenso, isto é, aspectos presentes em algumas formulações, mas ausentes em outras. Em seguida, examino cada um desses elementos e avalio se vale a pena incorporá-los à definição de ativismo: a) se o ativismo envolve ação especialmente intensa ou difícil; b) se necessariamente implica ação coletiva; e c) se está sempre orientado por causas contenciosas. Sustento o abandono dos dois primeiros elementos e a manutenção do terceiro. No final do texto, proponho que, embora a orientação por causas contenciosas seja um componente necessário para distinguir o ativismo de outras formas de ação, ela não é suficiente, já que a contenciosidade caracteriza grande parte da vida política. Defendo que o ativismo se distingue de outras formas de ação política contenciosa porque evidencia a capacidade de atores em posições subordinadas de exercer agência. Assim, o ativismo não consiste apenas em agir em defesa de causas contenciosas, mas em fazê-lo a partir de uma posição de relativo desempoderamento. O capítulo conclui com uma reflexão sobre quais são os recursos de ação disponíveis para pessoas que se situam em posições subordinadas.

Definições existentes de ativismo

Uma busca no Google Scholar, uma consulta a textos levantados pelo *site* de inteligência artificial Elicit.com[1] e às referências citadas na única revisão de literatura que encontramos (Joyce, 2014) revelaram um conjunto pequeno de trabalhos que se dedicam, ao menos brevemente, a discutir a definição de ativismo. Essas definições podem ser comparadas em torno de dois eixos, como um tipo específico de ação, e como ação orientada por um tipo específico de objetivo.

Ativismo como tipo de ação

Grande parte das autoras e autores define ativismo como um tipo específico de ação, distinta da maneira como as pessoas agem no cotidiano. A maneira como essa distinção é colocada, contudo, varia enormemente entre as definições. Em um texto de inspiração filosófica deleuziana, por exemplo, Svirsky (2010) sugere que o ativismo é caracterizado pela novidade:

> o ativismo é definido como envolvendo **instigações locais de novas séries de elementos** que se entrecruzam com o atual, **gerando novas enunciações** coletivas, experimentações e investigações, que corroem o bom e o senso comum e fazem com que as estruturas se desviem de suas identidades sedimentadas (Svirsky, 2010, p. 163).[2]

Para Séguin e colegas (1998, p. 631), o que importa é a *dificuldade* da ação, mensurável em termos de custo, tempo, risco e nível de comprometimento.

---

1 Foi realizada uma busca no *site* elicit.com com a seguinte pergunta: *How does the social movement literature define the term "activism"?* Usei o retorno apenas para identificar referências que ainda não conhecia. O *site* recomendou dez trabalhos, todos lidos e analisados diretamente por mim (ou seja, não utilizei a análise que acompanhou o levantamento). Foram incluídos nesse capítulo apenas os textos identificados que apresentavam definições explícitas de ativismo: Bobel (2007); Cammaerts (2007); Martin; Hanson; Fontaine (2007); Svirsky (2010); e Zoller (2005).

2 Original: "Activism is defined in this paper as involving local instigations of new series of elements intersecting the actual, generating new collective enunciations, experimentations and investigations, which erode good and common sense and cause structures to swing away from their sedimented identities." Aqui e em diante, os negritos foram inseridos por mim, para destacar os conceitos discutidos.

> Em resumo, ativistas ambientais são pessoas que engajam intencionalmente nos **comportamentos ecológicos mais difíceis**. Geralmente, são membros de grupos ambientalistas, participam de campanhas de arrecadação de fundos ou de abaixo-assinados, escrevem cartas ao governo e a formuladores de políticas, e também tentam influenciar atitudes e comportamentos das pessoas em relação ao meio ambiente… ao contrário da maioria das pessoas, **estão mais ativamente comprometidos** com a mudança ou melhoria da qualidade do meio ambiente.[3]

Nessas duas perspectivas, portanto, o ativismo envolve algo fora do comum, especialmente difícil ou inovador.

Algumas perspectivas feministas questionam, no entanto, a associação do ativismo apenas a ações extraordinárias. Para Mansbridge e Flaster (2007), a luta feminista avançou em grande medida graças a pequenas mudanças de comportamento na vida cotidiana, feitas por quem elas chamam de "ativistas cotidianas" (*everyday activists*): "Ativistas cotidianas podem não interagir com o mundo da política formal, mas tomam medidas em suas próprias vidas para corrigir as injustiças que um movimento social contemporâneo tornou visíveis" (p. 628).[4] De maneira semelhante, e em diálogo mais direto com a literatura de movimentos sociais, Martin, Hanson e Fontaine (2007) também chamam a atenção para atividades enraizadas em famílias, locais de trabalho ou comunidades, capazes de produzir efeitos transformadores pouco visíveis e frequentemente ignorados pela literatura.

> Baseamo-nos nessas observações para sugerir uma definição de ativismo como **ações cotidianas** de indivíduos que promovem novas redes sociais ou dinâmicas de poder. Nesse sentido, entendemos o ativismo como um **precursor da ação política** que transforma uma comunidade, desenvolve uma organização formal ou se expande em

3 Original: "In sum, environmental activists are people who intentionally engage in the most difficult ecological behaviors. They are usually members of environmental groups, are involved in fund raising campaigns or the signing of petitions, write letters to the government and to policy makers and also try to influence people's attitudes and behaviors toward the environment… unlike most individuals, they are more actively committed to changing or improving the quality of the environment."

4 Original: "Everyday activists may not interact with the world of formal politics, but they take actions in their own lives to redress injustices that a contemporary social movement has made salient."

> escala para alcançar redes sociais além da inserção inicial do ativista que o instigou (Martin; Hanson; Fontaine, 2007, p. 79 tradução nossa).[5]

Em função desse tipo de crítica, eu mudei minha proposta inicial de definição de ativismo, abandonando a ideia de que envolveria "a busca **proativa** de oportunidades" (Abers, 2019). Várias leituras haviam criticado essa concepção, observando que a definição excluiria tanto o enfrentamento da ausência de oportunidades como estratégias deliberadas de recusa à ação. Assim, o ativismo nem sempre envolveria uma atividade intensa, podendo também se manifestar nesse tipo de negativa calculada.

Em uma obra mais recente (Abers, 2021, p. 31), substituí o termo ação proativa por *ação coletiva*: "**ação coletiva** em prol de causas contenciosas…" Com isso, acompanhei Sawicki e Siméant (2011) e a literatura sobre engajamento militante ao afirmar que o ativismo necessariamente envolve colaboração entre ativistas.[6] A intenção era afastar a visão do ativista como indivíduo heroico e salvacionista, detentor de recursos excepcionais. O ativismo, argumentei, é uma atividade dos fracos e, portanto, dependeria da união de forças.

No entanto, como discutirei a seguir, essa decisão também gerou questionamentos, especialmente de colegas que trabalham com ativismo digital e discordam da exclusão de formas de atuação online que podem não envolver a formação de organizações ou grupos no sentido tradicional (von Bülow *et al*., 2022).

Em resumo, podemos identificar duas controvérsias nos conceitos relacionados a como o ativismo se distingue de outros tipos de ação: a) se o ativismo envolve ações extraordinárias e mais difíceis, ou se pode ocorrer na vida cotidiana; b) se ativismo necessariamente envolve ação coletiva, ou se pode ser realizado por indivíduos.

---

5 Original: "We draw on these observations to suggest a definition of activism as everyday actions by individuals that foster new social networks or power dynamics. In this sense, we see activism as a precursor to political action that transforms a community, develops a formal organization, or extends in scale to reach social networks beyond the initial embeddedness of the instigating activist."

6 Para esses autores, o engajamento militante é definido como "toda forma de participação coletiva que vise à defesa ou à promoção de uma causa" (Sawicki; Siméant 2011, p. 201).

Ativismo como ação orientada por um tipo de objetivo

Diferentemente do debate em torno do tipo de ação que seria caracterizada como ativista, a maioria das definições sugere que o ativismo envolve um certo tipo de *objetivo*, geralmente relacionado a propostas de *mudança* social ou política. A única definição que eu encontrei que não fez referência específica à ideia de lutar em torno de mudança é o texto de Séguin *et al.* (1998, p. 631), mencionado acima, cuja definição foca o tipo de ação, sem identificar objetivos.

Entre as demais definições, a tendência é identificar o ativismo como uma luta em torno de propostas de mudança em práticas sociais existentes, relações de poder dominantes, ou instituições sociais ou políticas. Há controvérsias principalmente sobre se ativismo só deve ser associado a tentativas de mudar algo, ou se pode envolver lutas para a preservação de práticas ou instituições tradicionais ou dominantes. De um lado, Zoller (2005, p. 344), por exemplo, afirma que "ativismo envolve **tentativas de mudar o *status quo***, incluindo alvos como normas sociais, políticas, práticas enraizadas ou a dominância de certos grupos sociais."[7] Do outro, Joyce, por exemplo, propõe que ativismo pode ocorrer tanto a favor como contra mudanças:

> Neste estudo, ativismo será entendido como esforços voltados **a mudar ou impedir mudanças no *status quo***, com o objetivo de melhorar ou proteger o bem-estar de pessoas ou grupos ameaçados ou em situação de desvantagem, por meio de métodos que vão além dos meios convencionais e institucionalmente prescritos de influenciar adversários (Joyce, 2014, p. 27).[8]

Cammaerts (2007, p. 217) acrescenta ainda que a mudança do *status quo* não é necessariamente em direção progressista, podendo envolver objetivos reacionários: "O ativismo […] representa a prática de lutar por

7 Original: "…activism involves attempts to change the status quo, including targets such as social norms, embedded practices, policies, or the dominance of certain social groups."

8 Original: "For the purposes of this study, activism will be defined as efforts that seek to change or prevent change to the status quo in order to improve or protect the welfare of some threatened or disadvantaged beneficiary using methods not limited to prescribed and conventional means of influencing antagonists."

mudanças e pode ser impulsionado por tendências e objetivos reacionários, assim como por objetivos progressistas".[9]

Outra diferença entre as definições é o tamanho da mudança esperada. Aqui, a controvérsia é semelhante ao que encontramos na discussão sobre tipos de ação. Por um lado, há quem defenda que ativismo só existe quando o objetivo é desestabilizar estruturas sociais enraizadas e contestar regras fundadoras da sociedade.

Por outro lado, Martin e colegas (2007) questionam essa visão gloriosa do ativismo, enfatizando a importância do pequeno e do cotidiano para iniciar processos de transformação social.

> Abrimos a categoria de ativismo para considerar ações e atividades que, devido ao seu alcance geográfico limitado, normalmente são consideradas **demasiado insignificantes** para serem classificadas como ativismo, mas que ainda assim **produzem mudanças progressistas** na vida das mulheres, de suas famílias e de suas comunidades (Martin; Hanson; Fontaine, 2007, p. 79).[10]

Uma terceira opção é deixar que os próprios atores definam o caráter contestatório do ativismo. Junto com Sawicki e Siméant (2011), tenho associado ativismo à defesa de um tipo de ideia sobre mudança, mais do que um tipo de mudança em si. Chamo esse tipo de ideia de "causa contenciosa" (Abers, 2021; 2019). O que importa não é tanto se ela tem potencial real de produzir mudanças, mas sim o que as pessoas engajadas acreditam estar fazendo.

> Na essência da ideia de causa está a crítica ou defesa das instituições básicas que os atores entendem como causadoras das condições sociais ou políticas que detestam ou prezam. Se o fenômeno social identificado realmente tem esse poder causal a ele atribuído não é importante para esta análise: ser uma causa é uma interpretação dos atores que a defendem. Assim, uma ideia se torna uma causa contenciosa quando seus defensores acreditam que algo fundamental da

9 Original: "Activism… represents the practice of struggling for change and can be fueled by reactionary tendencies and aims, as well as progressive".

10 Original: "We open the category *activism* to consider actions and activities that, because of their limited geographic reach, normally are considered too insignificant to count as activism and yet do create progressive change in the lives of women, their families, and their communities".

> sociedade ou das relações de poder está ameaçado ou em necessidade de defesa (Abers, 2021, p. 28).

A crítica feminista de Martin e suas colegas (2007), no entanto, sugere que até essa tentativa de respeitar as perspectivas das próprias ativistas pode ser problemática, pois o ativismo pode envolver atos tão incrementais que nem as próprias atrizes os considerariam "causas". Valorizar esse ativismo de ordem menor é importante porque, argumentam as autoras, as microtransformações resultantes da mudança de práticas em espaços íntimos podem produzir efeitos significativos no longo prazo, mesmo quando essa não é a intenção de quem age.

Em resumo, a maior parte dos textos converge na ideia de que o ativismo se orienta para gerar algum tipo de mudança social e/ou política, seja a favor, seja contra determinadas causas. No entanto, podemos identificar uma terceira controvérsia importante entre as definições, relacionada ao nível ou à magnitude da ruptura ou transformação considerada necessária para classificar uma ação como ativista.

No Quadro 1 abaixo, resumo os aspectos centrais das diferentes definições, organizados em torno dos dois eixos discutidos. Nas seções seguintes, exploro as três controvérsias que identifiquei na análise das definições existentes: se o ativismo envolve um tipo especialmente intenso de ação ou se pode ocorrer por meio de gestos sutis do cotidiano; se necessariamente envolve ação coletiva ou se pode se manifestar em atos individuais; e se sempre se orienta pela busca de mudar ou preservar estruturas sociais ou relações de poder arraigadas.

Quadro 1. Exemplos de critérios do ativismo nos eixos "tipo de ação" e "tipo de objetivo orientador".

Tipo de ação que distingue ativismo de outras formas de ação	Tipo de objetivo que orienta o ativismo
• Táticas não convencionais (Joyce, 2014); • Ações intencionais (Séguin; Pelletier; Hunsley, 1998); • Ações difíceis (Séguin; Pelletier; Hunsley, 1998); • Ações novas, inusitadas (Svirsky, 2010); • Ações cotidianas, enraizadas (Martin; Hanson; Fontaine, 2007); • Busca proativa de oportunidades (Abers, 2019); • Ação coletiva (Sawicki; Siméant, 2011; Abers, 2021).	• Mudar o *status quo* (Zoller, 2005); • Mudar ou impedir mudanças no *status quo* (Joyce, 2014); • Proteger grupos ameaçados ou em desvantagem (Joyce, 2014); • Promover novas redes sociais ou dinâmicas de poder (Martin; Hanson; Fontaine, 2007); • Corroer o senso comum; mudar estruturas (Svirsky, 2010); • Defender uma causa (Sawicki; Siméant, 2011; Abers, 2021; 2019).

O ativismo envolve ação especialmente intensa ou esforçada?

Será que o ativismo necessariamente implica mobilizar esforços e compromissos intensos, ou quantidades especialmente grandes de tempo e de recursos pessoais? A ideia de que a pessoa ativista é uma espécie de figura heroica pode estar presente no senso comum, mas entra em conflito com debates sociológicos sobre agência que sugerem que o esforço faz parte da vida cotidiana, e não algo excepcional.

Diversos autores questionam a "noção heroica" de agência, segundo a qual apenas atores com recursos ou poderes extraordinários conseguem efetuar mudança (Lawrence; Suddaby; Leca, 2009; Clegg, 2010). A teoria pragmatista de Hans Joas (1996) reforça essa crítica ao destacar a criatividade como aspecto inerente à ação humana. O autor rejeita a oposição entre o individualismo da escolha livre e o determinismo estrutural, argumentando que nenhuma dessas abordagens reflete adequadamente a experiência humana. Não fazemos escolhas em plena liberdade, pois estamos sempre situadas em contextos que nos limitam. Mas esses contextos tampouco determinam inteiramente nossas ações. Ao contrário, é neles que encontramos os recursos para agir. A criatividade da ação, portanto, não surge do rompimento com as estruturas, mas da capacidade de mobilizar

elementos disponíveis no cotidiano. Em um mundo que continuamente nos confronta com problemas, a ação criativa é a norma – o que é raro é poder repousar na rotina.

Essa perspectiva sugere que trazer algo novo ao mundo é parte da experiência comum. O ativismo, portanto, não se diferenciaria de outras formas de ação por ser especialmente criativo. Tampouco pelo emprego de esforço: Lawrence, Suddaby e Leca (2009) mostram que até a manutenção de regras e instituições exige esforço.

Talvez, em vez de falar em esforço especialmente intenso, devêssemos entender o ativismo como uma ação mobilizada por compromissos especialmente fortes? A literatura de movimentos sociais discutiu longamente os fatores que produzem compromissos intensos com uma causa (Hirsch, 1990; Gamson, 1991). No entanto, essa literatura sugere que tais compromissos são mais resultados do que precursores do ativismo: é por meio do próprio ativismo que compromissos se constroem.

No mundo dos movimentos sociais, o termo ativismo é carregado de significados e expectativas, e nem sempre as pessoas que fazem ativismo se definem como ativistas. Para Pelúcio (2007), a construção de uma identidade ativista foi fundamental para a afirmação de lideranças soropositivas no Brasil. Sales (2021) analisa os sentidos culturais atribuídos às palavras "ativista" e "militante" no contexto brasileiro, revelando como essas duas identidades estão ancoradas em experiências sociais específicas. Valocchi (2013) observa que ativistas de classes populares muitas vezes evitam se definir dessa forma. Bobel (2007), em seu estudo sobre o ativismo menstrual nos Estados Unidos, identificou o mesmo padrão: muitas participantes recusavam a qualificação de ativista, por considerá-la reservada a pessoas mais comprometidas e sacrificadas do que elas. Uma entrevistada – citada no título do artigo – chega a dizer: "Eu não sou uma ativista, mas tenho feito muito ativismo."

Esses exemplos reforçam a ideia de que não devemos confundir ativismo com a pessoa que classificamos como ativista ou que se identifica como tal. Muitas pessoas que não seguem carreiras militantes, nem se identificam como ativistas segundo padrões culturais dominantes, podem se engajar em práticas ativistas em determinados momentos. Da mesma forma, alguém amplamente reconhecido como ativista ou militante não pratica ativismo 24 horas por dia.

Com base nessas questões, proponho descartar o critério de dificuldade excepcional, esforço extraordinário ou compromisso intenso como definidores do ativismo. Abandonar a ideia de que o ativismo exige sempre a superação de barreiras e o sacrifício pessoal é compatível com a visão não heroica da agência discutida acima. Também está em sintonia com o debate feminista sobre ativismo discutido antes (Martin; Hanson; Fontaine, 2007; Mansbridge; Flaster 2007) e com reflexões feministas sobre ação política em geral (Abrahams, 1992). Essas perspectivas sugerem, por um lado, que "esforço intenso" é algo comum, parte da vida cotidiana; por outro, enfatizam o potencial transformador de pequenos atos cotidianos. Um compromisso intenso pode, sim, caracterizar certas formas de ativismo, mas isso é mais uma consequência do engajamento do que seu ponto de partida.

O ativismo precisa envolver ação coletiva?

Como mencionado acima, a minha decisão (Abers, 2021) de substituir o termo "ação proativa" por "ação coletiva" teve, em parte, o objetivo de evitar uma concepção excessivamente individualista do ativismo. Incluir a ação coletiva na definição de ativismo se justificava por dois motivos. Primeiro, permitia reconhecer que toda ação tem uma dimensão relacional: mesmo indivíduos muito poderosos dependem da cooperação com outras pessoas para alcançar resultados. Segundo, servia como maneira de enfatizar a visão não heroica da agência já apresentada. O ativismo não se resume a atos espetaculares de indivíduos excepcionais, mas sim à colaboração entre muitos. Falar em ação coletiva é, portanto, uma forma de valorizar a agência dos "pequenos" na vida social.

Ação coletiva pode ser entendida como a união de esforços e recursos por indivíduos em busca de um objetivo comum. Importa destacar que isso não pressupõe a existência de organizações formais: qualquer colaboração intencional entre mais de duas pessoas pode ser considerada ação coletiva. Essa concepção foi importante nos debates sobre ativismo institucional discutidos no início deste texto, pois sustentou a ideia de que é possível realizar ativismo sem estar inserido em organizações ou redes de movimentos sociais.

As plataformas digitais são outra arena em que o ativismo ocorre sem necessariamente passar por organizações formais. Mas a literatura de ativismo digital traz outro *insight*: o ativismo pode ocorrer mesmo sem ação

coletiva. Bennett e Segerberg (2013) falaram em "ação conectiva" quando cada um age por conta própria, personalizando mensagens que circulam nas redes. O resultado pode ser uma grande campanha de comunicação que não envolve colaboração direta nem compartilhamento de propósitos ou identidades – elementos centrais na definição clássica de ação coletiva na literatura de movimentos sociais. Outros autores dizem que as plataformas digitais possibilitam "organizar sem organizações" (Earl *et al.*, 2010) ou por meio de uma coordenação mais "*soft*" de liderança e proximidade (Gerbaudo, 2012). Influenciados por essa discussão, von Bülow, Gobbi e Dias (2022, p. 313) definem ativismo digital como "o conjunto de práticas de indivíduos e/ou coletivos que têm como objetivo promover publicamente causas contenciosas por meio de processos de apropriação e/ou transformação de tecnologias digitais". Os autores citam explicitamente Abers (2021) ao desenvolver o conceito de "causa contenciosa", mas deixam de mencionar a noção de ação coletiva presente na mesma referência. O objetivo foi menos para excluir a ação coletiva do conceito do que para incluir na definição a possibilidade de ativismo por meio de ações individualizadas.[11]

No estudo das manifestações de junho de 2013, Mendonça (2017) aponta para a tensão entre a ação individualizada e a formação do coletivo durante este ciclo de protesto.

> Tem aumentado o interesse por compreender a maneira como protestos têm possibilitado a construção de algo "comum" a partir do encontro de uma multiplicidade de singularidades e, simultaneamente, a forma como, em nome de supostas singularidades, essa mesma ideia de comum pode ver-se desconstruída por uma exacerbação do individualismo que esvazia a própria possibilidade da ação coletiva (Mendonça, 2017, p. 131).

O autor sugere que o ativismo digital baseado na "singularidade" cria novas formas de agregação social em torno da expressão de reivindicações, mas também pode minar a capacidade de organização mais robusta. A tensão entre o aumento das oportunidades de participação individualizada via internet e a necessidade de organização coletiva é uma questão central no debate sobre ativismo digital (e.g. Earl *et al.*, 2010; Gerbaudo, 2012).

Esses desafios, no entanto, não justificam excluir o ativismo individualizado da definição de ativismo como um todo. As formas mais

11 Marisa von Bülow, comunicação pessoal.

individualizadas de engajamento, que ganharam força com a internet, respondem às duas preocupações centrais mencionadas no início desta seção: reconhecer a natureza relacional da ação e rejeitar uma perspectiva heroica da agência.

O ativismo é sempre orientado por causas contenciosas?

Até aqui, sugerimos que seria justificável excluir dois descritores da dimensão "tipo de ação" do ativismo. Por um lado, não parece necessário exigir do conceito de ativismo que a ação seja especialmente difícil, intensa, comprometida ou sacrificada. Por outro, entendemos que o ativismo pode ocorrer sem envolver ação coletiva. Dessa maneira, parece que abandonamos a ideia de que o ativismo seria um tipo distinto de ação. Talvez o que distingue o ativismo de outras formas de ação não seja a forma de agir, mas a razão pela qual se age, ou seja, o segundo eixo discutido antes.

A discussão sobre o tipo de objetivo que caracterizaria o ativismo evoca debates sobre a natureza dos movimentos sociais e sobre o que os distinguiria de outras formas de organização social. Em algumas definições mais antigas, os movimentos seriam caracterizados por ameaçar as estruturas que organizam a sociedade. Assim, Touraine (1978) definiu movimentos como atores sociais envolvidos em lutas para a "historicidade" ou a "direção da história", enquanto Melucci (1989) entendia que estariam envolvidos em disputas "sistêmicas." A definição de ativismo discutida acima, de Svirsky (2010), parece seguir nessa linha, entendendo ativismo como envolvendo o rompimento com estruturas fundamentais.

No entanto, há controvérsias sobre o que seria, de fato, uma luta "sistêmica". A longa história de marginalização de certas lutas – como as feministas e antirracistas –, consideradas por alguns como não sendo "realmente" transformadoras, mostra que exigir que um movimento esteja orientado para mudanças profundas pode servir como forma de deslegitimar certas agendas. Esse problema levou alguns autores a enfatizar a natureza conflituosa dos movimentos, sem exigir que se buscasse uma transformação profunda das estruturas sociais. Para Diani (1992), por exemplo, "atores de movimento social engajam em conflitos políticos e/ou culturais, com a intenção de promover ou se opor a mudança social em nível sistêmico ou não sistêmico" (Diani, 1992, p. 11). Em obra mais tardia, esclarece ainda que o que distingue movimentos sociais de outros tipos de redes são

conflitos políticos ou culturais "com oponentes claramente identificados" (Diani; Bison, 2010, p. 221).

O termo "causa contenciosa" pode ser usado para descrever as ideias que se orientam por conflitos desse tipo. Causas envolvem disputas em torno de ordens sociais instituídas – alguns buscando transformá-las, outros resistindo a mudanças que consideram indesejáveis. Não precisam ser necessariamente de algum tamanho específico de grandeza, mas a ideia de contenciosidade sugere que há alguma resistência contra a qual é necessário lutar.

Como mencionado antes, em outra obra (Abers, 2021, p. 28), defendi que a identificação de uma ideia como causa seja feita pelo ator e não pelo analista. Assim, falar em causas enfatiza o aspecto ideacional do ativismo. Causas envolvem crenças, ideologias e projetos, e não apenas a defesa direta de interesses. Isso não significa que essas crenças sejam desinteressadas, nem que a adoção de determinadas causas não possa ser oportunista. No entanto, ao incluir o conceito de causa, destacamos que o ativismo é um tipo de ação que se articula conscientemente em torno de uma visão de mundo ou de um propósito, sustentado por uma atitude crítica em relação à sociedade.

No entanto, dizer que o que diferencia ativismo de outras formas de ação é a orientação por causas também apresenta problemas. Vale destacar ao menos dois. Primeiro, podemos questionar até que ponto as causas existem previamente à ação ativista. Na crítica às teorias racionais da ação, Joas (1996) rejeita a ideia de que indivíduos primeiro definem fins para, depois, escolher meios. Em vez disso, fins e meios coevoluem na experiência de agir. De forma semelhante, Silva e Ruskowski (2016, p. 211) argumentam que a identificação de uma causa pode ser consequência, e não origem, do engajamento militante. Eles citam Snow, Zurcher e Ekland-Olson (1980, p. 795), segundo os quais "é durante o curso da participação que [os ativistas] são abastecidos com as 'razões' ou 'justificações' para o que já fizeram e para continuar participando" (tradução de Silva; Ruskowski, 2016).

O segundo problema diz respeito à distinção entre uma "causa contenciosa" e outras ideias políticas. De Maquiavel a Chantal Mouffe (1993), a teoria política reconhece que a vida política é atravessada por disputas e conflitos. Seria possível, então, imaginar uma forma de ação política que não envolvesse algum grau de antagonismo? Mesmo propostas aparentemente técnicas, como políticas públicas, tendem a gerar ganhadores e

perdedores. E se, como propõe Diani (1992), abandonarmos a exigência de mudança "sistêmica" como critério, como definir a intensidade mínima de conflito necessária para que algo seja considerado contencioso?

Incluir a orientação a causas contenciosas na definição de ativismo continua sendo útil, sobretudo por enfatizar que se trata de uma forma de ação que pode não ser mais "difícil" ou mais "comprometida" do que outras, mas que é guiada por propósitos e visões de mundo. Uma causa é uma ideia que, no mínimo, busca imprimir um aspecto de ideal coletivo ou uma dimensão ideológica à ação, distanciando-a de atos explicitamente egoístas ou individualistas.

No entanto, pelas fragilidades apontadas e pelo abandono da dimensão "tipo de ação" nas seções anteriores, uma definição de ativismo sustentada apenas na orientação por causas contenciosas parece descrever um leque demasiadamente amplo de atividades, possivelmente abrangendo grande parte do que tipicamente entendemos como "ação política". Precisamos de outro critério que permitiria especificar com maior precisão o que caracteriza o ativismo.

Uma definição alternativa

Diante dessas dúvidas, proponho dar um passo atrás e retomar uma questão anterior: por que, afinal, precisamos de uma definição de ativismo? A escassez de debates mais robustos sobre o conceito de ativismo parece decorrer da suposição, até recentemente dominante, de que o ativismo ocorre exclusivamente no contexto de movimentos sociais organizados. Dois campos de estudo vêm desafiando essa premissa: o ativismo digital e o ativismo institucional. O primeiro identificou formas de ação que extrapolam os contornos das organizações tradicionais e que não necessariamente se baseiam nos pressupostos de construção de identidade e de objetivos comuns que caracterizam as definições de movimentos sociais. O segundo observou servidores públicos e servidoras públicas, sem vínculos com movimentos sociais, engajando-se em práticas semelhantes às de pessoas que migraram para cargos governamentais com o propósito explícito de continuar uma luta iniciada em movimentos.

Por que, então, parece relevante chamar essas pessoas de ativistas e suas ações de ativismo? Enquanto grande parte dos estudos sobre política se concentra na ação das elites, quem é atraído ao estudo do ativismo

ou dos movimentos sociais geralmente segue esse caminho por interesse em compreender as possibilidades de transformação social ou de resistência "de baixo" e "pelos fracos". Ou seja, estudamos o ativismo, em última instância, por interesse na capacidade transformadora ou de resistência de pessoas que se encontram em posição subordinada em relação a atores mais poderosos em determinado contexto político ou social.

Uso o termo *posição subordinada* para enfatizar a natureza relacional dessa ideia de enfrentar quem é mais forte. Não existe um limiar quantitativo de recursos ou de poder que uma pessoa deva deter para ser considerada ativista. O ponto é destacar a possibilidade de que pessoas em posição relativamente desempoderada consigam avançar projetos ou resistir às posições políticas de quem detém poder político, econômico ou social.

Identificar o ativismo como um tipo de ação realizada a partir de uma posição de subordinação permite enxergar semelhanças – ou ao menos analogias – entre o ativismo de pessoas mais vulnerabilizadas na sociedade (por exemplo, camponesas) e o de pessoas mais privilegiadas como servidoras públicas que defendem causas a partir do interior do Estado. Certamente, servidoras detêm mais poder do que camponesas. Se a luta sob análise é entre camponesas e burocratas, o estudo do ativismo focaria as estratégias das camponesas. Mas podemos igualmente explorar o ativismo das servidoras em tensionamento com seus superiores. Ativismo entendido dessa maneira não é definido pela pessoa que age, mas pelo tipo de relação em que a ação ocorre: uma relação de subordinação.

Mais cedo, enfatizamos que não devemos reduzir o ativismo à ação de um certo tipo de pessoa ou identidade, e continuamos insistindo nesse ponto. Assim, o foco na relação de subordinação não surge para classificar pessoas ativistas, mas para caracterizar um tipo de ação.

Como podemos distinguir a ação subordinada da ação dominante? O pensamento pragmatista (e.g. Joas, 1996) nos ensina que a ação criativa é sempre situada em contextos específicos. Se os contextos constrangem a ação, também constituem a origem dos recursos que podemos mobilizar para agir. Isso significa que compreender como uma pessoa age passa pela compreensão dos recursos que tem à sua disposição (embora a forma como esses recursos serão mobilizados seja sempre incerta). Nesse sentido, podemos dizer que posições de subordinação podem ser associadas a certos tipos de recursos a que um ator tem acesso, distintos daqueles detidos por atores poderosos ou dominantes.

Com isso em mente, proponho definir o ativismo como *ação, individual ou coletiva, em torno de causas contenciosas que mobiliza os recursos disponíveis a pessoas em posições subordinadas.* Como estabelecido na seção anterior, o ativismo envolve a defesa de ideias contenciosas, entendidas como tais pelas(os) próprias(os) atores. Por isso, mantenho o conceito de *causa contenciosa* para distinguir o ativismo de outras formas de ação realizadas por pessoas subordinadas, que podem, por exemplo, envolver obediência ou a busca de interesses puramente individuais.

Quais são os recursos disponíveis às pessoas em posição de subordinação? Trata-se de uma questão que abre outro campo de debate, igualmente marcado por ambiguidades. Com o espaço restante, posso apenas indicar algumas direções para essa discussão.

O recurso das pessoas subordinadas mais discutido na literatura de movimentos sociais é a *força dos números*. Em sociedades desiguais, onde o poder é concentrado, a maioria das pessoas carece de influência direta na política. No entanto, ao se unirem, podem exercer um impacto significativo. Essa capacidade de mobilização coletiva tem sido central na literatura sobre movimentos sociais. Por exemplo, Tilly (2010) definiu movimentos sociais, em parte, pela realização de ações que demonstravam Valor, Unidade, Compromisso e Números, o que ele chamou de WUNC (em inglês). A ideia de massificação da ação também está presente no conceito de ação conectiva, que enfatiza a potência comunicativa de ações individuais personalizadas quando replicadas em grande escala.

Mas pessoas em posição subordinada podem deter outros recursos, para além da demonstração dos números. Vale lembrar o conceito de James C. Scott (1985) sobre formas cotidianas e veladas de resistência, o que ele chamou de "armas dos fracos". Em vez de ações públicas (enfatizadas por Tilly), Scott destaca práticas sutis empregadas por grupos marginalizados:

> Tenho em mente aqui as armas comuns de grupos relativamente sem poder: procrastinação, dissimulação, deserção, obediência falsa, furto, ignorância fingida, calúnia, incêndio criminoso, sabotagem, e assim por diante (Scott, 1985, p. xvi)[12].

12 Original: "Here I have in mind the ordinary weapons of relatively powerless groups: foot dragging, dissimulation, desertion, false compliance, pilfering, feigned ignorance, slander, arson, sabotage, and so on.".

Embora focado em sociedades camponesas, Scott chama atenção para o valor de microativismos sub-reptícios – uma ideia que também aparece em estudos recentes sobre ativismo institucional e digital. Mendonça, Filgueiras e Almeida (2025), por exemplo, adotam o conceito de "infrapolítica" para analisar a "resistência cotidiana ao poder dos algoritmos" (p. 29). Em minha primeira análise de ativismo institucional, com Luciana Tatagiba (Abers; Tatagiba, 2015), propusemos a noção de "ativismo artesanal" para descrever práticas sutis de servidoras públicas, como a escolha cuidadosa de palavras em protocolos administrativos.

A partir desta discussão, identifico alguns tipos de recursos que podem ser mobilizados por pessoas em posições subordinadas. A lista abaixo é certamente incompleta e pretende oferecer exemplos mais do que estabelecer uma tipologia.

- A força dos números**:** A capacidade de indivíduos comuns de desafiar o poder concentrado por meio da demonstração de coesão e volume.
- Invisibilidade e anonimato: Muitas formas de resistência descritas por Scott (1985) dependem do fato de que os poderosos não conseguem ver tudo. De modo semelhante, parte do ativismo digital apoia-se no anonimato para realizar denúncias que, de outra forma, seriam arriscadas.
- Conhecimentos específicos: Refere-se aos saberes específicos sobre os contextos em que os subordinados vivem. Moradores conhecem seu território; trabalhadores em instituições dominam regras e rotinas. Ativistas também acumulam informações sobre adversários, que podem ser usadas estrategicamente (Abers; von Bülow, 2025).
- Narrativas persuasivas e moralizantes: A literatura sobre "enquadramentos interpretativos" mostra que a mobilização passa pela apresentação de mensagens sobre problemas e injustiças (Gamson, 2013; Snow; Benford, 1988), o que pode alterar percepções e engajar apoios.
- Redes sociais: As conexões entre pessoas comuns ampliam o acesso a recursos e informações (Granovetter, 1983; Lin, 2002). Redes comunicativas também possibilitam que atores com poucos recursos ampliem o alcance de suas mensagens.

A intenção dessa lista é antes ilustrar o que entendo por recursos dos subordinados do que propor uma teoria acabada. É importante reconhecer

que tais recursos são distribuídos de forma desigual: nem todo movimento consegue mobilizar multidões, nem todo ativista pode manter o anonimato.

Ainda assim, sustento que vale a pena entender que o ativismo é um tipo de ação política voltado à mobilização desse tipo de recursos. Essa distinção nos permite contrastar o ativismo com ações de atores que detêm poder político e econômico, e que também procuram influenciar a política – mas a partir de um ponto de partida bem diferente.

Conclusão

Este capítulo conclui que ativismo deve ser definido como *ação individual ou coletiva orientada por causas contenciosas, realizada por meio da mobilização dos recursos disponíveis a pessoas localizadas em posições subordinadas em relações de poder.*

Partimos de diferentes definições existentes na literatura e percebemos que, para ser analiticamente produtivo, o conceito de ativismo precisa, simultaneamente, distingui-lo de outras formas de ação política e abranger práticas e pessoas diversas, inclusive fora dos movimentos sociais. A literatura sobre ativismo institucional e digital foi fundamental para demonstrar essa necessidade.

Rejeitamos a ideia de que o ativismo exige intensidade excepcional ou que ocorre apenas por meio da ação coletiva. Pequenos atos individuais podem ter efeitos transformadores, sobretudo quando se somam a muitos outros. Mantivemos a ideia de causa contenciosa para enfatizar o aspecto ideacional do ativismo e para distinguir seus objetivos de fins corporativistas ou individualistas, também comuns na vida política.

No entanto, ao abandonar os qualificadores da ação (maior intensidade ou compromisso; ação coletiva) e manter apenas um qualificador relativo ao objetivo (causas contenciosas), percebemos que a definição de ativismo permanecia excessivamente ampla, podendo descrever grande parte do que ocorre na vida política.

Por isso, propusemos complementar essa dimensão com outra: a posição de poder em que o ator se localiza. Sugerimos que o ativismo se distingue por ser realizado "de baixo", por pessoas em posição subordinada em relação aos alvos de sua ação. Indicamos ainda que a ação subordinada envolve a mobilização de certos tipos de recursos – tais como invisibilidade, conhecimento específico, narrativas morais, redes sociais e a força dos

números. O ativismo seria definido pela mobilização desse tipo de recursos em nome de causas contenciosas.

Essa definição de ativismo pode ser aplicada dentro e fora dos movimentos sociais, ajudando tanto a identificá-lo quanto a compreender o potencial transformador da ação de pessoas em situação de relativa carência de poder. Espero que, assim formulado, o conceito seja útil.

Referências

ABERS, R. N. Ação criativa, ativismo e lutas no interior do Estado. *In*: ABERS, R. N. (org.). *Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira*. Brasília: Editora UnB, 2021. Disponível em: https://books.scielo.org/id/y9zwc/01. Acesso em: jun. 2025.

ABERS, R. N. Bureaucratic Activism: Pursuing Environmentalism Inside the Brazilian State. *Latin American Politics and Society*, 61, 2, p. 22–44, 2019.

ABERS, R. N.; TATAGIBA, L. Institutional Activism: Mobilizing for Women's Health from Inside the Brazilian Bureaucracy. *In*: ROSSI, F. M.; VON BÜLOW, M. (ed.). *Social Movement Dynamics*: New Perspectives on Theory and Research from Latin America. [*S.l.*]: Ashgate, 2015.

ABERS, R. N.; VON BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? *Sociologias*, 13, 28, p. 52–84, 2011. DOI: https://doi.org/10.1590/S1517-45222011000300004.

ABERS, R. N.; VON BÜLOW, M. Ativismo digital para além da comunicação: antinegacionistas na CPI da Covid. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, e124043ra, 9 jun. 2025. DOI: https://doi.org/10.1590/0102-001043ra.

ABRAHAMS, N. Towards Reconceptualizing Political Action. *Sociological Inquiry*, 62, 3, p. 327–47, 1992. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1475-682X.1992.tb00285.x.

BENNETT, W. L.; SEGERBERG, A. *The logic of connective action*: Digital media and the personalization of contentious politics. Cambridge University Press, 2013. Disponível em: https://books.google.com/books?hl=pt-BR&lr=&id=gW8PAQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR8&dq=connective+action+bennett&ots=cl0dyNwJ3T&sig=lMHlcexRNTIT69FKdgtbSeOJV6w. Acesso em: jun. 2025.

BOBEL, C. "I'm Not an Activist, Though I've Done a Lot of It": Doing Activism, Being Activist and the 'Perfect Standard' in a Contemporary Movement. *Social Movement Studies*, 6, 2, p. 147–59, 2007. DOI: https://doi.org/10.1080/14742830701497277.

CAMMAERTS, B. Activism and Media. *In*: CAMMAERTS, B.; CARPENTIER, N. (org.). *Reclaiming the media*: communication rights and democratic media roles. [*S.l.*]: Intellect, 2007.

CLEGG, S. The State, Power, and Agency: Missing in Action in Institutional Theory? *Journal of Management Inquiry*, 19, 1, p. 4–13, 2010. DOI: https://doi.org/10.1177/1056492609347562.

DELLA PORTA, D.; DIANI, M. (org.). *The Oxford Handbook of Social Movements*. Oxford University Press, 2015.

DIANI, M. The concept of social movement. *The Sociological Review*, 40, 1, p. 1–25, 1992.

DIANI, M.; BISON, I. Organizações, coalizões e movimentos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 3, p. 219–50, 2010.

EARL, J.; KIMPORT, K.; PRIETO, G.; RUSH, C.; REYNOSO, K. Changing the world one webpage at a time: Conceptualizing and explaining internet activism. *Mobilization: An International Quarterly*, 15, 4, p. 425–46, 2010.

GAMSON, W. A. Commitment and agency in social movements. *Sociological Forum*, 6, p. 27–50, 1991. Disponível em: http://link.springer.com/article/10.1007/BF01112726. Acesso em: jun. 2025.

GAMSON, W. A. Injustice Frames. *In*: SNOW, D. A.; DELLA PORTA, D.; KLANDERMANS, B.; McADAM, D. *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*. [*S.l.*]: Blackwell Publishing Ltd., 2013. DOI: https://doi.org/10.1002/9780470674871.wbespm110.

GERBAUDO, P. *Tweets and the streets: Social media and contemporary activism*. [*S.l.*]: Pluto Press, 2012. Disponível em: https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/30772. Acesso em: jun. 2025.

GRANOVETTER, M. The strength of weak ties: A network theory revisited. *Sociological Theory*, p. 201–33, 1983.

HIRSCH, E. L. Sacrifice for the cause: Group processes, recruitment, and commitment in a student social movement. *American Sociological Review*, p. 243–54, 1990.

HOCHSTETLER, K.; KECK, M. E. *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. [*S.l.*]: Duke University Press, 2007.

JOAS, H. *The creativity of action*. University of Chicago Press, 1996.

JOYCE, M. C. *Activism Success: A concept explication*. Masters Thesis (Communication), University of Washington, 2014.

LAWRENCE, T. B.; SUDDABY, R.; LECA, B. Introduction: Theorizing and Studying Institutional Work. In: LAWRENCE, T. B.; SUDDABY, R.; LECA, B. (org.). *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*. Cambridge University Press, 2009.

LIN, N. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge University Press, 2002.

MANSBRIDGE, J.; FLASTER, K. The Cultural Politics of Everyday Discourse: The Case of "Male Chauvinist". *Critical Sociology*, 33, 4, p. 627–60, 2007. DOI: https://doi.org/10.1163/156916307X210973.

MARTIN, D. G.; HANSON, S.; FONTAINE, D. What counts as activism? The role of individuals in creating change. *Women's Studies Quarterly*, 35, 3/4, p. 78–94, 2007.

MELUCCI, A. *Nomads of the Present*. [*S.l.*]: Temple University Press, 1989.

MENDONÇA, R. F. Singularidade e identidade nas manifestações de 2013. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, p. 130–59, 2017.

MENDONÇA, R. F.; FILGUEIRAS, F.; ALMEIDA, V. Algoritmos, desidentificação e infrapolítica da resistência. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 44, e280252, 2025.

MOUFFE, C. *The Return of the Political*. [*S.l.*]: Verso, 1993.

PELUCIO, L. Ativismo soropositivo: a politização da aids. *Ilha Revista de Antropologia*, 9, 1, 2, p. 119–41, 2007.

RICH, J. *State-Sponsored Activism*: Bureaucrats and Social Movements in Democratic Brazil. Cambridge University Press, 2019.

SALES, A. *Militância e ativismo:* cinco ensaios sobre ação coletiva e subjetividade. [*S.l.*]: Cultura Acadêmica Digital, 2021.

SAWICKI, F.; SIMÉANT, J. Inventário da sociologia do engajamento militante. Nota crítica sobre algumas tendências recentes dos trabalhos franceses. *Sociologias*, 13, 28, p. 200–255, 2011.

SCOTT, J. C. *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. Yale University Press, 1985.

SÉGUIN, C.; PELLETIER, L. G.; HUNSLEY, J. Toward a Model of Environmental Activism. *Environment and Behavior*, 30, 5, p. 628–52, 1998. DOI: https://doi.org/10.1177/001391659803000503.

SILVA, M. K.; RUSKOWSKI, B. de O. Condições e mecanismos do engajamento militante: um modelo de análise. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 21, p. 187–226, 2016.

SNOW, D. A.; BENFORD, R. D. Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization. *International Social Movement Research*, 1, 1, p. 197–217, 1988.

SNOW, D. A.; ZURCHER JR., L. A.; EKLAND-OLSON, S. Social networks and social movements: A microstructural approach to differential recruitment. *American Sociological Review*, p. 787–801, 1980.

SVIRSKY, M. Defining Activism. *Deleuze Studies* 4 (supplement), p. 163–82, 2010. DOI: https://doi.org/10.3366/dls.2010.0211.

TARROW, S. G. *The New Transnational Activism*. Cambridge University Press, 2005.

TILLY, C. Movimentos sociais como política. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 3, p. 3, 2010.

TOURAINE, A. *Le Voix e Le Regard*. [*S.l.*]: Les Édition du Seuil, 1978.

VALOCCHI, S. Activism as a career, calling, and way of life. *Journal of Contemporary Ethnography*, 42, 2, p. 169–200, 2013.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, K. L.; BRADY, H. E. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Harvard University Press, 1995.

VON BÜLOW, M.; GOBBI; D.; DIAS, T. o conceito de ativismo digital: uma agenda para além das fronteiras entre sistema político e sociedade civil. *In*: ALMEIDA, D. C. R. de; GURZA LAVALLE, A.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. (org.). *Participação e ativismos*: entre retrocessos e resistências. Porto Alegre: Zouk, 2022.

ZOLLER, H. M. Health activism: Communication theory and action for social change. *Communication Theory*, 15, 4, p. 341–64, 2005.

Movimentos sociais

Marcelo Kunrath Silva
Matheus Mazzilli Pereira

Introdução

Propor uma definição para o conceito de movimento social será sempre um empreendimento marcado por controvérsias. De um lado, esse conceito adquire diferentes sentidos no interior das diversas abordagens teóricas existentes e concorrentes no campo de estudos de movimentos sociais. De outro lado, o conceito de movimento social, assim como outros conceitos das ciências sociais, também é utilizado por atores sociais com sentidos e intencionalidades particulares. Assim, a tentativa de estabelecer uma definição do conceito tende não apenas a envolver escolhas em termos de abordagens teóricas, mas também a entrar em choque com algumas das definições dos atores sociais, produzindo tensões e disputas em relação à legitimidade da ciência para atribuição de um sentido específico do que seriam "movimentos sociais".

As controvérsias também derivam do fato de o conceito "movimento social", em suas definições acadêmicas e não acadêmicas, ser composto não somente por um conteúdo, mas também por elementos normativos: movimentos sociais tendem muitas vezes a ser adjetivados como novos, espontâneos, autônomos, horizontais, entre outras qualificações vistas como positivas pelos sujeitos. Assim, ser ou não ser definido como um movimento social acaba tendo uma implicação valorativa.

No entanto, apesar da impossibilidade de escapar das controvérsias, defende-se a necessidade de o campo de estudos de movimentos sociais avançar em termos de uma maior precisão conceitual sobre o seu objeto de investigação. Tal demanda de precisão não constitui um mero preciosismo acadêmico. Ao contrário, argumenta-se que uma definição mais precisa, que possibilite distinguir diferentes objetos de pesquisa que, por vezes, são tratados unificadamente sob o conceito de movimentos sociais, é fundamental para a qualificação teórica e metodológica do campo de estudos.

Um exemplo pode ajudar a compreender o que se entende como imprecisão conceitual no campo e seus riscos. Observemos três conjuntos de fenômenos que tendem a ser (auto)identificados como movimentos sociais:

1) Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, Movimento Brasil Livre, Movimento Nacional da Cidadania pela Vida – Brasil Sem Aborto;

2) Movimento Feminista, Movimento Ambientalista, Movimento LGBTQIAPN+;

3) Movimento contra Belo Monte, Movimento contra o Marco Temporal, Movimento pelo *Impeachment* de Dilma Rousseff.

Um simples olhar superficial permite identificar que esses conjuntos se referem a diferentes tipos de fenômenos: organizações sociais; redes ou coalizões estruturadas de atores mantidas ao longo do tempo a partir de identificações compartilhadas; campanhas de ações coletivas levadas a cabo por coalizões temporárias para (re)agir em relação a um fato ou uma situação específica. Sendo fenômenos diferentes, suas características e seus mecanismos de constituição, reprodução no tempo e dissolução tendem a ser distintos, demandando conceitos e modelos de análise específicos para sua compreensão e explicação. Tratar analiticamente essas "coisas" a partir do mesmo conceito de movimento social, como muitas vezes acontece, torna-se assim um problema.

Argumenta-se, portanto, que a imprecisão conceitual constitui um importante obstáculo epistemológico, que traz confusão ao campo e limita o seu desenvolvimento teórico. Buscando contribuir para a superação desse obstáculo, este capítulo propõe a seguir uma definição de movimento social a partir do diálogo com diversas conceituações presentes atualmente no campo de estudos sobre esse fenômeno. Tal proposta, como indicado acima, provavelmente será objeto de controvérsias. Mas se espera que tais controvérsias se construam pela contraposição entre diferentes conceituações explicitamente construídas e não, como muitas vezes tende a acontecer, pela confusão gerada pela imprecisão conceitual.

Uma definição parcial de um conceito polissêmico

Como no caso de qualquer "grande conceito" nas ciências sociais, apresentar uma definição de "movimentos sociais" não é uma tarefa

simples. Tradições teóricas diversas se debruçaram sobre os fenômenos que esse conceito busca apreender, desenvolvendo definições distintas para ele (Alonso, 2009). Ainda que seja uma tarefa essencial, comparar e estabelecer nexos entre todas essas diversas tradições é algo que está fora do escopo limitado deste capítulo. Para apresentar uma definição básica desse conceito, estabelecemos aqui um procedimento menos ambicioso, partindo de um recorte do que denominamos de "tradição do confronto político" (TCP): os estudos situados na denominada teoria do processo político (McAdam, 1999; Tarrow, 2009; Tilly, 1978), seus antecedentes teóricos – como a teoria da mobilização de recursos (Jenkins, 1983; McCarthy; Zald, 1977) – e abordagens que estabeleceram desenvolvimentos posteriores e diálogos críticos com essas teorias – como a *contentious politics* (McAdam; Tarrow; Tilly, 2001; Tilly; Tarrow, 2015), as teorias dos novos movimentos sociais (Diani, 1992; Melucci, 1980) e os estudos culturalistas sobre movimentos sociais (Benford; Snow, 2000; Jasper, 1997).

Nosso recorte dentro dessa literatura, no entanto, é ainda mais limitado. Selecionamos seis definições conceituais propostas em "manuais" e "livros-síntese" de diferentes perspectivas dentro dessas abordagens para compará-las e extrair delas elementos comuns e principais controvérsias, um esforço sistematizado no Apêndice 1 (Almeida, 2019; Diani, 1992; Jasper, 2016; Snow; Soule, 2010; Tarrow, 2009; Tilly; Tarrow, 2015). Dessa forma, a definição aqui apresentada é construída em um diálogo parcial com a literatura, não tendo a pretensão de representar a totalidade do campo de estudos de movimentos sociais. Tendo como base os conceitos analisados, é possível definir "movimentos sociais" a partir de seis dimensões básicas presentes em diversas dessas definições, ainda que em meio a particularidades e controvérsias. São elas: a) ação coletiva; b) solidariedade; c) sustentação; d) coordenação e intencionalidade; e) interação contenciosa em torno da mudança social; e f) ação extrainstitucional.

Em relação à primeira dessas dimensões, as definições aqui analisadas ressaltam que movimentos sociais envolvem a **ação coletiva**, definindo-a a partir de noções diversas como "redes de interação", "desafios coletivos" e "coletividades". Em qualquer um dos casos, ressalta-se que ações contestatórias individuais não constituem de forma isolada movimentos sociais, sendo eles o resultado de esforços coletivos de mobilização.

Apesar de o caráter coletivo dos movimentos sociais ser indisputado, o campo de estudos é marcado por uma controvérsia sobre quais dimensões

da coletividade devem ser apreendidas pelo conceito de movimento social: os atores ou as ações. Enquanto algumas definições concebem "movimentos como atores" (ou melhor, como conjuntos de atores individuais ou coletivos inseridos em redes, coletividades ou coalizões) que agem de determinada forma, outras tendem a conceber "movimentos como ações" (como desafios ou, em especial, campanhas) de determinada natureza. É nesse sentido que Tilly e Tarrow (2015) diferenciam as "bases" de movimentos sociais e as "campanhas" de movimentos sociais (ver Apêndice 1).

Compreender essa controvérsia é importante para entendermos as distintas formas de recorte do objeto empreendidas pelos diferentes autores. Quando movimentos são concebidos como redes de atores, pesquisadores tendem a incluir em seu recorte uma longa trajetória de ação e organização dos indivíduos e grupos envolvidos nessas redes. Já quando os movimentos sociais são concebidos como uma ação ou como uma campanha, pesquisadores tendem a focar "ondas" de mobilização coletiva de caráter extrainstitucional, tomando os processos de organização e negociação que ocorrem entre essas ondas como "estruturas de suspensão" (*abeyance structures*) (Taylor, 1989) entre movimentos distintos dentro de um mesmo setor. Para entendermos melhor essa distinção, tomemos como exemplo o ativismo negro nos Estados Unidos. Quando tomamos movimentos sociais como atores ou redes, tendemos a ver um "movimento negro" se desenrolando ao longo da história, a partir de diversas formas e níveis de ação e tematizando diferentes demandas ao longo do tempo. Já quando pensamos movimentos sociais como campanhas, tendemos a ver um "movimento de direitos civis" em meados do século XX e um "movimento *black lives matter*" já no início do século XXI.

Apesar das diferenças, em ambas as acepções são as formas de ação que diferenciam os movimentos sociais, sejam eles vistos como atores que tendem a agir a partir dessas formas (adotando certo repertório), sejam as próprias ações vistas como os movimentos (sendo eles mesmos um "repertório"). Ou seja, mesmo quando movimentos sociais são tomados como atores, nenhum ator é visto como um movimento social *a priori*, mas passa ou deixa de sê-lo a partir do momento em que age politicamente de determinada maneira, qualificada através das quatro últimas dimensões do conceito.

É na (re)produção dos atores, redes ou ações coletivas que a segunda dimensão aqui abordada tem um papel relevante: a **solidariedade**. Na

maior parte dos casos, a solidariedade é vista como derivada de identidades coletivas (Melucci, 1996) construídas pelos atores e por eles compartilhadas, ainda que outros elementos sejam mencionados, como "objetivos comuns" e "artefatos culturais, memórias e tradições acumuladas". Isso não significa que identidades e objetivos sejam monolíticos e incontestados no interior dos movimentos sociais. Nesse ponto, a influência da definição de Melucci (1996) das identidades como resultados instáveis de um processo constante e contestado no interior dos movimentos exerce forte influência no campo de estudos de movimentos sociais. O compartilhamento de identidades e objetivos é pensado dessa forma como um senso construído coletivamente e não um dado da realidade objetiva ou uma decorrência direta de estruturas sociais.

As demais dimensões conceituais recorrentes qualificam o tipo de ação coletiva que caracteriza um movimento social. A terceira dimensão – a **sustentação** – indica que movimentos sociais são ações coletivas que têm algum tipo de permanência e sustentação ao longo do tempo, não se limitando, portanto, a eventos isolados. Nesse sentido, movimentos sociais podem ser vistos como processos, que envolvem eventos públicos, como protestos, mas que não se limitam a tais eventos. Essa característica é apreendida pela diferenciação de Melucci (2001) entre a face subterrânea e a face visível dos movimentos sociais e sua crítica à "miopia do visível". Para o autor, tal miopia marcaria as análises que se concentram apenas nos momentos visíveis dos eventos de protesto e nas demandas públicas, perdendo o longo e contínuo processo subterrâneo de construção cotidiana dos movimentos sociais, que emergem publicamente apenas em momentos pontuais.

Já a quarta dimensão – a **coordenação e intencionalidade** – ajuda a compreender como essa sustentação temporal é construída: por meio de processos intencionais de organização coletiva. É nesse ponto que a teoria da mobilização de recursos (McCarthy; Zald, 1977) exerce forte influência nas definições propostas pela TCP, em sua crítica ao espontaneísmo e em sua formulação que indica que processos organizativos são essenciais para a transformação de situações ou condições vivenciadas como problemáticas e/ou injustas em ação coletiva. Para abordar essa dimensão organizativa dos movimentos sociais, McCarthy e Zald (1977) propuseram o conceito de "organização de movimento social", que se diferencia analiticamente do que seria o movimento social em si (uma rede formada por diversas

organizações de movimentos sociais). Apesar de os autores focarem organizações formais, desenvolvimentos posteriores do campo de estudos de movimentos sociais identificaram e analisaram a diversidade qualitativa das formas de organização que integram e conformam os diferentes movimentos sociais, elaborando conceitos como "repertório organizacional" (Clemens, 1993) para apreender essa diversidade.

Já a quinta dimensão – **interação contenciosa e mudança social** – é fortemente compartilhada entre os autores analisados, ainda que eles deem diferentes ênfases a esses elementos e qualifiquem o confronto de formas distintas, como veremos logo mais. Em síntese, os conceitos analisados ressaltam que movimentos sociais estão envolvidos em relações de confronto com outros atores em torno de processos de mudança social, seja para defendê-los, seja para contestá-los diante de adversários com posições opostas em relação a esses processos. Ou seja, movimentos sociais estão envolvidos em confrontos em torno de processos de transformação social.

A literatura apresenta uma controvérsia referente à natureza dos atores e a suas posições sobre as mudanças sociais para definir a pertinência do uso do conceito de movimentos sociais. Alguns autores definem que movimentos sociais podem ser constituídos por atores diversos e com distintas posições (defesa ou oposição) sobre as mudanças sociais. Outras autoras, ao contrário, estabelecem que movimentos sociais constituem uma forma de ação política de segmentos subalternizados da sociedade, que buscam transformações a partir do confronto com os segmentos dominantes: "elites, opositores e autoridades", "detentores de poder" ou "elites econômicas e políticas". Nesse sentido, por exemplo, Almeida (2019) define os movimentos sociais como coletividades formadas por "excluídos". Essa controvérsia é importante, pois algumas dessas definições excluem a ação coletiva de grupos dominantes na defesa de seus interesses do escopo de sua definição de movimentos sociais, tornando inadequado o uso de conceitos como os de "contramovimentos" (Meyer; Staggenborg, 1996; Silva; Pereira, 2020) ou "movimentos de elite" (Boies; Pichardo, 1993).

Por fim, a sexta dimensão destaca que os movimentos sociais envolvem a **ação extrainstitucional**, ou seja, a ação por fora dos canais de representação e participação políticas institucionalizados pelo Estado. Conforme a literatura brasileira demonstrou extensivamente, isso não significa que movimentos sociais não articulem à ação extrainstitucional rotinas de interação que envolvam participação, negociação e representação

(Abers; Serafim; Tatagiba, 2014; Abers; von Bülow, 2011; Silva; Oliveira, 2011). Contudo, o conceito delimita que, para que movimentos sociais se diferenciem de outras formas de ação coletiva que atuam na defesa ou promoção de determinados interesses ou grupos sociais no âmbito institucional (como grupos de interesse ou partidos políticos), é necessário que uma parcela significativa de sua ação esteja concentrada em espaços e formas extrainstitucionais. Cabe destacar aqui que as abordagens que tomaram "movimentos como ações" tenderam a apresentar uma visão mais restritiva dessa dimensão, dando maior ênfase ao caráter extrainstitucional da ação como definidor do conceito. Já nas definições de "movimentos como atores" (mais recorrente na tradição brasileira), as ações extrainstitucionais tendem a ser vistas como parte de um repertório mais amplo de ação dos movimentos.

A ideia de "ação extrainstitucional", contudo, segue capaz de abarcar uma ampla variedade de fenômenos: da realização de abaixo-assinados à organização de grupos armados. É diante da amplitude desse tipo de repertório que a definição de Tilly e Tarrow (2015) qualifica ainda mais a forma de ação extrainstitucional que seria característica dos movimentos sociais, diferenciando-os de outros atores coletivos que agem a partir de táticas extrainstitucionais, ao estabelecerem que movimentos privilegiam formas de ação que demonstrem o valor de suas demandas, a unidade de sua ação, o número e o comprometimento de seus militantes (em inglês, *worthiness, unity, number and commitment*, formando a sigla WUNC). Conforme abordaremos na próxima seção, o uso dessas formas de ação tem forte conexão com contextos políticos democráticos e com a intencionalidade dos atores em disputarem as instituições políticas nesses contextos.

Em um esforço de síntese, para propor uma definição conceitual com base no diálogo parcial com a literatura apresentado acima, partimos das seis dimensões de caráter mais consensual na literatura. Diante das controvérsias apontadas, optamos por uma definição ampla do conflito (incorporando no conceito de "movimentos sociais" atores de caráter diverso) e por uma acepção de movimentos sociais como redes de atores[1]. Também

1 A opção pela definição de movimentos sociais como redes de atores, no sentido proposto por Diani (1992), baseia-se na avaliação de que ela oferece maior pertinência e fertilidade analítica. De fato, Tilly e Tarrow, que propõem abordar os movimentos sociais como campanhas, reconhecem a necessidade de abordar a rede de atores promotores de tais campanhas ao introduzirem o conceito de "bases de movimento social". Campanhas e bases estão

adotamos a especificação proposta por Tilly e Tarrow (2015) para a ação extrainstitucional dos movimentos. Assim, definimos movimentos sociais como **redes de atores ancoradas em um senso de identidades e objetivos compartilhados, envolvidas de forma sustentada em confrontos em torno de processos de mudança social, com algum nível de organização e intencionalidade, utilizando preferencialmente formas e arenas de ação extrainstitucionais para a demonstração pública de valor, unidade, número e comprometimento**.

É possível, desde já, estabelecer alguns esclarecimentos adicionais de forma a evitar mal-entendidos. As redes de atores a que nos referimos tendem a envolver atores coletivos com diversos graus de estruturação, como organizações formalizadas e coletivos informais, todas aqui vistas como "organizações de movimentos sociais" de distintas naturezas. Tais redes também podem incorporar indivíduos que atuam de forma mais ou menos autônoma em relação a esses atores coletivos na defesa de suas causas contenciosas. Essa participação de indivíduos nas redes de movimentos sociais já estava presente no conceito de Diani (1992), mas tende a ganhar mais centralidade com os estudos sobre a personalização ou individualização dos processos contestatórios contemporâneos (Bennett; Segerberg, 2012) e nos estudos sobre o ativismo (Abers, 2021).

Ainda, conforme já ressaltado, não tomamos os objetivos e identidades que sustentam a ação coletiva dos movimentos sociais como "dados", mas como frutos de processos de construção, negociação e conflito interno a essas redes. Já no que se refere aos confrontos em torno da mudança, não nos referimos apenas a atores que defendem mudanças sociais, mas também àqueles que resistem a essas mudanças. Ademais, não sugerimos que os movimentos sociais se limitem a formas de ação baseadas na demonstração de valor, unidade, número e comprometimento, podendo adotar formas de ação mais negocial ou mais contenciosa ou privilegiar arenas societais ou estatais, a depender do contexto político. Contudo, para que uma rede de atores seja concebida como um "movimento social", defendemos que a ação extrainstitucional para a demonstração de "WUNC" deve ter um papel importante em seu repertório.

Diante dessas diversas dimensões, sugerimos, por fim, tomar o conceito de "movimentos sociais" como um "tipo ideal". Isto é, reconhecer que

---

necessariamente articuladas. E a definição dos movimentos sociais como redes de atores possibilita abordar essas duas dimensões de forma integrada.

as formas de ação dos atores coletivos analisados tendencialmente detêm particularidades que os aproximam ou os afastam em maior ou menor medida da definição aqui proposta. Ademais, como já ressaltado, defendemos a necessidade de reconhecer que as formas de ação adotadas pelos atores tendem a se transformar no tempo e no espaço. Dessa forma, argumentamos que a definição de uma rede de atores como um "movimento social" deve ser sempre vista como uma operação analítica da pesquisadora ou do pesquisador. Além disso, tal rede deve ser entendida como um arranjo temporário, instável e heterogêneo (Rosa; Pena; Carvalho, 2020), não correspondendo assim à "natureza" dos atores.

Movimentos sociais como componentes de configurações particulares do confronto político

A definição proposta na seção anterior já possibilita um avanço significativo em termos de precisão conceitual, oferecendo critérios analíticos para diferenciar os movimentos sociais de outras formas contenciosas de ação coletiva com as quais frequentemente são identificados. Nesse sentido, por exemplo, a definição permite diferenciar entre as redes que conformam os movimentos e as organizações sociais que podem ou não integrar tais redes. Assim, mesmo que autodenominadas como "movimento", organizações sociais não são propriamente movimentos sociais nos termos do conceito aqui proposto. Como já salientado anteriormente, a distinção conceitual entre movimentos sociais e organizações de movimentos sociais é um útil e fértil legado da teoria da mobilização de recursos, que tende a ser pouco conhecido e utilizado nos estudos de movimentos sociais no Brasil.

Outra diferenciação que a definição proposta oportuniza é entre movimento social e protestos. Apesar de ser parte constitutiva do repertório de ação dos movimentos sociais, o protesto é uma tática ou forma de ação que, de um lado, também é utilizada por outros atores sociais e políticos para expressar demandas e insatisfações. Nesse sentido, o protesto, enquanto tática ou forma de ação, tende a integrar o repertório de diversos outros atores além dos movimentos sociais. De outro lado, protestos são eventos, que tendem a oscilar significativamente em termos da sua ocorrência ao longo do tempo, com momentos de forte difusão (os ciclos de protesto) e momentos de refluxo. Movimentos sociais, por sua vez, são redes com relativa sustentação ao longo do tempo. Atores dessas redes tendem a recorrer

frequentemente ao uso do protesto como instrumento de publicização de demandas e insatisfações. Mas tais atores fazem muitas outras coisas além de protestar, seja para a (re)produção do próprio movimento, seja para a defesa ou promoção de suas causas. Dessa maneira, a redução dos movimentos sociais aos protestos acaba ocultando uma série de processos fundamentais para a análise dos movimentos sociais, assim como a redução dos protestos aos movimentos sociais também acaba por impedir ou dificultar a identificação e análise do protesto como um objeto específico.

Ademais, a definição permite diferenciar a rede que conforma o movimento social e as coalizões temporárias que se produzem entre atores dessa rede e/ou entre esses e outros atores para o desenvolvimento de campanhas específicas. Tal diferenciação permite analisar o permanente e, em geral, conflitivo processo de discussão interno às redes de movimentos sociais sobre quais temas e formas de ação devem ser mobilizados em uma campanha.

Por fim, outra distinção importante se refere à diferenciação dos movimentos sociais em relação a alguns outros tipos de redes de atores ancoradas em um senso de identidades e objetivos compartilhados, envolvidas de forma sustentada em confrontos em torno de processos de mudança social, com algum nível de organização e intencionalidade, utilizando preferencialmente formas e arenas de ação extrainstitucionais, mas que não têm nas demonstrações públicas de WUNC o seu repertório de ação privilegiado. Em outras palavras, como diferenciar os movimentos sociais de outros movimentos políticos que integram confrontos como guerras civis, revoluções, destituição de governantes ou golpes de Estado?

Um argumento importante da teoria do processo político é que os movimentos sociais devem ser compreendidos e analisados como atores e campanhas que tendem a surgir em uma configuração específica do confronto político: um tipo de confronto político que se estruturou historicamente no contexto de institucionalização da democracia representativa no âmbito dos Estados nacionais na Europa, entre os séculos XVIII e XIX (Jasper, 2016, p. 38-39; Tilly, 1997). Nesse processo de institucionalização da democracia, um dos pontos centrais dos conflitos se refere à disputa pela legitimidade da representação ou da expressão da "voz do povo", que seria idealmente o soberano. De um lado, os processos eleitorais e os partidos políticos seriam os mecanismos institucionalizados para expressar as preferências da cidadania soberana. De outro lado, movimentos sociais se

constituíram, paralelamente ou articuladamente com os partidos políticos, para disputar na sociedade e junto aos governantes a representação ou a expressão da "voz do povo", construindo e vocalizando interesses, demandas e propostas de determinadas classes, populações ou grupos sociais. Em especial, daquelas classes, populações ou grupos sociais que não encontravam representação efetiva nos partidos políticos e/ou nos governantes e legisladores eleitos.

Com base nesse argumento, a forma de ação e organização dos movimentos sociais se constituiu tipicamente em torno de conflitos que envolvem, simultaneamente, duas dimensões. Primeiramente, são conflitos relacionados a disputas socioculturais sobre direitos, justiça e reconhecimento de identidades, interesses e demandas das diferentes classes, populações e grupos sociais que constituem as sociedades complexas e heterogêneas. Em segundo lugar, são conflitos relacionados ao acesso e à influência das diferentes classes, populações e grupos sociais nos processos decisórios do Estado, na alocação dos recursos estatais e na conformação das políticas públicas.

Assim, movimentos sociais tendem a integrar uma certa configuração do confronto político em contextos nos quais a presença de certos direitos (de organização, de manifestação, de participação política) possibilita a construção de organizações, redes e campanhas que almejam a extensão ou ampliação daqueles e de outros direitos ou, ao contrário, que se opõem e resistem a essa ampliação. Além disso, como fartamente analisado pela literatura que abordou o processo de redemocratização no Brasil, movimentos sociais também podem se constituir em contextos autoritários, aproveitando as oportunidades políticas decorrentes da diminuição das capacidades de repressão estatal para reivindicar o "direito a ter direitos".

Essa definição possibilita diferenciar o tipo de confronto político no qual os movimentos sociais tipicamente se constituem e atuam de outros tipos de confrontos políticos que envolvem outros atores e repertórios. Guerras civis, revoluções, destituição de governantes ou golpes de Estado, apesar de suas diferenças significativas, podem ser caracterizados como confrontos políticos relacionados a disputas entre grupos políticos pelo controle do Estado; ou seja, seus atores não almejam convencer a opinião pública e influenciar as decisões governamentais, como os movimentos sociais, mas sim conquistar e controlar o aparelho estatal para impor seus projetos e interesses à sociedade. Tais conflitos, em geral, envolvem

um repertório de ação marcado pelo uso da força (ou, ao menos, a ameaça de uso) como forma de expressão e demonstração do poder dos diferentes atores envolvidos no conflito. Ao mesmo tempo, opositores tendem a se constituir em inimigos a serem eliminados ou, ao menos, anulados politicamente por meio de censura, exílio ou outras formas de restrição de direitos políticos.

Nessa configuração do confronto político, um repertório constituído por ações coletivas voltadas à demonstração pública de WUNC, como o dos movimentos sociais, tende a ser pouco viável ou, se viável, pouco eficaz contra táticas marcadas pelo uso da força e da violência física. É nesse sentido que a teoria do processo político argumenta que a forma de ação coletiva dos movimentos sociais tende a ser pouco recorrente em contextos que se afastam da democracia moderna, ainda que sua eventual existência não seja descartada, conforme já destacado anteriormente. Defende-se, então, a necessidade de uma delimitação do uso do conceito de movimento social para apreender analiticamente uma determinada conformação de ator-rede e de repertório de ação que se manifesta tipicamente em uma configuração de confronto político particular.

Como proposto pela literatura da *contentious politics*, um desafio analítico central de um campo ampliado de estudo dos confrontos políticos é a identificação e análise das similaridades e diferenças nas características e mecanismos constitutivos das diferentes configurações do confronto político, com seus atores e repertórios específicos. Além disso, as relações entre diferentes configurações do confronto e as transições entre elas também se colocam como objetos importantes de análise. É nesse sentido que um avanço do campo de estudos "para além dos movimentos sociais" (Pereira; Silva, 2022), mas em diálogo com teorias dos movimentos sociais, nos parece uma agenda promissora, analisando outros atores coletivos tipicamente envolvidos em conflitos nas democracias modernas (como partidos políticos, grupos de interesse, contramovimentos, entre outros), bem como atores e processos tipicamente relacionados a outras configurações de confronto (como resistência armada, revolução, golpe de Estado, entre outras).

Movimentos sociais nas ciências sociais brasileiras

Ainda que tenhamos partido neste capítulo de uma definição conceitual baseada na TCP e em seus interlocutores, o campo de estudos de movimentos sociais no Brasil tem uma longa tradição ancorada em perspectivas teóricas diversas. Tal campo é caracterizado por uma relativa fragmentação, em função da separação de diferentes subcampos de conflitos e suas respectivas referências teóricas: conflitos por terra, gênero, sexualidade, raça, moradia etc. (Szwako; Dowbor; Araujo, 2020). Cada subcampo tende a apresentar uma trajetória e uma configuração teórica particular, impedindo uma apreensão unificada. Assim, para abordar o debate brasileiro, optou-se por enfocar a trajetória do subcampo que se estruturou em torno do estudo dos denominados "movimentos sociais urbanos". Subdividimos a trajetória desse subcampo em três grandes fases marcadas por: a) o predomínio de teorias dos movimentos sociais urbanos e suas inflexões críticas, nos anos 1970 e 1980; b) o relativo refluxo do debate em torno dos movimentos sociais em favor de estudos sobre participação e democracia ancorados no conceito de "sociedade civil", nas décadas de 1990 e 2000; e c) a revitalização e pluralização do campo, a partir da década de 2010.

A "fundação" do campo de estudos de movimentos sociais, na segunda metade dos anos 1970, tem como um de seus principais pontos de partida as análises sobre os movimentos sociais urbanos, que abordaram os processos de organização e mobilização coletiva dos segmentos populares nas grandes cidades brasileiras no período da ditadura e da redemocratização. Tais estudos tiveram como principal adversário teórico a hipótese da passividade das massas no Brasil diante de um Estado populista e clientelista (Szwako; Araujo, 2019), tendo demonstrado as capacidades de organização e contestação coletiva de grupos subalternos mesmo diante de um regime populista ou autoritário (Moisés, 1983; Valladares, 1983). Para isso, partiram inicialmente de um modelo estrutural que apontava para as "contradições urbanas" presentes na conformação das metrópoles brasileiras que, ao distribuírem de forma desigual e regressiva os serviços necessários para a reprodução da força de trabalho (moradia, transporte, alimentação, saúde etc.), produziam um processo de "espoliação urbana" que gerava incentivos estruturais para a mobilização contestatória nas periferias das grandes cidades (Gohn, 1982; Jacobi, 1982; Kowarick, 2009).

Nesse modelo, os movimentos sociais urbanos foram caracterizados como atores inovadores que reivindicavam melhorias urbanas e recusavam práticas de clientelismo que teriam marcado formas anteriores de interação entre atores contestatórios e o Estado brasileiro, valorizando seus espaços de autonomia (Gohn, 1982). Nesse sentido, a literatura inicialmente estabeleceu uma forte dicotomia entre "autonomia e cooptação", bem como entre "movimentos sociais e Estado", concebendo via de regra as interações não contenciosas entre esses atores como sinais de cooptação e de consequente perda da potencialidade transformadora dos movimentos sociais (Jacobi, 1982). É, aliás, a forte ênfase normativa no potencial transformador dos movimentos sociais urbanos outra característica importante dessa literatura, que os concebeu como atores essenciais para a produção da própria redemocratização da sociedade.

Em um segundo momento dentro dessa mesma fase, parte desse debate realizou uma importante autocrítica em relação aos pressupostos dicotômicos e estruturais dos primeiros estudos dessa tradição. Diversas autoras e autores apontaram para as relações frequentes entre movimentos sociais urbanos e atores institucionais, questionando sua equalização a práticas de cooptação (Boschi, 1987; Cardoso, 1987; Jacobi, 1987; Kowarick, 1987; Machado da Silva; Ziccardi, 1983). Ademais, questionaram a derivação automática das condições de espoliação à mobilização, enfatizando os processos simbólicos e culturais de construção de "matrizes discursivas" que permitiram aos movimentos interpretarem as desigualdades urbanas como injustiças que mereciam ser enfrentadas coletivamente, fortemente influenciados pelo novo sindicalismo e pela teologia da libertação (Sader, 1988).

Além disso, a segunda metade dos anos 1980 é marcada pela difusão das teorias dos novos movimentos sociais no campo de estudos de movimentos sociais no Brasil. De um lado, essa abordagem deslocou o foco de análise dos embates entre movimentos sociais e Estado para as formas de dominação e as resistências no cotidiano (Scherer-Warren; Krischke, 1987). De outro lado, essa abordagem também colocou o foco central nas disputas no âmbito cultural, especialmente no que se refere à construção de identidades coletivas articuladoras e mobilizadoras de grupos sociais em posições de subalternidade nas relações de poder (Evers, 1984).

Já na segunda fase aqui analisada, o processo de redemocratização aliado à entrada de novas influências teóricas tocquevilianas e

habermasianas nos estudos brasileiros provocou uma inflexão do debate em direção ao conceito de "sociedade civil" e às experiências de participação, gerando um distanciamento do conceito de "movimentos sociais" (Gurza Lavalle; Castello; Bichir, 2004)[2]. Isso não se deu sem conexão com a experiência dos movimentos sociais urbanos analisados na fase anterior. Teriam sido eles os responsáveis por uma girada cultural na sociedade brasileira, dando origem a um novo "campo ético-político" (Doimo, 1995) baseado na concepção de cidadania como reivindicação do "direito a ter direitos" ou dos "direitos em seu sentido transgressor" (Dagnino, 1994; 2000). Com a abertura institucional e a chegada de governos progressistas a diversos municípios brasileiros, essa nova concepção de cidadania encontraria oportunidades de ação no interior das instituições, em particular através das inovações construídas em torno das instituições participativas, como o Orçamento Participativo e os conselhos de políticas públicas (Avritzer; Navarro, 2003; Dagnino, 2002; Scherer-Warren; Lüchmann, 2004).

Nesse cenário, relações de proximidade entre movimentos sociais e Estado – ou, melhor, entre sociedade civil e Estado – passam a ser reconhecidas, ainda que estes sejam concebidos a partir de lógicas distintas de atuação em decorrência da influência de perspectivas como a de Habermas. Seria na capacidade única da sociedade civil em tematizar assuntos ou problemas de interesse geral que residiria a promessa de "democratizar a democracia" depositada sobre ela, repousando sobre a "sociedade civil" uma ampla expectativa normativa acerca de sua capacidade emancipatória (Gurza Lavalle, 2003). A sociedade civil, contudo, enfrentaria como adversária a emergência do neoliberalismo como política de Estado. Assim, se nas teorias dos movimentos sociais urbanos o antagonismo se concentrou entre movimentos sociais e Estado autoritário, nessa nova fase o antagonismo principal seria entre dois "projetos políticos" distintos: um participativo e democrático e outro neoliberal, por vezes associados em uma "confluência perversa" entre terceirização dos serviços públicos e participação da sociedade civil na implementação de políticas (Dagnino, 2004).

---

2 Apesar da impossibilidade de abordar com maior profundidade no âmbito deste capítulo, deve ser destacada uma outra vertente da literatura dos anos 1990 que também tem raízes no campo de estudos dos movimentos sociais urbanos dos anos 1980: são os estudos que vão abordar as reconfigurações das periferias urbanas em função de processos como a exclusão social e a criminalidade violenta. Nesses estudos, destacam-se autoras e autores como Alba Zaluar, Luiz Antonio Machado da Silva, Marcia Célia Paoli e, em uma geração mais recente, Gabriel Feltran.

Os anos 2000 trariam consigo uma nova inflexão no debate, levando a literatura brasileira "de volta aos movimentos sociais" (Silva, 2010). Essa transformação esteve relacionada, de um lado, à chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República e, de outro, à entrada de novas influências teóricas no debate brasileiro, em particular, da TCP. Se conceitos dessa tradição – como "repertórios" (Alonso, 2012) e "enquadramentos" (Silva; Cotanda; Pereira, 2017) – foram incorporados ao vocabulário das ciências sociais nacionais, a ênfase na externalidade e na ação contenciosa dos movimentos sociais presente nessa tradição foi alvo de críticas. Diante de experiências de "interpenetração" entre movimentos sociais e instituições, em especial (ainda que não exclusivamente) nos governos petistas, bem como diante do acúmulo de conhecimento sobre processos de participação propiciados por estudos da fase anterior, pesquisadoras demonstraram a capacidade de movimentos sociais brasileiros articularem em seus "repertórios de interação" (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014) formas de ação diversas, incluindo a participação e o "ativismo institucional" (Abers, 2021), produzindo efeitos em políticas públicas por meio da construção de "encaixes institucionais" (Carlos; Dowbor; Albuquerque, 2025; Gurza Lavalle *et al.*, 2019).

Ainda que o estudo das relações entre movimentos sociais e Estado tenha tido um peso importante nessa terceira fase (Pereira; Silva, 2022; Szwako; Dowbor; Araujo, 2020), ela certamente não se limita a esse debate, observando-se uma tendência de pluralização do campo do ponto de vista temático, teórico e metodológico (Szwako; Dowbor; Pereira, 2020; 2022; Tatagiba *et al.*, 2022). O ciclo de protestos de junho de 2013 e os posteriores protestos em torno do *impeachment* de Dilma Rousseff produziram um efeito importante no debate nacional, incentivando a construção de uma literatura sobre protestos no país (Alonso, 2017; Alonso; Mische, 2017; Bringel; Pleyers, 2015; Carvalho; Silva Júnior, 2025; Carvalho; Tatagiba, 2025; Mendonça; Bustamante, 2020; Tatagiba; Galvão, 2019; Tavares; Ballestrin; Mendonça, 2022), potencializada pela incorporação do método da análise de eventos de protestos (Silva; Araújo; Pereira, 2016). Em resposta à ascensão do conservadorismo e da extrema-direita no Brasil, estudos têm tematizado a mobilização de contramovimentos e grupos conservadores e de elite (Moura; Rozendo; Oliveira, 2020; Silva; Pereira, 2020), bem como o desmonte dos mecanismos de participação e das políticas influenciadas

por movimentos sociais construídas em especial no âmbito de governos progressistas (Bezerra *et al.*, 2024; Carlos; Pereira; Rodrigues, 2025).

A violência também tem sido tematizada, seja por estudos que analisam os processos e dinâmicas de repressão à ação coletiva (Fernandes, 2020; Maciel; Machado, 2021; Souza, 2020), seja por aqueles que investigam a ação coletiva em contextos de violência rotinizada (Gomes, 2018; 2023). Outros estudos têm analisado a construção de redes de ativismo transnacional, bem como a circulação de ativistas entre o Brasil e outras regiões (Bringel; Falero, 2008; Bringel; Marques, 2020; Carvalho, 2021; Marques, 2017). Já diante da emergência de novos discursos e práticas no campo progressista, pesquisadoras têm refletido sobre a emergência dos "coletivos" que se apresentaram como alternativas a organizações de movimentos sociais "tradicionais" (Gohn; Penteado; Marques, 2020; Marques; Marx, 2020; Perez, 2019). Os próprios estudos sobre movimentos sociais e instituições políticas se pluralizam, com a ampliação do campo para a análise de relações entre movimentos e partidos políticos (Almeida, 2024; Feitosa, 2022; Mendonça; Gepale; Cruz, 2023; Pereira, 2022), Poder Legislativo (Carone, 2018; Resende; Faria, 2023; Sanchez, 2023) e Poder Judiciário (Fanti, 2017; Losekann, 2013; Maciel, 2011). Por fim, destacam-se ainda os estudos que abordam as relações entre mudanças nas tecnologias de comunicação e informação, as práticas ativistas e a participação política (Mendonça, 2017; Oliveira, 2021; von Bülow; Vilaça; Abelin, 2018). Esses são apenas alguns exemplos de temáticas que indicam que a agenda de estudos de movimentos sociais se apresenta hoje de forma vívida e plural em direção a temáticas e perspectivas teóricas diversas.

Agradecimentos

Versões preliminares deste texto foram lidas e comentadas pelas organizadoras desta coletânea e por integrantes do Grupo de Pesquisa Associativismo, Contestação e Engajamento. Agradecemos os seus comentários, que foram essenciais para o aprimoramento dos argumentos do texto.

Referências

ABERS, R. N. (org.). *Ativismo institucional*: criatividade e luta na burocracia brasileira. Brasília: Editora UnB, 2021. Disponível em: https://books.scielo.org/id/y9zwc. Acesso em: 11 jan. 2025.

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, [*s.l.*], v. 57, n. 2, p. 325–357, 2014.

ABERS, R.; VON BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade?. *Sociologias*, [*s.l.*], v. 13, p. 52–84, 2011.

ALMEIDA, D. C. R. D. Candidaturas coletivas: uma nova forma de interação entre movimentos sociais e partidos políticos. *Dados*, [*s.l.*], v. 67, n. 2, p. e20220047, 2024.

ALMEIDA, P. *Social Movements: the structure of collective mobilization*. Oakland: University of California Press, 2019.

ALONSO, A. A política das ruas: protestos em São Paulo de Dilma a Temer. *Novos Estudos – CEBRAP*, [*s.l.*], v. Especial, p. 49–58, 2017.

ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, [*s.l.*], n. 76, p. 49–86, 2009.

ALONSO, A. Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. *Sociologia & Antropologia*, [*s.l.*], v. 2, n. 3, p. 21–41, 2012.

ALONSO, A.; MISCHE, A. Changing Repertoires and Partisan Ambivalence in the New Brazilian Protests. *Bulletin of Latin American Research*, [*s.l.*], v. 36, n. 2, p. 144–159, 2017.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

BENFORD, R. D.; SNOW, D. A. Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*, [*s.l.*], v. 26, p. 611–639, 2000.

BENNETT, W. L.; SEGERBERG, A. The Logic of Connective Action: Digital media and the personalization of contentious politics. *Information, Communication & Society*, [*s.l.*], v. 15, n. 5, p. 739–768, 2012.

BEZERRA, C. D. P. *et al.* Entre a desinstitucionalização e a resiliência: participação institucional no governo Bolsonaro. *Dados*, [*s.l.*], v. 67, n. 4, p. e20220118, 2024.

BOIES, J.; PICHARDO, N. A. The Committee on the Present Danger: A case for the importance of elite social movement organizations to theories of social movements and the State. *Berkeley Journal of Sociology*, [*s.l.*], 1993. p. 57–87.

BOSCHI, R. R. *A arte da associação*: política de base e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Iuperj; Vértice, 1987.

BRINGEL, B.; FALERO, A. Redes transnacionais de ativismo na América Latina. *Caderno CRH*, [*s.l.*], v. 21, n. 53, p. 269–288, 2008.

BRINGEL, B. M.; MARQUES, T. Sociologia política do exílio: ativismo transnacional, redes militantes e perfis de exilados / Political sociology of exile: transnational activism, networks, and exile profiles. *Revista Brasileira de Sociologia – RBS*, [*s.l.*], v. 9, n. 21, p. 155–180, 2020.

BRINGEL, B.; PLEYERS, G. Junho de 2013… dois anos depois: polarização, impactos e reconfiguração do ativismo no Brasil. *Nova Sociedade*, [*s.l.*], n. 2, p. 4–17, 2015.

CARDOSO, R. Movimentos sociais na América Latina. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, [*s.l.*], v. 1, n. 3, p. 27–37, 1987.

CARLOS, E.; DOWBOR, M.; ALBUQUERQUE, M. D. C. A. (org.). *Consequências dos movimentos sociais nas políticas públicas no Brasil*: diversidade teórica e de casos. Vitória: Edufes, 2025.

CARLOS, E.; PEREIRA, M. M.; RODRIGUES, C. Desmonte de políticas públicas no governo Bolsonaro: políticas para mulheres, de igualdade racial e de LGBTQIA+ em perspectiva comparada. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, [*s.l.*], n. 124, p. e124044ec, 2025.

CARONE, R. R. A atuação do movimento feminista no Legislativo Federal: caso da Lei Maria da Penha. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, [*s.l.*], n. 105, p. 181–216, 2018.

CARVALHO, P. D. Controvérsias e produção transnacional: os casos da Contag e do MPA. *Dados*, v. 64, n. 2, e20190006, 2021.

CARVALHO, P. D.; SILVA JÚNIOR, M. A. F. Trabalhadores, direita, vítimas da violência e da covid-19: quem protestou durante a pandemia no Brasil? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 30, e92178, 2025.

CARVALHO, P. D.; TATAGIBA, L. Quando o conflito eleitoral extravasa para as ruas: protestos e eleições presidenciais no Brasil (2010-2022). *Lua Nova*, n. 124, e120046pd, 2025.

CLEMENS, E. S. Organizational Repertoires and Institutional Change: Women's Groups and the Transformation of U.S. Politics, 1890-1920. *American Journal of Sociology*, [*s.l.*], v. 98, n. 4, p. 755–798, 1993.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, [*s.l.*], n. 5, p. 139–164, 2004.

DAGNINO, E. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. *In*: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000. p. 61–102.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. *In*: DAGNINO, E. *Anos 90:* política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 103–115.

DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DIANI, M. The Concept of Social Movement. *The Sociological Review*, [*s.l.*], v. 40, n. 1, p. 1–25, 1992.

DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular*: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-1970. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

EVERS, T. Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais. *Novos Estudos – Cebrap*, São Paulo, n. 4, p. 11-23, 1984.

FANTI, F. Movimentos sociais, direito e poder judiciário. *In*: ENGELMANN, F. *Sociologia política das instituições jurídicas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS; Cegov, 2017. p. 241–274.

FEITOSA, C. *Movimento LGBTI+ e partidos políticos*: a institucionalização partidária da diversidade sexual e de gênero no Brasil. 2022. 419 f. Tese de Doutorado (Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

FERNANDES, E. G. O repertório da ação policial: contribuições da literatura sobre policiamento a protestos para o estudo da repressão política no Brasil / The repertoire of police action: contributions from protest policing literature for the study of political repression. *Revista Brasileira de Sociologia – RBS*, [*s.l.*], v. 8, n. 20, p. 102–127, 2020.

GOHN, M. D. G. *Reivindicações populares urbanas*: um estudo sobre as associações de moradores em São Paulo. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1982.

GOHN, M. D. G.; PENTEADO, C. L. D. C.; MARQUES, M. D. S. Os coletivos em cena: experiências práticas e campo de análise. *Simbiótica*, [*s.l.*], v. 7, n. 3, p. 1–7, 2020.

GOMES, S. Militâncias culturais em contextos de violência rotinizada na zona oeste do Rio De Janeiro (Brasil) e em Guerrero (México). *Plural*, [*s.l.*], v. 25, n. 2, p. 112–127, 2018.

GOMES, S. D. S. R. Political Opportunity Structures through the Lens of Violence in Latin America. *Sociologia & Antropologia*, [*s.l.*], v. 13, n. 3, p. e210029, 2023.

GURZA LAVALLE, A. *et al.* (org.). *Movimentos sociais e institucionalização*: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: Eduerj, 2019.

GURZA LAVALLE, A. Sem pena nem glória: o debate sobre sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos – Cebrap*, [*s.l.*], n. 66, p. 91–109, 2003.

GURZA LAVALLE, A.; CASTELLO, G.; BICHIR, R. M. Quando novos atores saem de cena. Continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais. *Política & Sociedade*, [*s.l.*], n. 5, p. 37–55, 2004.

JACOBI, P. Movimentos populares urbanos e resposta do Estado: autonomia e controle *vs*. cooperação e clientelismo. *In*: BOSCHI, R. R. *Movimentos coletivos no Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 145–179.

JACOBI, P. Movimentos sociais urbanos no Brasil: reflexão sobre a literatura nos anos 70 e 80. *BIB*, [*s.l.*], n. 23, p. 18–34, 1987.

JASPER, J. *Protesto: uma introdução aos movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

JASPER, J. *The Art of Moral Protest: culture, biography, and creativity in social movements*. Chicago: The University of Chicago Press, 1997.

JENKINS, J. C. Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements. *Annual Review of Sociology*, [*s.l.*], p. 527–553, 1983.

KOWARICK, L. *Escritos urbanos*. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

KOWARICK, L. Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, [*s.l.*], v. 1, n. 3, p. 38–50, 1987.

LOSEKANN, C. Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional no campo ambiental brasileiro. *Dados*, [*s.l.*], v. 56, n. 2, p. 311–349, 2013.

MACHADO DA SILVA, L. A.; ZICCARDI, A. Notas para uma discussão sobre "movimentos sociais urbanos". *Ciências Sociais Hoje*, Brasília, n. 2, p. 9-24, 1983.

MACIEL, D. A. Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: o caso da Campanha da Lei Maria da Penha. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, [*s.l.*], v. 26, n. 77, p. 97–111, 2011.

MACIEL, D.; MACHADO, M. R. D. A. Flows of protest control in São Paulo (2013-2014). *Novos Estudos – Cebrap*, [*s.l.*], v. 40, n. 2, p. 227–241, 2021.

MARQUES, T. C. S. O exílio e as transformações de repertórios de ação coletiva: a esquerda brasileira no Chile e na França (1968-1978). *Dados*, [*s.l.*], v. 60, n. 1, p. 239–279, 2017.

MARQUES, M. D. S.; MARX, V. Os coletivos em cena: algumas contribuições para o debate. *Simbiótica*, [*s.l.*], v. 7, n. 3, p. 8–32, 2020.

McADAM, D. *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. 2. ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1999.

McADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

McCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. Resource Mobilization and Social Movements: a partial theory. *American Journal of Sociology*, [*s.l.*], v. 82, n. 6, p. 1212–1241, 1977.

MELUCCI, A. *A invenção do presente*: movimentos sociais nas sociedades complexas. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MELUCCI, A. *Challenging Codes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

MELUCCI, A. The new social movements: A theoretical approach. *Social Science Information*, [*s.l.*], v. 19, n. 2, p. 199–226, 1980.

MENDONÇA, R. F. Singularidade e identidade nas manifestações de 2013. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, p. 130-159, 2017.

MENDONÇA, R. F.; BUSTAMANTE, M. Back to the Future: Changing Repertoire in Contemporary Protests. *Bulletin of Latin American Research*, v. 39, p. 629-643, 2020.

MENDONÇA, R. F.; GELAPE, L.; CRUZ, C. E. Collective Candidacies and Mandates in Brazil: Challenges and Pitfalls of a Gambiarra. *In*: BUA, A.; BUSSU, S. (org.). *Reclaiming Participatory Governance: social movements and the reinvention of democratic innovation*. 1. ed. Abingdon: Routledge, 2023. p. 154-169. v. 1.

MEYER, D. S.; STAGGENBORG, S. Movements, Countermovements, and the Structure of Political Opportunity. *American Journal of Sociology*, [*s.l.*], v. 101, n. 6, p. 1628–1660, 1996.

MOISÉS, J. A. Protesto urbano e política. *In*: SILVA, C. B. *et al. Ciências Sociais Hoje 2* – movimentos sociais urbanos, minorias étnicas e outros estudos. Brasília: Anpocs, 1983. p. 96–112.

MOURA, J. T. V.; ROZENDO, C.; OLIVEIRA, M. V. Movimento e contramovimento e as configurações do campo político em torno da utilização dos agrotóxicos no Brasil. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, [*s.l.*], v. 54, p. 560–609, 2020.

OLIVEIRA, W. J. F. de. Mídias sociais digitais, participação política e protestos anticorrupção. *Estudos de Sociologia*, [*s.l.*], v. 25, p. 277-299, 2021.

PEREIRA, M. M. Movimentos sociais, partidos políticos e políticas públicas: princípios e dimensões analíticas a partir do caso das relações entre movimento LGBT+ e PT. *Novos Estudos – Cebrap*, [*s.l.*], v. 41, n. 3, p. 467–482, 2022.

PEREIRA, M. M.; SILVA, M. K. Para além dos movimentos sociais: reflexões sobre a literatura brasileira da década de 2010. *Ciências Sociais Unisinos*, [*s.l.*], v. 58, n. 1, p. 11–23, 2022.

PEREZ, O. C. Relações entre coletivos com as Jornadas de Junho. *Opinião Pública*, [*s.l.*], v. 25, n. 3, p. 577–596, 2019.

RESENDE, M. P.; FARIA, C. F. Despublicização e resistência contra o Escola sem Partido na Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 42, p. 1-40, 2023.

ROSA, M. C.; PENNA, C.; CARVALHO, P. D. Movimentos sociais e estado como coletivos instáveis e heterogêneos. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, v. 20, n. 3, p. 499-512, 2020.

SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena*: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SANCHEZ, B. R. Entre as ruas e o parlamento: a legalização do aborto no Brasil e na Argentina. *Revista Estudos Feministas*, [*s.l.*], v. 31, n. 2, p. e92882, 2023.

SCHERER-WARREN, I.; KRISCHKE, P. J. (org.). *Uma revolução no cotidiano?*: os novos movimentos sociais na América do Sul. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SCHERER-WARREN, I.; LÜCHMANN, L. H. H. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil – Introdução. *Política & Sociedade*, [*s.l.*], n. 5, p. 13–35, 2004.

SILVA, M. De volta aos movimentos sociais? Reflexões a partir da literatura brasileira recente. *Ciências Sociais Unisinos*, [*s.l.*], v. 46, n. 1, p. 2–9, 2010.

SILVA, M. K.; ARAÚJO, G. O.; PEREIRA, M. M. Análise de eventos de protesto no estudo de repertórios associativos. *In*: ROBERTT, P. *et al.* (org.). *Metodologia em Ciências Sociais hoje, volume 2*: práticas, abordagens e experiências de investigação. Jundiaí: Paco Editorial, 2016. p. 311–330.

SILVA, M. K.; COTANDA, F. C.; PEREIRA, M. M. Interpretação e ação coletiva: o "enquadramento interpretativo" no estudo de movimentos sociais. *Revista de Sociologia e Política*, [*s.l.*], v. 25, n. 61, p. 143–164, 2017.

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. D. L. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, [*s.l.*], v. 13, n. 28, p. 86–124, 2011.

SILVA, M. K.; PEREIRA, M. M. Movimentos e contramovimentos sociais: o caráter relacional da conflitualidade social. *Revista Brasileira de Sociologia – RBS*, [*s.l.*], v. 8, n. 20, p. 26–49, 2020.

SNOW, D. A.; SOULE, S. *A Primer on Social Movements*. New York: W. W. Norton & Company, 2010.

SOUZA, R. A batalha política pela cidade: rupturas e continuidades nos trajetos de protestos em junho de 2013 na cidade de São Paulo. *Revista Brasileira de Sociologia – RBS*, [*s.l.*], v. 8, n. 20, p. 128–152, 2020.

SZWAKO, J.; ARAUJO, R. Quando novos conceitos entraram em cena: história intelectual do "populismo" e sua influência na gênese do debate brasileiro sobre movimentos sociais. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 67, p. 469–499, 2019.

SZWAKO, J.; DOWBOR, M.; ARAUJO, R. A produção de artigos acadêmicos sobre movimentos sociais publicados nos periódicos brasileiros (2000–2017): tendências e inovações. *BIB*, [*s.l.*], n. 92, p. 1–22, 2020.

SZWAKO, J. E. L.; DOWBOR, M.; PEREIRA, M. M. Fronteiras dos movimentos sociais. *Revista Brasileira de Sociologia – RBS*, [*s.l.*], v. 8, n. 20, p. 7–25, 2020.

SZWAKO, J.; DOWBOR, M.; PEREIRA, M. M. *Métodos em movimento*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2022.

TARROW, S. *O poder em movimento*: movimentos sociais e confronto político. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

TATAGIBA, L.; GALVÃO, A. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). *Opinião Pública*, [*s.l.*], v. 25, n. 1, p. 63–96, 2019.

TATAGIBA, L. F.; ALMEIDA, D. R.; GURZA LAVALLE, A.; SILVA, M. K. (org.). *Participação e ativismos*: entre retrocessos e resistências. Porto Alegre: Zouk, 2022.

TAVARES, F. M. M.; BALLESTRIN, L.; MENDONÇA, R. F. (org.). *Junho de 2013:* sociedade, política e democracia no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Eduerj, 2022.

TAYLOR, V. Social Movement Continuity: The Women's Movement in Abeyance. *American Sociological Review*, [*s.l.*], v. 54, n. 5, p. 761, 1989.

TILLY, C. *From mobilization to revolution*. New York, NY: Random House, 1978.

TILLY, C. Parliamentarization of popular contention in Great Britain, 1758-1834. *Theory and Society*, v. 26, p. 245–273, 1997.

TILLY, C.; TARROW, S. *Contentious Politics*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2015.

VALLADARES, L. Quebra-quebras na construção civil: o caso dos operários do Rio de Janeiro. *In*: SILVA, C. B. *et al. Ciências Sociais hoje 2* – movimentos sociais urbanos, minorias étnicas e outros estudos. Brasília: Anpocs, 1983. p. 113–143.

VON BÜLOW, M.; VILAÇA, L.; ABELIN, P.H. Varieties of digital activist practices: students and mobilization in Chile. *Information Communication & Society*, [*s.l.*], v. 12, p. 1-19, 2018.

Apêndice 1 – Definições conceituais comparadas de "movimentos sociais"

Autor	Definição	Elementos recorrentes						Pontos controversos	
		Ação Coletiva (5/6)	Solidariedade (3/6)	Sustentação (5/6)	Organização e Intencionalidade (3/6)	Interação Contenciosa e Mudança Social (6/6)	Ação Extrainstitucional (3/6)	Atores *Vs.* Forma de Ação	Elemento de Antagonismo
Diani (1992, p. 13)	"Redes de interação informal entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e organizações engajadas em confrontos políticos ou culturais e baseadas em identidades coletivas compartilhadas"	"Redes de interação informal entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e organizações"	"Baseadas em identidades coletivas compartilhadas"			"Engajadas em confrontos políticos ou culturais" (interação contenciosa)		Atores ("Redes")	Indefinido
Tarrow (2009, p. 21)	"Desafios coletivos baseados em objetivos comuns e solidariedade social numa interação sustentada com as elites, opositores e autoridades".	"Desafios coletivos"	"Baseados em objetivos comuns e solidariedade social"	"Interação sustentada"		"Interação sustentada com elites, opositores e autoridades" (interação contenciosa)		Ação ("Desafios Coletivos")	"Elites, opositores e autoridades"
Snow e Soule (2010, p. 6)	"Coletividades agindo com algum grau de organização e continuidade parcialmente fora dos canais institucionais e organizacionais com o propósito de desafiar sistemas de autoridade vigentes, ou de resistir a mudanças nestes sistemas"	"Coletividades"		"Agindo com algum grau de […] continuidade".	"Agindo com algum grau de organização"	"Com o propósito de desafiar sistemas de autoridade vigentes, ou de resistir a mudanças nestes sistemas" (interação contenciosa e mudança social)	"Parcialmente fora dos canais institucionais e organizacionais"	Atores ("Coletividades")	Sistemas de autoridades vigentes ou mudanças nesses sistemas

Jasper (2016, p. 6)	"Esforços persistentes e intencionais para promover ou obstruir mudanças jurídicas e sociais de longo alcance, basicamente fora dos canais institucionais normais sancionados pelas autoridades".			"Esforços persistentes"	"Esforços […] intencionais"	"Promover ou obstruir mudanças jurídicas e sociais de longo alcance" (mudança social)	"Basicamente fora dos canais institucionais normais sancionados pelas autoridades"	Ação ("Esforços")	Indefinido
Tilly e Tarrow (2015, p. 11 [2007]) (2015, p. 148 [2007])	"Campanha sustentada de manifestação de demandas, utilizando performances regulares que publicizam essas demandas baseando-se em organizações, redes, tradições e solidariedades que sustentam essas atividades" Bases de movimentos sociais "Organizações, redes, participantes, artefatos culturais, memórias e tradições acumuladas que contribuem para campanhas de movimentos" Campanhas de movimentos: "Desafio sustentado aos detentores de poder, em nome da população vivendo sob a jurisdição desses detentores de poder, por meio de formas coordenadas e públicas de demonstração de valor, unidade, número e comprometimento, usando meios como reuniões públicas, protestos, petições e informes de imprensa".	"Campanha" "Organizações e redes".	"Baseando-se em […] tradições e solidariedades que sustentam essas atividades" "Artefatos culturais, memórias e tradições acumuladas que contribuem para campanhas de movimentos"	"Campanha sustentada" "Desafio sustentado"	"Baseando-se em organizações, redes […] que sustentam essas atividades" "Organizações, redes, participantes […] que contribuem para campanhas de movimentos"	"Manifestação de demandas" "Desafios sustentados aos detentores de poder em nome da população vivendo sob a jurisdição desses detentores de poder" (interação contenciosa)	"Utilizando performances regulares que publicizam essas demandas" "Por meio de formas coordenadas e públicas de demonstração de valor, unidade, número e comprometimento, usando meios como reuniões públicas, protestos, petições e informes de imprensa".	Ação (campanha de movimento: desafio sustentado) Ator (bases de movimentos: organizações, redes, participantes)	Detentores de poder

Almeida (2019, p. 6)	"Uma coletividade excluída que mantém interações sustentadas com elites econômicas e políticas em busca da transformação social"	"Uma coletividade excluída"		"Mantém interações sustentadas"		"Interações sustentadas com elites econômicas e políticas em busca da transformação social" (interação contenciosa e mudança social)		Ator (Coletividade excluída)	Coletividade excluída *vs.* Elites econômicas e políticas

Contramovimentos

José Szwako[1]
Henrique A. Aragusuku[2]

Introdução

Sem descurar da herança e de acúmulos legados por nomes como Ruth Cardoso, Eder Sader e Renato Boschi, o avanço atual das pesquisas sobre movimentos sociais e participação trouxe, no Brasil, importantes nuances analíticas junto de uma ampliação expressiva do leque de casos e fenômenos sob escrutínio. No contexto das últimas duas décadas, marcado pela crescente participação dos movimentos sociais nas políticas públicas, conceitos como repertórios de interação, conflitualidades, ativismo institucional, domínios de agência e encaixes se consolidaram como algumas das categorias pelas quais nossas agendas foram renovadas e diversificadas. No entanto, no interior desse conjunto de fôlego, um conceito ganhou atenção menor: a noção de contramovimentos, traduzida da formulação original anglo-saxã *countermovements*. Essa desatenção ao conceito, já largamente mobilizado internacionalmente, vem mudando com a emergência recente de atores de extrema-direita em arenas de disputa socioestatal no Brasil, antes protagonizadas quase unicamente por grupos organizados à esquerda – fenômeno que já conta com algumas pesquisas concluídas ou em andamento no presente momento.

Neste texto, após uma breve definição introdutória do conceito, discutimos a trajetória e os usos da noção de contramovimentos no debate internacional, para, em seguida, mostrarmos o parco investimento da literatura brasileira ao redor dela e esboçarmos algumas razões desse subdesenvolvimento teórico. Delineamos dois traços analíticos centrais à noção de contramovimento, nomeadamente, sua temporalidade e seu caráter relacional conflitivo. Em termos gerais, argumentamos que a incorporação

1 José Szwako agradece expressamente ao Capes Print, à Bolsa JCNE Faperj e à Bolsa Prociência UERJ.

2 O presente trabalho foi realizado com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Brasil. Processo nº 2025/15588-0.

da noção de contramovimento permite deslocar o foco analítico de abordagens excessivamente centradas em atores isolados para uma perspectiva relacional, atenta às dinâmicas de conflito e reciprocidade entre atores em disputa. Sustentamos que movimentos e contramovimentos não apenas se opõem, mas se constituem reciprocamente (suas identidades, estratégias, repertórios de ação etc.) ao longo do tempo e, de modo inerente, através do conflito.

Definindo contramovimentos

A ideia de um contramovimento está, via de regra, implícita nas definições mais clássicas de movimento social. Tome-se, por exemplo, a definição de Alberto Melucci (1989), que propõe "usar o *conflito*, a *solidariedade* e o *rompimento dos limites* do sistema como [suas] dimensões analíticas básicas" (p. 57, grifos nossos). Discreto, o contramovimento subjaz a essa definição, pois aí "conflito" significa "uma relação entre atores opostos, lutando pelos mesmos recursos aos quais ambos dão um valor" (Melucci, 1989, p. 57). Lógica análoga tende a aparecer naquela que seja talvez a definição mais consagrada de movimento social, entendido como "redes de interação informal entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e/ou organizações, *engajados em um conflito político e/ou cultural*, com base em uma identidade coletiva compartilhada" (Diani, 1992, p. 2, tradução e grifo nossos). Ao mais uma vez evocar a dimensão do conflito, a definição proposta por Mario Diani pressupõe não um outro qualquer, mas um outro contra o qual determinado movimento relacionalmente se constitui, isto é, coordena sua ação e constrói sua identidade e suas fontes de solidariedade.

Desde meados dos anos 1980, e especialmente no contexto estadunidense, parte importante das pesquisas sobre movimentos sociais investe sistematicamente para tirar da sombra esse "outro", inquirindo sobre dimensões analíticas relevantes, dentre as quais destacamos, primeiramente, a dimensão temporal ou, se se preferir, político-temporal. Como sintetizam David Meyer e Suzanne Staggenborg (1996), "qualquer movimento social com significação política potencial *irá gerar* oposição" (p. 1.630, tradução e grifo nossos). Isso evidencia que os contramovimentos pedem uma análise em que a temporalidade pesa na determinação da abertura (ou fechamento) de oportunidades para sua formação e seus eventuais desdobramentos – contramobilização e (des)institucionalização (Pereira; Aragusuku; Teixeira,

2023). Em geral, os contramovimentos entram em cena como reação e resposta à mobilização de um dado movimento social, interpretada por eles como política ou culturalmente "exitosa". E, tal como a ação coordenada de determinado movimento pressupõe um outro contra o qual ele se constitui, também a ação do contramovimento transcorre temporalmente diante do sucesso – sempre relativo – alcançado por um movimento inicial.

Além disso, dimensão igualmente relevante para pensá-los é seu caráter fundante e fundamentalmente relacional. Ou, dito de outro modo, "não podemos compreender plenamente os movimentos sociais sem examinar seus contramovimentos, já que a interação entre ambos influencia as estratégias e os recursos de cada lado" (Corredor, 2019, p. 617, tradução nossa). Quer dizer, tal como os movimentos sociais e em conjunto com eles, os contramovimentos devem ser entendidos a partir de seu caráter relacional conflituoso, o que envolve a construção de enquadramentos interpretativos concorrentes, a mobilização de recursos e a construção de coalizões e alianças políticas (Corredor, 2019; Zald; Useem, 1987). Considerados esses traços básicos de análise, os contramovimentos podem ser entendidos como "redes de pessoas e organizações que compartilham muitos dos mesmos objetos de preocupação com os movimentos sociais que eles combatem" (Meyer; Staggenborg, 1996, p. 1.632, tradução nossa). De certa forma, essa definição bastante enxuta consiste no primeiro passo necessário para trazer esses "outros" ao primeiro plano de análise, de modo a investigar suas condições de emergência, modos de operação e efeitos políticos e/ou culturais.

No entanto, passo coextensivo e complementar a esse primeiro pode ser dado ao colocar no centro da análise não o contramovimento por si mesmo, mas, antes, o *par movimento-contramovimento*, de modo a investigar como e em que medida esses dois lados em contenda se constituem mutuamente. Longe de ser trivial, essa segunda operação analítica está no cerne de algumas das formulações mais canônicas das Ciências Sociais, em particular, na obra de Georg Simmel e sua defesa do "caráter sociologicamente positivo do conflito" (Simmel, 1983, p. 123ss). Ou seja, o conflito entre duas partes conforma *em si* uma unidade de disputas e em disputa; uma unidade positiva, como diz Simmel, no sentido de ser passível de análise enquanto tal – ou, como aqui preferimos, um par.

Na reflexão de Meyer e Staggenborg (1996), por exemplo, essa unidade leva os nomes "interação movimento-contramovimento" (p. 1.631) e, mesmo, "combate movimento-contramovimento" (p. 1.632). Na definição

deles, é o uso do verbo "compartilhar" que denota essa unidade entre duas partes cujas interações, embora conflitivas, conformam um tipo de reciprocidade cara ao fenômeno[3]. Como veremos na próxima parte, essa definição inspirou uma miríade de estudos empiricamente orientados desenvolvidos alhures. Esperamos que ela possa, quiçá, não apenas inspirar as análises feitas no Brasil para tirar da sombra esse tema, mas também trazer consigo o par movimento-contramovimento como recorte distintivo e objeto próprio de análise.

Evidentemente, a noção de contramovimento não está isenta de limites analíticos, sendo frequentemente questionada em razão de sua amplitude conceitual e da precisão com que permite descrever empiricamente configurações concretas de ação coletiva. Afinal, que tipo de atores podem ser classificados como contramovimentos? Quando uma oposição a um movimento social deixa de ser uma reação pontual e descoordenada e se torna um contramovimento propriamente dito? Todo contramovimento é reacionário e conservador? De maneira análoga às críticas dirigidas à noção de movimento social, como definida por Melucci (1989) e Diani (1992), sobretudo por seu caráter abrangente e demasiadamente inclusivo, a classificação de determinado ator como contramovimento não está isenta de disputas conceituais nem de controvérsias. Como visto anteriormente, os atributos que tradicionalmente definem um movimento (interação em rede, engajamento em um conflito, identidade compartilhada etc.) definem também um contramovimento[4].

---

3 Lógica bastante próxima à simmeliana pode ser encontrada também na obra de clássicos mais contemporâneos. É o caso, por exemplo, das noções análogas às de campo, *illusio* e *doxa* de Pierre Bourdieu, alinhadas por uma concepção não dicotômica de antagonismo pensado, não como uma oposição simples entre polos fixos, mas como uma contínua relação de disputa entre posições, não raro, por ele chamadas de "cúmplices". Em outra seara, Marshall Sahlins vai ainda mais direto ao ponto que queremos sublinhar ao estender a noção maussiana de reciprocidade à ideia de "reciprocidade negativa", que seria "el intento de obtener algo a cambio de nada gozando de impunidad; entran aquí las distintas formas de apropiación, las transacciones iniciadas y dirigidas en vistas a una ventaja utilitaria [pura] neta. […] Los participantes se enfrentan como intereses opuestos, tratando cada uno de obtener el máximo de utilidad a expensas del otro" (Sahlins, 1983, p. 213-214).

4 Ao defini-los como "redes plurais de pessoas e organizações", os contramovimentos podem ser identificados a partir de diferentes atores, desde os mais tradicionais, facilmente incluídos por suas performances e apresentações públicas (por exemplo, o Movimento Brasil Livre, o Movimento Escola Sem Partido e o Movimento Brasil Sem Aborto), a atores híbridos ou engajados em formas institucionalizadas de ativismo, preponderantes dentro de instituições religiosas e políticas. Ressalta-se também que um "(contra)movimento" é uma

Portanto, um contramovimento é mais do que uma coalizão pontual e possui estabilidade ao longo do tempo em termos de relações políticas, campanhas, objetivos e engajamento em um conflito compartilhado com um movimento originário. O que distingue um contramovimento é a sua posição temporal de posterioridade e oposição a um outro movimento que vinha produzindo transformações no *status quo* e disputando uma agenda política de interesse mútuo. Algo que pode ser sintetizado na seguinte relação temporal: um movimento social originário avança na arena política (T1) seguido pelo surgimento de um contramovimento que busca bloquear os avanços desse movimento e impulsionar uma agenda alternativa (T2). Por conseguinte, ser politicamente conservador não é uma condição necessária para um contramovimento, pois é o recorte analítico temporal que vai, de fato, definir sua identificação como tal. Contudo, destaca-se que, por sua característica reativa a mudanças socioculturais, movimentos conservadores receberam historicamente maior interesse pelas pesquisas que analisaram o par movimento-contramovimento – como veremos a seguir na descrição das principais tendências presentes na literatura.

O debate internacional

A despeito de não ter ganhado um lugar nas temáticas clássicas de estudo dos movimentos sociais, como pode ser constatado na ausência de capítulos dedicados nos principais manuais do campo publicados recentemente (Della Porta; Diani, 2015; Rossi, 2023; Snow *et al*., 2019)[5], o uso da noção de contramovimento não é recente nem teoricamente incipiente. Já transcorreram décadas de pesquisas acerca das interações entre movimentos e contramovimentos em diversas partes do mundo (em especial no norte global), com acúmulos metodológicos e empíricos substantivos, que coexistem junto a tensões teóricas relacionadas ao sentido exato da aplicação desse conceito em análises e a suas possíveis limitações (Silva; Pereira, 2020).

---

configuração relacional ampla e relativamente difusa, constituída por uma diversidade de atores em interação – que não pode ser confundido com uma "organização de movimento" que é um único ator.

5 Temos, como exceção, o pequeno verbete "Movement/Countermovement dynamics" (Dillard, 2013), publicado em *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*.

Retomando a sua gênese, podemos identificar um dos primeiros usos do termo "contramovimento" no artigo do sociólogo americano James Vander Zanden (1959a) sobre movimentos sociais e resistência a mudanças (Silva; Pereira, 2020). De modo pioneiro, o autor defendeu a necessidade do estudo dos contramovimentos, isto é, movimentos que surgem em reação às mudanças sociais defendidas ou promovidas por um outro movimento. Em sua concepção, o estudo unicamente de "movimentos orientados pela mudança" [*change-oriented movements*] é insuficiente para uma análise integral dos processos de mudança social, sendo "o estudo dos contramovimentos e a interação resultante […] essencial para tais análises" (Vander Zanden, 1959a, p. 313, tradução nossa). Vale notar que Vander Zanden (1959b) pensou nesse conceito ao se debruçar analiticamente sobre o supremacismo branco nos Estados Unidos, identificado por ele como um contramovimento de resistência à igualdade racial:

> A perspectiva de mudanças significativas nos padrões raciais da região era percebida pela grande massa de brancos sulistas como uma ameaça notável. A essa ameaça, eles responderam com resistência, desencadeando uma onda de atividades e um emergente movimento social. Mais de 90 organizações segregacionistas proliferaram por todo o Sul […]. E comunidades como Milford, Clinton, Little Rock e Sturgis ganharam as manchetes mundiais, à medida que multidões enfurecidas se aglomeravam diante de escolas em processo de dessegregação, determinadas a impedir a integração (Vander Zanden, 1959b, p. 385, tradução nossa).

Nas décadas subsequentes, outros trabalhos deram continuidade à análise da interação movimento-contramovimento dentro da tradição sociológica estadunidense. Por exemplo, em seu influente artigo sobre a teoria da mobilização de recursos, John McCarthy e Mayer Zald (1977) fizeram uma breve menção à noção de contramovimento como parte do repertório de ferramentas conceituais úteis para o estudo dos movimentos sociais. Essa questão seria, posteriormente, aprofundada em iniciativas de sistematização teórica do uso desse conceito por autores como Tahi Mottl (1980) e, mais substancialmente, Mayer Zald e Bert Useem (1987). Ambos publicados na década de 1980, tais trabalhos estavam imersos no contexto de crescente interesse acadêmico e midiático em contramovimentos conservadores, seguindo a consolidação política da nova direita nos Estados Unidos – como discutido, em mais detalhes, por Clarence Lo (1982).

A partir do acúmulo já existente na literatura e em suas próprias pesquisas, Zald e Useem (1987) procuraram produzir uma teoria mais sistemática sobre a interação movimento-contramovimento, examinando em que momentos, de que modo e por quais motivos contramobilizações surgem e perduram no tempo. Como explicitado pelos autores, que, nas primeiras linhas do artigo, mencionam os movimentos antiaborto e pró-família e a vitória de Reagan, a motivação para aprimorar uma teoria sobre contramovimentos estava diretamente relacionada à "consciência do crescimento dos movimentos de direita" e à necessidade de estudos que se amparam numa abordagem "mais interacional" (Zald; Useem, 1987, p. 247). Outro ponto relevante é que, para eles, movimentos e contramovimentos disputam recursos do Estado e, em diversos casos, se relacionam (de modo conflituoso ou colaborativo) com as autoridades públicas. Portanto, pode-se considerar que a interação não é apenas dual, mas ocorre também entre múltiplos atores a depender dos objetivos do movimento, da disponibilidade de recursos e do cenário do conflito.

Um último trabalho que merece destaque, também relacionado aos esforços de sistematização teórica, é de autoria de David Meyer e Suzanne Staggenborg (1996). Duas inovações teóricas distinguem esse trabalho daqueles publicados até então. Primeiro, Meyer e Staggenborg (1996) empregam uma definição mais atualizada de movimento social e, por consequência, de contramovimento, em acordo com os trabalhos de autores como Sidney Tarrow (1994) e Mario Diani (1992). Segundo, essa discussão é articulada com o conceito de estrutura de oportunidades políticas, ou seja, aspectos do contexto ou do sistema político que facilitam, ou dificultam, o surgimento de mobilizações. Desse modo, a análise do par movimento-contramovimento, sobretudo no que se refere à compreensão das dinâmicas de interação, deve também se aprofundar sobre o contexto político que situa e circunscreve o conflito. Igualmente importante é a proposição da noção de "movimentos opositores", em particular para tratar sobre conflitos de longa duração, enfatizando o caráter relacional e interdependente das estratégias de ação e das identidades assumidas por um movimento e seu respectivo contramovimento (Staggenborg; Meyer, 2022).

Atentos ao papel dos movimentos sociais nos processos de institucionalização, os trabalhos de Zald e Useem (1987) e de Meyer e Staggenborg (1996) incorporam de modo explícito a análise da relação entre o Estado e o par movimento-contramovimento. Como ao enfatizar o direcionamento

do conflito para o Estado, ao afirmar que, para os movimentos e contramovimentos, "agentes e autoridades estatais são o alvo à vista, suas ações são orientadas tanto à mudança das alocações definidas pelas autoridades quanto à obtenção de suporte (ou limitação da intervenção das autoridades), ou em se tornando as próprias autoridades" (Zald; Useem, 1987, p. 269, tradução nossa). Por sua vez, ao se considerarem as condições históricas e o papel das oportunidades políticas, pressupõe-se que "os conflitos movimento-contramovimento tendem a emergir e se prolongar em Estados com autoridades governamentais divididas" (Meyer; Staggenborg, 1996, p. 1637, tradução nossa), onde tais atores podem disputar e recorrer a diferentes esferas e níveis de governo na mobilização de aliados e recursos estatais.

No exame da literatura internacional, é perceptível que a maioria das pesquisas lida com movimentos conservadores ou de direita. Contudo, como apontamos previamente, do ponto de vista da lógica conceitual, contramovimentos não são exclusivamente conservadores. Contramovimentos progressistas e de esquerda foram identificados e analisados em pesquisas empíricas, sendo o caso mais emblemático o movimento antifascista (e.g. Hanger *et al*., 2022; Mayer, 1995; Klandermans; Mayer, 2006). Desse modo, como dizíamos, o encadeamento temporal de reação a um movimento inicial seria o principal definidor na relação movimento-contramovimento, em detrimento da posição ideológica desses atores (Lo, 1982; Meyer; Staggenborg, 1996; Zald; Useem, 1987). Por outro lado, um processo de mudança social, como já apontado por Vander Zanden (1959a), comumente se torna o principal motivador para o surgimento de contramovimentos – e movimentos sociais, sobretudo de tendência progressista, são reconhecidos por lutarem por mudanças e contra o *status quo*, ameaçando os interesses de grupos dominantes que podem se engajar em contramobilizações (Meyer; Staggenborg, 1996). Tal fato explica, em grande parte, por que a maioria dos contramovimentos estudados costuma ser conservadora.

Neste sentido, não é de se estranhar que, na literatura internacional, gênero e sexualidade ganhem destaque, com um número significativo de trabalhos publicados, em se tratando de um campo atravessado por intensas mudanças sociais e políticas nas últimas quatro décadas e uma forte reação conservadora (Aragusuku, 2024). O foco foi direcionado, em especial, para os movimentos antiaborto (Rohlinger, 2005), antifeminista (Blais; Dupuis-Déri, 2011; Bonet-Martí, 2021) e, em estudos mais recentes, antigênero

(Corredor, 2019; Lavizzari, 2019). Entretanto, não apenas. Conforme analisado por Marcelo Silva e Matheus Pereira (2020), temas como conflitos ambientais e raciais, para além da atuação de movimentos de extrema-direita, também foram abordados por diversas pesquisas que analisaram a interação movimento-contramovimento.

O debate nacional

Por razões que veremos ao final, o desenvolvimento do debate brasileiro não teve o mesmo destino do internacional. Entre nós, parece ter havido uma ênfase excessivamente "movimentocêntrica", no termo de Pereira e Silva (2022); para eles, "relações estabelecidas pelos movimentos sociais – com a mídia, forças repressivas e contramovimentos, por exemplo – receberam pouca ou nenhuma atenção" (p. 14). Algumas pistas dessa tendência podem ser vistas nas discussões travadas em nossos eventos acadêmicos nacionais, que deram passo, apenas mais recentemente, a um discreto crescimento das menções aos contramovimentos e aos conservadorismos, em geral.

No âmbito da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), por exemplo, a série de Grupos de Trabalho (GT) e Simpósios de Pesquisas Pós-Graduadas (SPG) dedicados a movimentos sociais e participação abre espaço desde 2018, pelo menos, para os contramovimentos, assim enunciados em sua chamada: "Busca-se, ainda, mapear e compreender a lógica conflitiva que permeia os casos em que pares de movimentos/contramovimentos conformam agudos confrontos sociopolíticos, para além do Brasil"[6]. Considerado apenas o intervalo entre 2020 e 2024[7], as análises nesses encontros tendem a manter aquela postura "movimentocêntrica", dando, porém, cada vez mais destaque à análise de movimentos conservadores – o que, por si só, não é irrelevante para uma agenda que manteve o tema por tanto tempo na sombra.

No entanto, se nomes como "Movimento Brasil Livre", "Estudantes pela Liberdade", "Vem Pra Rua" e "Quando personagens extremistas entram em cena" passaram a ocupar os títulos e resumos de *papers* na Anpocs, poucas vezes eles foram lidos – como estamos tentando argumentar – diante dos antagonistas com e contra os quais eles se mobilizam. Duas notórias

6 Informação pessoal; e-mail de José Szwako para Ricardo Fabrino em 1º de abril de 2018.

7 Intervalo para o qual, à exceção de 2022, há informação acessível no *site* da Associação.

exceções, porém, foram "Mobilizações e contramobilizações em torno da política de distanciamento social durante a pandemia da COVID-19 no Brasil" de Rafael Souza, Patricia Rezende e Lilian Sendretti (2021), bem como "Movimento e contramovimento na disputa dos agrotóxicos", de Joana Vaz e Cimone Rozendo (2020).

Já no âmbito da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), a entrada de movimentos conservadores e dos contramovimentos no debate traz marcas significativas não só do rearranjo das relações de força entre sociedade e Estado no Brasil pós-2013 e da infraestrutura sociotécnica à base daquele rearranjo. Traz marcas também das interlocuções intradisciplinares que atravessam a própria Ciência Política. No encontro de 2018, por exemplo, *papers* sobre "Escola sem Partido" e "ativismos de direita" comparecem na seção sobre "As direitas e a participação política digital", da Área Temática (AT) de Participação Política. Em evento mais recente, a mesma AT propõe a seção: "Contramovimentos, movimentos, ameaças à democracia e ativismo digital" – note-se, igualmente entrecruzada pela agenda digital. Contudo, em ambas as seções especificamente dedicadas ao tema, os artigos se concentram tanto quantitativa como analiticamente no aspecto técnico-midiático dos casos analisados.

Nessa circunscrição disciplinar, é por meio da categoria distintiva de "as direitas" que parte dos politólogos e das politólogas enquadra, a partir de vias distintas, o tema. *Direita, volver!* (Velasco e Cruz; Kaysel; Codas, 2015), por exemplo, foi o título de uma das primeiras obras que, entre nós, tentou mapear o conjunto de atores conservadores (civis e partidários), seus interesses e ideários, suas estratégias e formas de financiamento. À diferença, porém, da agenda de corte mais sociológico que se deteve muito pouco em movimentos sociais com ideários divergentes dos de seus analistas, a Ciência Política – antes mesmo da reemergência pública, partidária e cotidiana dos conservadorismos – já contava com divisões disciplinares internas, nomeadamente, o Pensamento Político Brasileiro e os Estudos Eleitorais, em que a verve conservadora e seus matizes eram objetos relativamente consagrados de tematização (*inter alia* Trindade, 1974; Santos, 1978; Power, 2000). Em boa medida, essas pesquisas dedicadas às chamadas "direitas" não estiveram, nem estão, preocupadas com o aspecto mutuamente constitutivo do par movimento-contramovimento, mas também é certo que elas partem de um acúmulo bibliográfico expressivamente distinto de outras searas disciplinares.

No campo sociológico de discussão, um esforço editorial de maior fôlego no sentido de reunir reflexões especificamente orientadas pela noção de contramovimentos foi feito no dossiê "Fronteiras dos movimentos sociais", publicado na *Revista Brasileira de Sociologia* (Szwako; Dowbor; Pereira, 2020). Ali, foram reunidos artigos visando contribuir "para a ampliação de um olhar relacional para as dinâmicas de conflito entre movimentos sociais e seus opositores" (p. 12). Nesse conjunto de reflexões, destacamos a contribuição de Silva e Pereira (2020), já citada anteriormente, que, após uma abrangente revisão bibliográfica da noção de contramovimento, demandam que a incorporação do contramovimento como arsenal analítico na agenda brasileira "seja feita de forma problematizadora" (p. 44), isto é, em conexão com outras categorias capazes de lançar luz sobre as dinâmicas de conflitividade próprias ao país.

Pista igualmente adequada do pouco espaço conferido aos contramovimentos pode ser ainda vista no *Catálogo de Teses e Dissertações* da Capes. Na busca por esse termo, encontramos 148 e 159 ocorrências, respectivamente, para seu uso no plural e no singular. No entanto, parte majoritária dessas entradas se concentra no âmbito da saúde desportiva, em que a noção fala de torções, lesões e afins. Outra parte importante dos usos do termo remete ao clássico Karl Polanyi e sua noção de contramovimento largamente utilizada no âmbito da Sociologia e da Economia Rurais. Somente uma parte bastante reduzida das ocorrências trata da noção como categoria de análise complementar à de movimento social: dentre as primeiras 100 entradas, encontramos 6 singelas menções ao termo, sendo, não por acaso, parte delas referida à nossa produção (Aragusuku, 2024; Szwako, 2012).

Nesse diminuto subconjunto, tal como em nossas próprias teses de doutorado, quatro pesquisas de pós-graduação se conectam mais ou menos diretamente aos estudos de gênero, sexualidade e moralidades. Em *O contramovimento pela despublicização*, Marcos Resende (2022) analisa as estratégias do Escola sem Partido (ESP), a centralidade dos ataques sob a alcunha de "ideologia de gênero" e seus efeitos sobre a política educacional. De maneira instigante, ao lançar luz sobre as alianças com partidos e no Legislativo, a tese avança na análise do ESP ao dar a ele o *status* de movimento – como dissemos, deslocamento cognitivo de expressiva importância em nossa agenda. Contudo, apesar disso, seu foco privilegiado de análise não se centra especialmente nos conflitos do ESP diante dos feminismos e de outros movimentos sociais.

Também mencionada no *Catálogo*, a dissertação de Patricia Rezende (2016) apresenta uma rica análise do par movimento-contramovimento ao iluminar a trajetória da luta pela descriminalização do aborto a partir das oposições reciprocamente constituídas por redes feministas e grupos conservadores cristãos, mais recentemente reunidos no movimento "Brasil Sem Aborto". Em diferentes conjunturas e oportunidades políticas, enquadramentos, contraenquadramentos e reenquadramentos ao redor da interrupção da gravidez se arranjam e se redefinem contextual e politicamente. "Pró-aborto" e "antiaborto", mobilização e contramobilização são relacionalmente lidos por Rezende no esquadro mais amplo do confronto político brasileiro.

Outra dissertação de mestrado, de autoria de Rafael Barifouse (2024), analisou os conflitos entre movimentos e contramovimentos em torno dos direitos sexuais e reprodutivos no Brasil, se utilizando da metodologia da "análise de eventos de protesto". A dissertação dialoga sobretudo com as formulações teóricas de Meyer e Staggenborg (1996), ao entender que essa interação conflituosa e sua resultante política está diretamente relacionada às oportunidades políticas emergentes em determinados períodos históricos. Empiricamente fundamentado em extenso banco de notícias, Barifouse evidencia como mudanças no cenário político favoreceram o surgimento e a eficácia política do contramovimento, que reenquadrou sua forma de identificar o movimento ao qual se opunha a partir da noção de "ideologia de gênero".

Por fim, temos a tese de doutorado de Matheus Pereira (2018) sobre as interações conflituosas, sobretudo nas arenas do governo e do parlamento em nível federal, entre o movimento LGBTI+ e os movimentos cristãos "pró-vida" e "pró-família". A partir de um extenso levantamento empírico, que contou com a análise detalhada de documentos oficiais (como legislações e normativas), para além de entrevistas com ativistas e lideranças políticas, Pereira procurou mapear de que modo esses movimentos opositores disputam os espaços decisórios da política e recursos (sobretudo de natureza orçamentária) do Estado brasileiro. Seu trabalho é particularmente relevante por demonstrar que os conflitos entre movimentos e contramovimentos ocorrem também no interior da burocracia estatal, por exemplo, por meio da ocupação de cargos (de assessoria parlamentar, na gestão da política etc.) no legislativo e no executivo. Portanto, tais movimentos se

constituem não apenas através da relação com seus opositores, mas também com o Estado.

Como dizíamos, nossas pesquisas de pós-graduação também aparecem no *Catálogo*. No entanto, se o contramovimento católico paraguaio vem de chofre no resumo de "*Del otro lado de la vereda*" (Szwako, 2012), é somente na análise do último golpe transcorrido no Paraguai que o par movimento-contramovimento ganha relevância analítica (Szwako, 2014). Em reação a avanços legislativos no campo dos direitos reprodutivos, não apenas no Paraguai, mas em outros países latino-americanos, contramovimentos "pró-vida" (antiaborto) e familistas (antigênero) se mobilizaram, no caso paraguaio, em oposição ao diálogo do governo de Lugo com os movimentos feminista e LGBTI+, que já apresentavam resultados políticos concretos. Assim, ao deslocar do foco primeiro de interesse algumas divisões canônicas ("governo e oposição"; "Estado e sociedade civil"), aquela análise conseguiu tirar da sombra reciprocidades e continuidades entre ambos os lados da politização das questões de gênero.

Já na tese sobre o movimento antigênero brasileiro, o deslocamento analítico se dá pela imersão nos mundos sociais que sustentam tais contramobilizações (Aragusuku, 2024). Com base em etnografia e entrevistas, buscou-se compreender os sentidos atribuídos à "ideologia de gênero" por pessoas e organizações engajadas nesse campo de disputas, revelando uma constelação de atores (inclusive, para além do conservadorismo) que, embora diversos em suas filiações e trajetórias, se articulam em torno de narrativas comuns. A ênfase na dimensão narrativa do ativismo antigênero contribui para complexificar a noção de contramovimento: mais do que mera reação política, trata-se de um campo de produção simbólica de mundos e sentidos que ultrapassam as fronteiras tradicionais entre o cultural e o político. Discussão que, articulada com o trabalho de Matheus Pereira, deu fruto também a uma análise sobre a atuação do contramovimento antigênero no governo Bolsonaro (Pereira; Aragusuku; Teixeira, 2023).

Por último, mas não menos relevante, o trabalho de Angela Alonso (2015) – *Flores, votos e balas* – foi exceção à regra na produção nacional, quase toda centrada em gênero e sexualidade. Esse estudo do movimento abolicionista brasileiro na segunda metade do século XIX o insere "num jogo de ação e reação de duas décadas (1868-88)". Rica análise, em que as partes em disputa ganham sentido apenas uma em face da outra; "heróis [abolicionistas] incompreensíveis sem os vilões [escravistas]". Diante

de cada avanço do abolicionismo, reagiram historicamente seus opositores com repertórios de ação, quer na arena pública e no parlamento, quer nos discursos e pânicos inflamados ou nos usos da força repressiva. Como se pode ver, essa análise se enraíza plenamente na lógica analítica movimento-contramovimento – exceção rara no conjunto do debate.

Conclusões

Como se nota, o debate nacional abre um flanco repleto de consequências heurísticas com a incorporação e a análise sistemática do par movimento-contramovimento – tratado por seu caráter sociologicamente produtivo, como bem o disse Simmel. Uma raiz dessa relativa defasagem em nossas agendas pode, quiçá, remeter a uma parte dos traços que marcaram a gênese intelectual do debate brasileiro sobre movimentos sociais: analogamente à "estadofobia" característica que atravessou boa parte dos anos 1980 e 90 (Szwako; Araujo 2019), congelando o Estado como uma espécie de Outro da sociedade civil, as organizações, os grupos e os discursos conservadores também permaneceram como que escanteados por nossas e nossos analistas – despertando, no máximo, a atenção de outras sociologias específicas (*cf.* Pierucci, 1999).

Outra raiz intelectual dessa posição negligenciada dada aos contramovimentos pode estar na predominância, também ao longo dos 1980 e 1990, das matrizes teóricas europeias, nomeadamente, da teorização dos assim chamados "novos movimentos sociais" (Alonso, 2009). Quer dizer, os estadunidenses da chamada teoria da mobilização de recursos, exatamente aqueles preocupados com a noção, tiveram, pelo menos até meados da primeira década do século XXI, baixa ou nenhuma ressonância no debate nacional. Como detectado alhures, quando a matriz estadunidense conquista força bibliométrica no Brasil, ela já tinha, há algum tempo, superado e autocriticado as limitações de sua primeira versão para tornar-se a abordagem do confronto político – entre nós, abraçada, criticada e revisada (*cf.* Szwako; Dowbor; Araujo 2020). O debate brasileiro permaneceu por longo tempo ligado à vertente europeia do debate mais amplo, dando, assim, ênfase ao aspecto simbólico das mobilizações. Tal escolha analítica, no entanto, implicou uma concepção reificada da identidade movimentalista, entendida como algo supostamente "interno" aos movimentos sociais. Tal ênfase, ao ter descurado da dimensão estratégica dos movimentos e

ativistas em nome do seu simbolismo, os retirava das redes de tensões e oposições através das quais, além de construir suas identidades *relacionalmente*, se constitui reciprocamente um contramovimento – como estamos tentando argumentar –, parte incontornável do par conflituoso definidor de como os movimentos agem e reagem.

Tudo isso, no entanto, não deve nos impedir de explorar os caminhos e alternativas a serem ainda trilhados, tendo à nossa disposição uma categoria capaz de perscrutar as reciprocidades e continuidades à base dos embates entre movimentos e seus antagonistas. Um desses caminhos consiste em questionar se, como e em que medida as dinâmicas socioestatais de institucionalização de posições, instrumentos, categorias e programas *em* políticas têm na sua raiz não um movimento ou uma coalizão de atores, mas, sim, um par movimento-contramovimento. Quer dizer, tratar-se-ia de mais uma camada de análise na agenda do interacionismo socioestatal (Gurza Lavalle; Szwako, 2015), propondo não somente uma análise das relações entre movimento e Estado, mas destes *em conjunto com* o contramovimento; perspectiva esboçada alhures e chamada de triangular (Szwako, 2014).

Outro caminho promissor consiste em levar a sério os movimentos de direita e conservadores, que podem ser enquadrados como contramovimentos devido ao seu caráter reativo a processos de mudança social impulsionados por movimentos de corte progressista – algo já apontado pelas lentes clássicas sobre contramovimentos (Lo, 1982; Vander Zanden, 1959a; Zald; Useem, 1987). É fundamental a existência de análises que mantenham o rigor metodológico e mobilizem ferramentas conceituais já consolidadas no campo de estudo dos movimentos, deixando de lado os excessos normativos que desqualificam os movimentos conservadores como objetos legítimos de investigação.

Isso implica tratá-los não apenas como reações "naturais" à mudança social, mas como atores que se constituem através do conflito e das interações com os movimentos que lutam por transformações por eles interpretadas como indesejadas ou antinaturais. São, em suma, atores detentores de projetos, racionalidades e inserções institucionais próprias, capazes de moldar agendas, formar coalizões e disputar recursos e legitimidade nos sistemas político e cultural. Tal perspectiva permite adensar a noção de contramovimento e integrá-la a uma análise triangular das relações entre movimentos, contramovimentos e Estado, contribuindo para uma leitura

ainda mais relacional, densa e historicizada dos conflitos sociopolíticos contemporâneos.

Referências

ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*, v. 76, p. 49–86, 2009. DOI: https://doi.org/10.1590/S0102-64452009000100003.

ALONSO, A. *Flores, votos e balas:* o movimento abolicionista brasileiro (1868-88). São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

ARAGUSUKU, H. A. *"É como um elefante numa loja de cristais":* mundos, narrativas e mobilizações contra o gênero no Brasil. Tese (Doutorado em Psicologia Social) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

BARIFOUSE, R. B. *A ameaça da ideologia de gênero:* movimentos e contramovimento em torno de direitos reprodutivos e sexuais no Brasil do fim do governo Lula à eleição de Jair Bolsonaro (2009-2018) (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

BLAIS, M.; DUPUIS-DÉRI, F. Masculinism and the antifeminist countermovement. *Social Movement Studies*, v. 11, n. 1, p. 21-39, 2011. DOI: https://doi.org/10.1080/14742837.2012.640532.

BONET-MARTÍ, J. Los Antifeminismos como contramovimiento: una revisión bibliográfica de las principales perspectivas teóricas y de los debates actuales. *Teknokultura*, v. 18, n. 1, p. 61-71, 2021. DOI: http://dx.doi.org/10.5209/TEKN.71303.

CORREDOR, E. S. Unpacking "genderideology" and the global right's antigender countermovement. *Signs*, v. 44, n. 3, p. 613-638, 2019. https://doi.org/10.1086/701171.

DELLA PORTA, D.; DIANI, M. (org.). *The Oxford Handbook of Social Movements*. Oxford: Oxford, University Press, 2015.

DIANI, M. The concept of social movement. *The Sociological Review*, v. 40, p. 1-25, 1992. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1992.tb02943.x

DILLARD, M. K. Movement/Countermovement dynamics. *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*, p. 1-4, 2013. DOI: https://doi.org/10.1002/9780470674871.wbespm134.

HANGER, A.; HENSEL, L.; HERMLE, J.; ROTH, C. Group size and protest mobilization across movements and countermovements. *American Political Science Review*, v. 116, n. 3, p. 1051-1066, 2022. DOI: https://doi.org/10.1017/S0003055421001131.

KLANDERMANS, B.; MAYER, N. *Extreme Right Activists in Europe:* Through the magnifying glass. London: Routledge, 2006.

GURZA LAVALLE, A.; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumento, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, v. 21, n. 1, p. 157-187, 2015. DOI: https://doi.org/10.1590/1807-0191211157.

LAVIZZARI, A. *Protesting Gender:* the LGBTIQ movement and its opponents in Italy. London: Routledge, 2019.

LO, C. Y. H. Countermovements and conservative movements in the contemporary U.S. *Annual Review of Sociology*, v. 8, p. 107-134, 1982. DOI: https://doi.org/10.1146/annurev.so.08.080182.000543.

MAYER, N. The Dynamics of the anti-Front Nacional countermovement. *French Politics and Society*, v. 13, n. 4, p. 12-32, 1995.

McCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. Resource mobilization and social movements: a partial theory. *American Journal of Sociology*, v. 82, n. 6, p. 1212-1241, 1977. DOI: https://doi.org/10.1086/226464.

MEYER, D. S.; STAGGENBORG, S. Movements, countermovements, and the structure of political opportunity. *American Journal of Sociology*, v. 101, n. 6, p. 1628-1660, 1996. DOI: https://doi.org/10.1086/230869.

MOTTL, T. L. The Analysis of Countermovements. *Social Problems*, v. 27, n. 5, p. 620-635, 1980. DOI: https://doi.org/10.2307/800200.

PEREIRA, M. M. *Um confronto político no presidencialismo de coalizão:* os resultados do confronto entre movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família (2003-2014). Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia

e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

PEREIRA, M. M.; ARAGUSUKU, H. A.; TEIXEIRA, J. M. Direitos humanos em disputa: (des)institucionalização e conflitos entre movimentos LGBTQIA+ e ativismo antigênero no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 38, n. 111, p. 1-21, 2023. DOI: https://doi.org/10.1590/3811026/2023.

PIERUCCI, A. F. *Ciladas da diferença.* São Paulo: Editora 34, 1999.

POWER, T. *The Political Right in Post Authoritarian Brazil.* Pensilvânia: Pennsylvania University Press, 2000.

RESENDE, M. P. D. L. *O contramovimento pela despublicização:* o Escola Sem Partido e os impactos da nova direita sobre a política pública de Educação. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

REZENDE, P. J. *Movimentos sociais e contramovimentos:* mobilizações antiaborto no Brasil contemporâneo. Tese (Mestrado em Ciências Sociais) – EScola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, 2016.

ROHLINGER, D. A. Framing the abortion debate: Organizational resources, media strategies, and movement-countermovement dynamics. *The Sociological Quarterly*, v. 43, n. 4, p. 479-507, 2005. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1533-8525.2002.tb00063.x

ROSSI, F. M. (org.). *The Oxford Handbook of Latin American Social Movements*. Oxford: Oxford University Press, 2023.

SAHLINS, M. *Economía de la Edad de Piedra*. Madrid: Akal, 1983.

SANTOS, W. G. *Ordem burguesa e liberalismo político*. Rio de Janeiro: Duas Cidades, 1978.

SILVA, M. K.; PEREIRA, M. M. Movimentos sociais e contramovimentos: o caráter relacional da conflitualidade social. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 8, n. 20, 26-49, 2020. DOI: https://doi.org/10.20336/rbs.647.

SIMMEL, G. A natureza sociológica do conflito. *In*: MORAES FILHO, E. (org.). *Simmel:* Sociologia. São Paulo: Ática, 1983.

SNOW, D. A.; SOULE, S. A.; KRIESI, H.; McCAMMON, H. J. (org.). *The Wiley Blackwell Companion to Social Movements*. 2. ed. Oxford: Wiley Blackwell, 2019.

STAGGENBORG, S.; MEYER, D. S. Understanding countermovements. *In*: TINDALL, D.; STODDART, M. C. J.; DUNLAP, R. E. (org.). *Handbook of Anti-Environmentalism*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2022. p. 23-42.

SZWAKO, J. *'Del otro lado de la vereda'*: luta feminista e construção democrática no Paraguai pós-ditatorial (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

SZWAKO, J. O "mau desempenho" de Lugo: gênero, religião e contramovimento na última destituição presidencial paraguaia. *Opinião Pública*, v. 20, n. 1, p. 132-155. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-62762014000100007.

SZWAKO, J.; ARAUJO, R. Quando os novos conceitos entraram em cena: história intelectual do "populismo" e sua influência na gênese do debate brasileiro sobre movimentos sociais. *Estudos Históricos*, v. 32, n. 67, p. 469-499, 2019.

SZWAKO, J.; DOWBOR, M.; PEREIRA, M. M. Fronteiras dos movimentos sociais. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 8, n. 20, p. 7-25. 2020. DOI: https://doi.org/10.20336/rbs.794.

SZWAKO, J.; DOWBOR, M.; ARAÚJO, R. A produção de artigos acadêmicos sobre movimentos sociais publicados nos periódicos brasileiros (2000-2017): tendências e inovações. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica*, v. 92, p. 1-22, 2020.

SOUZA, R.; REZENDE, P.; SENDRETTI, L. Mobilizações e contramobilizações em torno da política de distanciamento social durante a pandemia da covid-19 no Brasil. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 45., 2021. *Anais...* [*S.l.: s.n.*], 2021.

TARROW, S. G. *Power in Movement:* social movements, collective action, and mass politics in the modern state. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

TRINDADE, H. *Integralismo*: o fascismo brasileiro na década de 1930. São Paulo: Difusão Europeia, 1974.

VANDER ZANDEN, J. W. Resistance and Social Movements. *Social Forces*, v. 37, n. 4, p. 312-315, 1959a. DOI: https://doi.org/10.2307/2574178.

VANDER ZANDEN, J. W. The Ideology of White Supremacy. *Journal of the History of Ideas*, v. 20, n. 3, p. 385-402, 1959b. DOI: https://doi.org/10.2307/2708116.

VAZ, J.; ROZENDO, C. Movimento e contramovimento na disputa dos agrotóxicos. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 44., 2020. *Anais...* [*S.l.: s.n.*], 2020.

VELASCO E CRUZ, S.; KAYSEL, A.; CODAS, G. (org.). *Direita, volver!*: o retorno da direita e o ciclo político brasileiro. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015.

ZALD, M. N.; USEEM, B. Movement and countermovement interaction: mobilization, tactics, and state involvement. *In*: ZALD, M. N.; McCARTHY, J. D.; GAMSON, W. A. (org.). *Social movements in an organizational society:* collected essays. London: Routledge, 1987. p. 247-272.

Protestos

Priscila Delgado de Carvalho
Joana Tereza Vaz de Moura

Introdução

Ainda no século XIX, abolicionistas fizeram boicotes a produtos nos dois lados do Atlântico, mulheres sufragistas produziram manifestos e se recusaram a pagar impostos, e trabalhadores protagonizaram greves. Em uma mesma semana de 2025, mulheres brasileiras foram às ruas contra a violência de gênero, uma associação de moradores criou um abaixo-assinado por melhorias no bairro, policiais marcharam no centro do Rio de Janeiro contra a contratação de temporários sem concurso e houve manifestação pedindo anistia aos envolvidos em tentativa de golpe de Estado. Separadas pelo tempo e por origens ideológicas diferentes, todas essas atividades são protestos: fenômenos de ação coletiva nos quais pessoas se mobilizam, desde a sociedade, para realizar demandas direcionadas ao poder público, a agentes privados ou à sociedade como um todo. Podem ser pacíficos ou incluir violência, ser pontuais ou durar diversos dias. Podem tomar as ruas em marchas e atos, mas também ser realizados em espaços privados, quando há greves em empresas ou a ocupação de prédios e de propriedades rurais ou urbanas. Podem, ainda, ser assíncronos e jamais chegar às ruas de fato, o que ocorre em abaixo-assinados. Ou, no caso de protestos híbridos, podem articular a presença em espaços públicos e ações *on-line*.[1] O central, com base na clássica definição de Charles Tilly (2004),

1 Esta definição ampla tem como referência aquela utilizada no projeto LAProtesta (Carvalho; Natalucci; Somma, 2024), produzida com base em formulações anteriores (Ferrero; Natalucci; Tatagiba, 2019; Tatagiba; Galvão, 2019; Coes, 2020), que, por sua vez, dialogam com as definições adotadas por projetos pioneiros, como o Dynamics of Collective Protest in the U.S., 1960-1995. Em relação à base norte-americana, uma diferença crucial é incluir ações coletivas iniciadas por elites, desde que não sejam vinculadas ao Estado (um ato de parlamentares, por exemplo, não seria considerado um evento de protesto na definição aqui apresentada, pois oriunda do parlamento, mas um ato de empresários o seria). Todas essas iniciativas formaram bancos de dados sobre protestos com base em categorias oriundas da teoria do confronto político, tais como grupos, demandas, forma do protesto, presença de polícia etc.

é que protestos permitem a coletividades colocar em marcha processos de confronto político entre diferentes atores e instituições.

Essa definição ampla de protestos será guia para este capítulo, mas também discutiremos alguns aspectos acentuados e disputados, a depender da perspectiva teórica que informe as análises sobre o fenômeno. Há olhares culturalistas que enfatizam o papel das emoções (Jasper, 1998), olhares feministas que tiram o foco das relações com as instituições e mostram como o protesto é central para produzir as coletividades e mudanças de percepção sobre os temas em disputa (Alvarez *et al*., 2024). Há, ainda, aportes latino-americanos que ampliam o conceito para inserir atividades contínuas dos movimentos sociais nessa categoria, sugerindo que a resistência cotidiana também conforma protestos (Svampa, 2009; Zibechi, 2021).

Para passar por essas diferentes abordagens, o capítulo começa com uma seção que apresenta a origem dos debates contemporâneos sobre protestos como táticas ou partes dos repertórios de ação no interior das teorias dos movimentos sociais. Também aponta que, ao longo dos anos, a análise das mobilizações adquire certa autonomia do olhar partindo dos movimentos, tendo conformado uma subárea específica desse campo de estudos. Nesses deslocamentos, protestos continuam a ser parte central do que fazem os movimentos para publicizar suas demandas e visões de mundo, mas também vão sendo lidos como fenômenos de ação coletiva em si. Isso permite tanto entender situações em que indivíduos se engajam nas atividades de protestar sem necessariamente passar pela intermediação de organizações, quanto analisar efeitos específicos dos protestos no sistema político, na conformação da sociedade civil, em fenômenos eleitorais, entre outros. A segunda seção traz tensionamentos em torno do conceito. A terceira explora, brevemente, a trajetória das análises de protestos no Brasil.

Trajetória do conceito

Protestos ocorreram ao longo da história moderna como modos pelos quais pessoas comuns, sem acesso direto ao poder, apresentavam reclamações e faziam demandas. Por muito tempo, ou protestos interessaram a analistas e ativistas por estarem relacionados a processos revolucionários, ou eram vistos como sinais de desequilíbrio das sociedades – como ocorria nas abordagens funcionalistas e naquelas que viam as mobilizações como expressão descontrolada de massas submetidas a privações e desajustadas

da sociedade (Tarrow, 2009). É bem verdade que boa parte da literatura marxista já discutia, desde o início do século XX, o conteúdo da agitação política, o papel das lideranças, seu papel na luta de classes (Lenin, 1902). No entanto, apenas em meados do século passado, analistas começaram a olhar especificamente para os protestos como parte de um conjunto de formas de expressão de uma "política popular" (Tilly, 2004).

A forma de protesto da classe trabalhadora foi, por muito tempo, a greve. Ali, os proletários expressavam em atos as demandas por melhorias nos salários e condições de trabalho. Foi assim até que, entre os anos 1950 e 1960, em diferentes partes do mundo ocidental, eclodiram protestos liderados por grupos não necessariamente organizados em torno do trabalho. Em 1955, Rosa Parks e outras pessoas negras nos EUA recusaram-se a ceder assentos para pessoas brancas, em ato de desobediência que reconfiguraria as lutas por direitos civis naquele país. Em 1968, estudantes foram às ruas em Paris, tornando públicos desejos de mudanças no sistema educacional e em padrões de comportamento. Estudantes também marcharam no Brasil, questionando o regime militar. Levada pelas invenções de ativistas, a literatura interessada em expressões políticas desde as camadas populares precisou se reposicionar, e disso emergiram as teorias contemporâneas sobre movimentos. Nosso foco aqui não é sintetizá-las (para o debate sobre movimentos sociais, vide capítulo de Silva e Pereira), mas apontar brevemente como os protestos figuram nessas abordagens. Isso é necessário porque foi em meio à literatura sobre movimentos que nasceu o olhar contemporâneo sobre protestos – apenas mais tarde, os estudos sobre esse fenômeno vão se tornar uma das subáreas que conformam aquele campo de estudos.

Na Europa, analistas dos "novos movimentos" focaram a construção dos sujeitos da ação coletiva, que se constituíram produzindo identidades coletivas a partir de preocupações de grupos minoritários ou marginais aos padrões de normalidade sociocultural. Analistas atentaram para as relações desses coletivos com dinâmicas amplas de transformações nas sociedades. Alain Touraine, um dos expoentes dessa perspectiva, mostrou que os conflitos sociais deveriam ser analisados a partir das questões simbólicas, ou seja, os protestos que antes tinham como centralidade aspectos relacionados às formas concretas de organização e de produção deslocaram-se para conflitos de ordem simbólica (Touraine, 2006). O italiano Alberto Melucci, nessa trilha, definiu movimentos por uma tríade de características: sua capacidade de criar solidariedades, estabelecer conflitos e pressionar limites

do sistema (Melucci, 1999). Aqui, protestos eram lidos na medida em que contribuíam para cada uma dessas dinâmicas, mas não eram o principal foco de interesse, uma vez que as ações dos movimentos estavam mais relacionadas à construção de novas identidades, culturas, linguagens e hábitos a partir dos quais seriam capazes de produzir tensionamentos com os sistemas.

Nos EUA, os primeiros teóricos da mobilização de recursos afastaram interpretações psicológicas sobre o comportamento das massas e propuseram entender a racionalidade dos ativismos a partir dos dilemas da ação coletiva (McCarthy; Zald, 1977). Contribuíram, portanto, com a normalização das ações de protestos. Mas foi nas teorias que colocaram os movimentos sociais e o confronto que produzem definitivamente na esfera do político que os protestos se tornaram categoria de análise central para entender o que fazem os movimentos.

Para Tilly (2004), a ação coletiva se constitui historicamente por meio do aprendizado sobre as estratégias mobilizadas. Desse aprendizado, criam-se leques de possibilidades e formas de ação usados em cada época, nomeados "repertórios de ação coletiva". As "formas de ação direta" da política popular variam segundo tempo e lugar: na Inglaterra do século XVIII, passavam por quebrar janelas, demolir casas desonradas ou apreender a produção de grãos de uma propriedade. Eram direcionadas a líderes locais para que levassem questões às autoridades. À medida que Estados nacionais foram concentrando poder, as populações foram criando meios de apresentar demandas ao poder público, conformando assim os movimentos sociais que, por sua vez, constituíram repertórios para suas ações coletivas. O conceito de repertórios foi sendo revisitado pelo próprio autor, que caminhou de um conjunto mais ou menos fixo de formas de ação em uma época para os "repertórios de confronto", em busca de um olhar mais relacional sobre rotinas de ação compartilhadas e disputadas. O debate chega aos anos 2000 com repertórios privilegiando as experiências e interpretações dos *scripts* preestabelecidos a partir das performances (Alonso, 2012).

Em paralelo, Tarrow enfatiza a categoria ampla de confronto político, que ocorre quando pessoas comuns unem-se para fazer frente a elites, autoridades e opositores. Cabe aos movimentos sociais preparar, coordenar e manter ações de confronto (Tarrow, 2009, p. 18). Uma das contribuições do autor é a definição dos ciclos de confronto, que ocorrem quando esses últimos se espalham pela sociedade. No processo de difusão do confronto,

abrem-se oportunidades para a emergência de temas, a formação de alianças ou de novos movimentos, e há deslocamentos nas fronteiras entre desafiantes e membros do sistema político. Ciclos de protestos podem alterar relações dentro de um sistema político ou desaguar em rupturas que levem a revoluções. Aqui, portanto, o foco segue nos protestos como a forma por excelência de atuação de movimentos. E os protestos ganham ainda mais ênfase na formulação dos anos 2000, que desloca as pesquisas de movimentos para as dinâmicas de confronto político, o que requer analisar mais detidamente as relações entre movimentos e seus opositores, por meio da identificação de mecanismos que permeiam e estruturam conflitos (McAdam; Tarrow; Tilly, 2009). Os protestos ganham nova centralidade na medida em que sua realização e desdobramentos oferecem oportunidades para perceber a interação entre atores de dentro e de fora dos sistemas políticos (Alonso, 2021).

Desdobramentos

Os olhares sobre protestos a partir da TNMS (Teoria dos Novos Movimentos Sociais) e da TPP (Teoria do Processo Político) não andaram apenas por caminhos paralelos: por vezes geraram interpelações críticas. Alberto Melucci (1999) problematizou a ênfase dos teóricos norte-americanos nas relações dos protestos com o sistema político, o que geraria uma "sobrecarga política analiticamente infundada" sobre os protestos protagonizados pelos movimentos sociais contemporâneos (Melucci, 1999, p. 41). Para o autor, seria necessário incluir outras dimensões, além do contexto e das oportunidades políticas, para compreender as diversas formas de ação coletiva de nosso tempo. As identidades e as dinâmicas culturais, os símbolos, os valores e os aspectos discursivos também tensionam as mobilizações.

Em direção semelhante, Jasper (2021) e seus colegas das sociologias relacionais requereram mais atenção aos aspectos culturais dos protestos. Impactado por eventos como os *Occupy* e a Primavera Árabe, que chacoalharam diversas partes do planeta nos anos 2010, esse autor propôs um deslocamento analítico para enfatizar os significados e "sentimentos culturais" que acompanham os protestos, mantendo atenção nas emoções que os permeiam em todas as etapas, incluindo as decisões mais estratégicas: "as emoções não apenas acompanham nossos desejos e satisfações mais profundos, elas os constituem, permeando nossas ideias, identidades e

interesses" (Jasper, 1998, p. 399). Esse autor explora, justamente, a inter-relação entre as emoções e as estratégias, mostrando que as ações, inclusive as conflitivas, são motivadas através das dinâmicas subjetivas e emocionais (Poma; Giannini, 2021).

Outras pesquisadoras afastaram-se ainda da ênfase das teorias do confronto político nos impactos de movimentos e protestos no sistema político, criticando seu acento estruturalista. Della Porta questionou os olhares sobre o protesto como uma "variável dependente", explicada pelas oportunidades políticas e recursos organizacionais (Della Porta, 2008, p. 27). Sua proposta vai justamente no sentido de olhar os protestos em si, como "variável independente". Dessa forma, os protestos tornam-se eventos "cheios de acontecimentos" ou "agitados", em que "experiências coletivas se desenvolvem nas interações de diferentes atores individuais e coletivos que, com diferentes papéis e objetivos, participam deles" (Della Porta, 2008, p. 30). Além da dimensão de relação com opositores, protestos geram outros efeitos que passam por impactos na própria organização dos movimentos sociais e de redes organizacionais, interligando quadros e produzindo vínculos de confiança. Eles alteram estruturas e podem desenvolver mecanismos de mudança social. Della Porta (2008) sistematiza tais dinâmicas em termos de mecanismos cognitivos (protesto como arena de debate); relacionais (dão origem a redes de protestos); e emocionais (sentimento de solidariedade). Para a autora, através dos protestos, novas táticas são experimentadas e redes são consolidadas, especialmente em contextos de mobilização em escalas globais. Essas mobilizações, compreendidas como protestos impactantes, produzem capital social (vínculos relacionais), identidades coletivas e conhecimentos (Della Porta, 2008).

Olhar as manifestações como "acontecimentos" é também a proposta de Fillieule e Tartakowsky (2015), no livro *A manifestação – quando a ação coletiva toma as ruas*. Em diálogo com Tilly, mas também com analistas interessados na vida cotidiana, esses autores olham especificamente para as manifestações que ocorrem nas ruas e em espaços abertos, públicos. Estão interessados nas marchas, concentrações, barricadas ou ocupações, que ocorrem juntas ou separadas. Mais uma vez, o importante é atentar para as interações concretas e simbólicas entre diferentes tipos de atores durante as mobilizações: manifestantes e suas bases sociais, espectadores, os temas e objetos de cada atividade, as forças públicas de ordem e repressão. Manifestar é "tornar manifesto, visível", um tema ou percepção, mas

o sentido de uma manifestação não se completa sem suas repercussões, pela imprensa (e pelas redes sociais) e pelo público (Fillieule; Tartakowsky, 2015, p. 31-32).

Esses autores sistematizam cinco maneiras de estudar e compreender manifestações, que deixam evidente uma tendência recente de olhar protestos muito além dos movimentos sociais. Como expressões de culturas políticas, expressam e transmitem memórias e padrões de atuação em cada local. As pesquisas sobre séries temporais de manifestações – que discutiremos adiante – permitem olhares comparados no tempo e entre diferentes lugares. Uma segunda entrada passa por entender o lugar que as manifestações ocupam nos repertórios de ação de diferentes grupos sociais. A terceira discute como isso é construído na interação com o poder público e forças policiais. Até aqui, estamos em um terreno bem conhecido para quem analisa protestos. Porém, os autores acrescentam que manifestações são também formas de construir espaços sociais das cidades, por vezes "transformando lugares em espaços", isto é, conferindo a eles sentidos e memórias. Entender tais processos requer estudos qualitativos e etnográficos. Por fim, registram pesquisas interessadas nas percepções e motivações dos manifestantes, por vezes usando técnicas de pesquisas de opinião.

As análises de eventos de protestos

Os trabalhos mencionados no item anterior indicam de que maneira parte da literatura sobre ação coletiva foi refinando suas lentes para analisar as dinâmicas internas dos protestos, suas relações diretas com os sistemas políticos ou com os espaços públicos que ocupam. Esse tipo de esforço foi justamente o que gerou, a partir dos anos 1980, um conjunto crescente de pesquisas focadas na análise de eventos de protestos (AEP). São iniciativas que coletam informações sobre protestos em jornais, registros policiais ou notícias dos próprios movimentos e as transformam em dados quantitativos (Hutter, 2014). Com categorias baseadas nas teorias do confronto político, tais como táticas, grupos e demandas, a AEP permitiu estudos menos focados em atores específicos – que caracteriza boa parte da literatura – e mais voltados a compreender padrões de protestos em determinados países ou regiões, por períodos extensos de tempo.

Isso permite testar e refinar hipóteses sobre quem protesta, quando, com quem se alia, se há padrões de violência específicos em cada país

(Hutter, 2014). Sob essa metodologia foram criadas bases de dados nacionais nos EUA (em repositório criado na Universidade de Stanford[2]), depois bases regionais na Europa (Kriesi *et al*., 2020; Fernandes *et al*., 2021). Mais recentemente, vêm sendo criadas bases de dados nacionais (Arce; Wada, 2024) e regionais na América do Sul (Ferrero; Natalucci; Tatagiba, 2019; Carvalho; Natalucci; Somma, 2024).

A difusão dessa metodologia permite desenhos de pesquisa interessados nas interações entre protestos, sistemas políticos e democracias ao longo do tempo. Um exemplo é o trabalho de Fernandes *et al*. (2021) que, tendo construído banco de dados sobre países do Sul da Europa, comparam ciclos de protesto em Portugal e na Espanha, entre 2000-2019. Apesar das proximidades geográficas e históricas, encontram diferentes padrões – o protesto em Portugal sendo mais institucionalizado, menos violento e com demandas mais inclusivas. A partir disso, refletem sobre as conexões entre mobilizações e a qualidade das democracias. Já Hutter *et al*. (2020) sistematizaram protestos em 30 países durante e após a crise financeira de 2008, para entender suas consequências políticas. Suas análises articulam arenas de protestos, eleitorais e de políticas públicas, e identificaram como protestos colocam em marcha mecanismos de sinalização de descontentamento em relação a políticos e suas atitudes, que podem se desdobrar em punições eleitorais (Kriesi *et al*., 2020). Na esteira desse tipo de pesquisa, a agenda da análise das interações entre protestos e eleições ganhou tração na última década, em meio à combinação entre protestos massivos e eleições polarizadas em várias partes do mundo. Nos EUA, há estudos de fôlego que tomam protestos locais como variável independente e medem seus efeitos nas eleições (Gillion; Soule, 2018; Gillion, 2020). No Brasil, pesquisas na área mostram como dinâmicas de mobilização podem atravessar cenários eleitorais e contribuir para reconfigurar estratégias partidárias e a própria arena onde as eleições ocorrem (Carvalho; Tatagiba, 2025). Isso passa pelos aportes de pesquisas realizadas desde a América do Sul, o que nos leva ao próximo item.

2 Os dados estão acessíveis em: https://web.stanford.edu/group/collectiveaction.

Tensionamentos desde a América Latina

Contribuições latino-americanas às análises de protestos vêm produzindo ampliações conceituais necessárias para se entender tais mobilizações na região, como ilustram os trabalhos de Maristella Svampa e Raúl Zibechi. Em esforço de síntese, Svampa (2009, p. 2) identifica que, mesmo quando internacionalmente a unidade de análise era o movimento operário, em nossas latitudes o sujeito histórico eram as "classes populares", categoria capaz de reunir "mundos heterogêneos, entre os quais contavam indígenas, camponeses, trabalhadores informais e a classe operária urbana". Múltiplas dimensões, portanto, atravessaram a ação coletiva na região, complicando a construção de um sujeito histórico unificado frente ao Estado. Por aqui, a ideia de classe sempre caminhou ao lado de outras categorias, como nação, descolonização e anti-imperialismo (Svampa, 2009, p. 12).

Nos anos 1970 e 1980, ações locais e pontuais ligadas às condições de vida marcam espaços urbanos em diferentes países da região. Articulando demandas por terra, moradia e serviços públicos, emergia uma "nova matriz de ação territorial". Com essa bagagem, mesmo pesquisadoras e pesquisadores que dialogam com as teorias dos novos movimentos sociais ou que depois adotaram ferramentas da teoria do confronto político mantiveram uma "tradição analítica própria", nos termos de Svampa. Nos 1990, frente à globalização e ao neoliberalismo, protestos e a ação direta voltaram à agenda do continente. Se a teoria que vinha dos países do Norte preocupava-se com a fragmentação da ação política e a desarticulação de identidades estáveis, protestos na América do Sul mostraram coerência na agenda antineoliberal. Essa análise está presente também no trabalho de Margarita López-Maya (2008) que, na Venezuela, onde emergia o Caracazo, enfatizava o caráter de "protesto popular" e a "política das ruas" e apontava o aspecto antineoliberal da ação coletiva, ainda que sem afastar-se da definição tillyana. Já a conceituação de Federico Schuster, na Argentina, destacava a natureza limitada dos protestos – que permitiu entrever apenas a face visível dos movimentos –, mas também sua capacidade de produzir efeitos amplos "na medida em que designam um conjunto de processos de mobilização e sustentação de demandas frente ao Estado" (Svampa, 2009, p. 4).

Enfatizando que, em nossa região, é necessário levar em conta a produção de repertórios de ação com forte poder disruptivo e capazes de combinar diferentes formas de ação direta, Svampa (2009) sugere que as

definições vindas dos países do Norte Global seriam limitadas para entender as estruturas da ação coletiva em contextos de desigualdades sociais extremas. Argumenta, ainda, que operacionalizar o conceito de protestos na América do Sul requer resgatar outras dimensões: "dimensões culturais, ideológicas, ou aquelas especificamente subjetivas, ainda mais, a partir da multiplicação de formas de resistência" (Svampa, 2009, p. 6). As resistências cotidianas de movimentos latino-americanos precisariam, sob essa perspectiva, ser consideradas como formas de protestar ou de comprovar que outros mundos são possíveis a partir das experiências das lutas vivenciadas por esses sujeitos.

Em linha similar, Zibechi (2021) destaca que, ao resistir e recriar formas de lutas cotidianas, os movimentos estão constantemente protestando contra o modelo de desenvolvimento capitalista. Nessa interpretação, protestos incluem festividades e outras formas culturais expressivas e alternativas aos modos que os "movimentos de esquerda e as guerrilhas latino-americanas propunham como mecanismos de transformação no século XX" (Zibechi, 2021, p. 1). Para o autor, os protestos estão relacionados à possibilidade de criação de uma nova cultura política que transcende as demandas mais pontuais, que extrapola os âmbitos setorializados e que busca avançar na crítica ao capitalismo, ao neoliberalismo e aos modelos extrativistas na América Latina (Zibechi, 2021; 2022).

Outra fonte de tensão com as análises hegemônicas sobre protestos vem de feministas acadêmicas latino-americanas. Reforçando a percepção de que protestos feministas precisam ser lidos como fenômenos em si, na medida em que contribuem para configurar os múltiplos feminismos da região, Sonia Alvarez (2022) destacava que as manifestações feministas extrapolam o conteúdo simbólico e performático, sendo capazes de produzir sentidos e significados, novos imaginários e novos elementos discursivos. E que, nos tempos recentes, essas práticas se proliferam "através da continuada circulação e encenação do evento de protesto pelas redes sociais" (Alvarez *et al*., 2022, p. 111).

Alvarez *et al*. (2024) avançam nessas formulações em texto publicado na forma de um manifesto que propõe 13 teses sobre os protestos feministas, mas também antirracistas e anticapitalistas, que, não raro, emergem articulados. A primeira tese afirma que tais protestos estão na linha de frente das mobilizações que vêm marcando a política contemporânea nas Américas, e a terceira mostra como contribuem para reconfigurações da

política progressista na região. A tese 4 afirma que protestos feministas são produtivos por serem capazes de criar sujeitas políticas que não necessariamente preexistem às mobilizações – como ocorreu com o "*pueblo* feminista" na Argentina em meio aos protestos pela legalização do aborto. A força dessas mobilizações reside no fato de serem capazes de ativamente desfazer lógicas coloniais-capitalistas-patriarcais que reduzem corpos femininos a objetos descartáveis: "Quando as feministas encenam protestos incorporados nos seus próprios termos, elas neutralizam formas predominantes de violência que relegam, desfiguram e, por vezes, até desmembram os seus corpos" (Alvarez, 2024, p. 19). Também a questão das emoções e dos afetos aparece aqui, agora capaz não apenas de mobilizar as pessoas, mas de contribuir para alterar percepções de vergonha e medo que encobrem práticas, corpos e vidas de mulheres. Na mesma linha, afirma-se que protestos podem implodir visões binárias entre questões públicas e privadas (Tese 7). Outras teses desenvolvem reflexões sobre como entender os resultados dos protestos, sugerindo que seu sucesso ou fracasso reside muito além da capacidade de influenciar o Estado, posto que reverberam em diferentes esferas da vida. Conforme afirmam na Tese 10, protestos feministas são mais do que uma tática, pois são formas de as ativistas tornarem visíveis estruturas de poder e de construir vontade e poder coletivos para alterá-las (Alvarez *et al.*, 2024, p. 21). Por fim, o protesto feminista pode ser efêmero, mas precisa ser lido também pela capacidade de interromper fluxos da política e nos rastros que deixa nas ruas, nos muros e em imagens que circulam pela internet (Tese 12). Sem deixar de reconhecer ativismos passados, essas leituras renovam as possibilidades interpretativas dos protestos feministas e oferecem categorias que podem ser úteis para pensar nas dinâmicas de protestos em geral, afastando-se de um olhar centrado no Estado e no poder instituído.

Protestos no Brasil

Esta última seção delineia uma trajetória sobre grandes episódios de protestos no país, ao mesmo tempo em que busca apontar como alguns dos debates teóricos apresentados ao longo do capítulo produziram efeitos sobre analistas locais, ou foram por elas interpelados.

A história do Brasil é marcada por episódios de insubmissão das populações nativas e escravizadas, bem como por revoltas de colonizadores

infelizes com impostos e taxas na Colônia e no Império. Longe da imagem de um país pacífico, a movimentação era tanta que a Coroa tinha categorias para diferenciar insurreições (episódios de cólera com demandas concretas e imediatas), de sedições (perturbações da ordem pública) e rebeliões (Schwarcz; Starling, 2015, p. 133). Enquanto ricas pesquisas historiográficas registram essa gama de manifestações, "uma agenda de estudos na área precisa se debruçar sobre essa tradição incógnita, que compõe um repertório autóctone de performances políticas de rua", na avaliação de Alonso (2021). Tarefa que segue em aberto e está, evidentemente, fora do alcance do breve percurso que segue.

No início do século XX, protestos foram vistos no Brasil na forma de greves, cujas análises em geral lançaram mão do arcabouço da teoria marxista e marxiana (Galvão, 2011). Foram mais de 400 entre 1902 e 1920, incluindo greves gerais (Schwarcz; Starling, 2015, p. 420). Também foi marcante no início do século o ativismo das mulheres que, em luta pelo direito ao voto, pressionaram o parlamento, criaram associações, editaram jornais, fizeram abaixo-assinados e, até mesmo, promoveram carros alegóricos no Carnaval de 1917 (Marques, 2021).

Uma área específica de estudos sobre ação coletiva e movimentos começou a estruturar-se no Brasil depois dos anos 1960, no intercâmbio, primeiro, com as teorias dos novos movimentos e, depois, com as do confronto político (Gohn, 2002). E, da mesma forma como vimos na literatura internacional, essas foram as lentes usadas para olhar boa parte dos protestos da segunda metade do século XX. Além disso, analistas nacionais passaram a revisitar processos históricos a partir dessas lentes teóricas. Angela Alonso (2014), ao analisar o movimento abolicionista no século XIX e sugerir tratar-se do primeiro movimento social brasileiro, registra que sua face pública incluía, além da criação de associações, ações de protestos. Eram petições aos poderes instituídos, conferências e debates, ações diretas como a arrecadação de fundos e a libertação de pessoas, ações artísticas e simbólicas, e manifestações em espaços públicos, incluindo procissões, desfiles e marchas (Alonso, 2023, p. 121).

Já no Brasil dos anos 1960, atos nas ruas misturavam política e comportamento. O presidente João Goulart reuniu 150 mil pessoas em comício na Central do Brasil, no Rio de Janeiro, em 1964, com apoio de sindicatos. Logo após, foram os críticos às reformas propostas que encheram as ruas. A Marcha da Família com Deus pela Liberdade angariou mais de 500 mil

participantes (Carvalho, 2003). As conexões entre a política institucionalizada e a política das ruas ficaram ali evidentes, bem como a capacidade de manifestação pública de setores conservadores em momentos nos quais seus interesses parecem desafiados. Nos anos seguintes, porém, estudantes e artistas puxaram marchas, ocupações de universidades e greves contra o regime militar, enquanto outros grupos dedicaram-se à resistência armada ou à atuação no interior do país. Dadas a conjuntura política não democrática que se seguiu aos anos 1960, as persistentes desigualdades sociais e as demandas redistributivas que, por aqui, coexistiram com temas pós-materiais, houve tensões sobre como os fenômenos latino-americanos poderiam ser compreendidos nas teorias formuladas internacionalmente (Doimo, 1995).

Os protestos foram novamente relevantes como parte da abertura democrática. Explicitaram insatisfações da população com o custo de vida e com o regime e abriram possibilidades de alianças entre setores descontentes com o regime militar. Trabalhadores organizados novamente "figuraram" nesse período. Em 1979, milhares de empregados da lida com cana-de-açúcar realizaram uma greve em Pernambuco (Sigaud, 2009). O ciclo de greves, que se estendeu pelos anos seguintes até 1985, coincide com as dos metalúrgicos de 1978-1979. Ao questionar a política de arrocho salarial imposta pela ditadura, que tirava dos patrões e levava para o Estado as tensões entre capital e trabalho, as greves do ABC paulista tinham potencial de "ruir a política econômica do regime" e permitir avançar demandas de abertura para organização política que, ao cabo, chacoalharam o regime (Santana, 2018, p. 20). Além do interesse empírico, esses episódios mostram como os estudos sindicais e rurais seguiram centrais para a análise dos protestos no país. Nas trilhas abertas por tais setores, entre 1983 e 1984, com o apoio de figuras políticas e artistas, comícios e *shows* demandaram Diretas Já! (Kotscho, 1984). Ao longo dos anos 1980, os movimentos populares se tornaram protagonistas na política brasileira e foram seguidos de perto por analistas (Doimo, 1995; Sader, 1988). No cotidiano das periferias que cresciam sem acesso às estruturas urbanas, movimentos de moradores protestaram contra a falta de qualidade dos transportes quebrando trens, interpelaram o poder municipal pela criação de equipamentos de saúde e saneamento, produziram casas em regimes de mutirão, enquanto mães trabalhadoras demandavam creches (Doimo, 1995; Gohn, 2002). Se mutirões podem parecer distantes

de protestos nos países centrais, certamente marcaram a construção dos repertórios neste país desigual do Sul global.

Nas décadas seguintes, enquanto a democratização consolidava-se, também as categorias analíticas iam sendo transformadas com a aproximação das teorias do confronto político. A campanha pelas Diretas Já, por exemplo, foi lida como um dos três grandes ciclos de protestos da Nova República, ao lado do Fora Collor e das Jornadas de Junho de 2013 (Tatagiba, 2014). Se as Diretas Já exemplificam o papel de protestos e da sociedade civil nas transições para democracia, o Fora Collor mostra como as ruas seguiram como espaço para tematizar questões relativas ao funcionamento do regime e mostra o potencial que o tema da corrupção tem, historicamente, para levar às ruas pessoas não articuladas a movimentos e sindicatos.

Os protestos organizados por movimentos sociais deram a tônica de mobilização na Nova República, quando as ações de rua foram progressivamente identificadas com movimentos progressistas. Ali estavam sindicatos e trabalhadores, com seus carros de som e bandeiras, ao lado de movimentos populares do campo e da cidade. Mas, outras formas mais disruptivas de protesto também existiam. Nos centros urbanos, ocupações de prédios vazios foram iniciadas nos anos 1990 e colocaram novamente em pauta o direito à cidade (Trindade, 2021).

No mundo rural, ocupações de fazendas intensificadas nos anos 1990 e 2000 tornaram-se parte da gramática construída por trabalhadores sem terra para fazer demandas ao Estado (Sigaud; Ernandez; Rosa, 2010). As ocupações pela reforma agrária tiveram picos nos períodos 1995-2000 e a partir do governo Lula, em 2003 (Girardi; Fernandes, 2009, p. 374). Contribuíram para dar visibilidade nacional e internacional a esse modo de protestar e fizeram com que o Estado tivesse que responder a elas. E o sucesso do MST contribuiu para a difusão da "forma-acampamento" e da "forma movimento" como modos de estabelecer conflitos entre outros grupos, rurais e urbanos (Rosa, 2010). As retomadas de terra também foram compondo a linguagem da atuação indígena no país (Brighenti; Heck, 2022). A literatura sobre tais fenômenos jamais abriu mão das categorias analíticas críticas, atenta a movimentações de classe, a disputas ideológicas e aos questionamentos ao modelo capitalista. Assim, seguem pujantes no Brasil análises de protestos cujas categorias vão além das identidades, oportunidades, repertórios e enquadramentos.

Expressão recente dessa percepção é a Rede DATALUTA – Rede de Pesquisa das Lutas por Espaços e Territórios, cujas pesquisadoras e pesquisadores vêm explorando o conceito de protesto como diferentes iniciativas explicitadas pelos movimentos no campo de ação política, mas também nos espaços de vivência cotidiana. Não há uma identificação direta com a perspectiva da Análise de Eventos de Protestos (AEP), apesar de elementos comuns. Ao trabalhar com notícias veiculadas em diferentes mídias como fonte de dados, o grupo evidencia protestos em uma gama de atividades protagonizadas pelos movimentos socioterritoriais. Trata-se de ações de solidariedade, comunicativas, judiciais, de ocupação, de produção e comercialização, manifestação, encontro etc., que podem ser reivindicativas, colaborativas ou propositivas, sendo o protesto uma entre várias formas possíveis. Além das históricas ocupações de terra e acampamentos, vêm emergindo outras possibilidades, em redes de articulação que sinalizam à sociedade e aos governos o potencial das propostas por eles organizadas, como as doações de alimentos saudáveis, as cozinhas solidárias, o plantio de árvores, a criação de tecnologias sociais, entre outras (Moura; Lima, 2025). Os pesquisadores e pesquisadoras da Rede partem das ações dos movimentos para compreender os protestos, ainda que compreendam que protestos são ações que podem ser realizadas por outros coletivos e/ou indivíduos.

Independentemente das lentes teóricas, mudanças políticas nos anos 2000 renovaram os desafios colocados às análises brasileiras. Quando o Partido dos Trabalhadores chegou ao governo Federal, as teorias do confronto político estavam estabelecidas no país. Categorias como oportunidades políticas e repertórios de ação foram amplamente empregadas para analisar o período, mas também foram ficando evidentes deslocamentos nos padrões de relação entre governo Federal e movimentos que demandaram novas teorizações. O governo Lula abriu canais de diálogo, e foi sendo construído o que a literatura nacional denominou de "repertórios de interação". Trata-se de formulação que retira a relação Estado-movimentos da perspectiva do conflito, ampliando repertórios também para interações que ocorrem no interior do Estado ou de forma concertada com a sociedade (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014, p. 331). Isso, no entanto, não significou o fim das disputas. Governos marcados por alianças pela governabilidade e por embates entre diferentes projetos políticos também abriram portas para invenções como as "rotinas de protestos e ação direta", isto é, períodos

de ação coletiva mais ou menos demarcados e que pressionam pela abertura ou pelo restabelecimento de negociações (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014, p. 332). São exemplos de rotinas de protesto os Gritos da Terra, protagonizados por organizações de base rural, como a Contag e o MST, desde o início dos anos 1990 e que a cada ano abrem negociações sobre os programas de crédito para a agricultura familiar e demandam políticas públicas para o setor (Medeiros, 2014; Teixeira, 2023). Mulheres trabalhadoras rurais criaram, em 2000, a Marcha das Margaridas, que acontece a cada quatro anos para reivindicar direitos específicos, lutar contra a violência no campo e promover pautas como titulação de terra, saúde, educação e agroecologia (Aguiar, 2025). Também pode ser entendido como uma rotina de protestos o Abril Indígena, realizado desde 2003: sempre em data próxima ao Dia dos Povos Indígenas, lideranças dos povos originários acampam na Esplanada dos Ministérios para questionar a política indigenista do Estado e fazer demandas.

Se, no decorrer dos anos 2000, boa parte das análises atentava a formas mais institucionalizadas de interação entre Estado e sociedade, fato é que elas jamais contaram toda a história da ação coletiva no país. Enquanto os deslocamentos nas cidades iam se tornando mais demorados e caros, protestos sobre preços e condições de vida eclodiram novamente. Em 2003, as "Revoltas do Busão" pararam Salvador e, em 2004-2005, a "Revolta da Catraca" marcou Florianópolis. Ocupações urbanas ganharam força em outros locais, como Belo Horizonte (Aragão; Soraggi; Corrêa, 2021). Na década seguinte, o tema retomou força. A partir de maio de 2013, houve protestos defendendo o transporte público em Goiânia (Tavares; Roriz; Oliveira, 2016), e ganharam as ruas de São Paulo as manifestações que depois foram chamadas Jornadas de Junho. Inicialmente articuladas pelo Movimento Passe Livre, que se pretendia horizontal e autonomista, questionavam um aumento de vinte centavos nos preços das passagens de ônibus na cidade – a semelhança temática com a Revolta do Vintém, de 1879, não deixa de ser inusitada. O protesto em 13 de junho foi reprimido pela polícia, ganhou destaque na mídia, e as marchas seguintes atraíram números crescentes de participantes. Manifestações espalharam-se por capitais e cidades do interior do país. Muitas delas foram convocadas, e todas elas foram replicadas, pelas redes sociais. Leituras no calor dos acontecimentos discutiam a relação ou não com a economia na gênese das insatisfações, a coerência das pautas, o caráter autonomista das lideranças, o papel da

internet, a relação com as lutas urbanas, os embates de gênero, os *black blocs* e a violência policial (Maricato, 2013; Singer, 2013; Tatagiba, 2014; Souza, 2020; Sarmento; Reis; Mendonça, 2017). A miríade de cartazes e demandas expressando visões políticas distintas, a ausência inicial de carros de som, as disputas sobre a presença de partidos, as práticas autonomistas de ações diretas deixavam entrever mudanças no repertório de protestos no país – algumas inauguradas, outras revisitadas (Mendonça; Bustamante, 2020).

Entretanto, o sentido do que ocorreu naquele ciclo de protestos, com seu caráter de "abertura societária" capaz de gerar impactos multidimensionais e em diferentes escalas (Bringel; Pleyers, 2015), ou de "acontecimento" (Mendonça; Simões, 2022), continua sendo objeto de debates entre ativistas, pesquisadores e políticos. Analistas de perfis diversos lançam mão tanto de categorias do confronto político como de abordagens pragmatistas, marxistas, pós-estruturalistas (Tavares; Ballestrin; Mendonça, 2022). Usando a metodologia da análise de eventos de protestos articulada a um olhar marxista, Tatagiba e Galvão (2019) mostraram que o "caldeirão dos protestos" antecedeu a crise econômica e teve forte impacto sobre a avaliação do governo Dilma Rousseff. Essas autoras identificaram dois processos simultâneos a partir de 2013: heterogeneização da sociedade civil, com a permanência de atores já existentes (trabalhadores, movimentos populares), e a emergência de novos atores coletivos.

Buscando entender como se chegou até ali, Alonso (2023) encontrou três grandes grupos: nacionalistas, autonomistas e socialistas, cada um deles estabelecendo temas e "zonas de conflito específicas". Mendonça e Bustamante (2020) disputam esse entendimento argumentando, entre outros pontos, que o autonomismo não era simplesmente um entre muitos repertórios, mas elemento que enquadrava o campo de confronto; e que uma sistematização em três grupos enfraqueceria o poder de deslocamento dos protestos de junho, ao organizar sua natureza caótica. Sugerem voltar aos repertórios utilizados em junho como processos históricos e que devem ser lidos a partir da "horizontalidade, a anti-hierarquia, a antiliderança e a autogestão [que] estruturaram todo o conflito" (Mendonça; Bustamante, 2020, p. 3). Análises posteriores questionaram o início do ciclo e as narrativas centradas no Sudeste (Tavares; Roriz; Oliveira, 2016) e ressaltaram a "diversidade intrínseca" (Perez, 2021).

As explicações e os impactos de 2013 seguiram em disputa. Alguns encontraram em Junho uma reação à agenda petista de inclusão pela classe

média e um aumento da demanda por mais pelos recém-incluídos – estaria ali a origem da instabilidade política e da crise na democracia que se sucedeu, o "ovo da serpente" (Singer, 2018; Haddad, 2017). Outros reputam a gênese da insatisfação a erros das administrações petistas (Nobre, 2022). De uma ou outra forma, protestos passaram a integrar, com força inédita, as análises sobre democracia no Brasil (Avritzer, 2019).

Já em 2015, as mobilizações pelo *impeachment* de Rousseff inauguraram o cenário dos protestos nos anos seguintes: em meio a panelaços, houve manifestações que se alternavam entre os defensores da presidenta vestidos de vermelho e os detratores usando camisetas verde-amarelas. Na disputa por quem levava mais gente às ruas, o volume de protestos multiplicou-se e sedimentou-se a presença das direitas nas ruas de um país literalmente dividido, como mostrou a fotografia de uma cerca instalada na Esplanada dos Ministérios para evitar confrontos (Bringel; Pleyers, 2015; Tatagiba, 2018). Em meio à Operação Lava Jato, a mudanças profundas nas dinâmicas da comunicação política e à força do antipetismo construído pelas emergentes direitas, as mobilizações acabaram atravessando também os processos eleitorais de 2018 e 2022. E culminaram com a tentativa malsucedida de golpe em 8 de janeiro de 2023, marcada por protesto que destruiu sedes dos poderes na Esplanada dos Ministérios (Carvalho; Tatagiba, 2025).

Em termos metodológicos, uma das consequências dos ciclos recentes foi o crescimento, no Brasil, do uso da metodologia de Análise de Eventos de Protestos e a produção de bancos de dados a partir de fontes de jornais e de informes de movimentos (Alonso, 2023; Fernandes; Silva, 2024, Carvalho; Natalucci; Sooma, 2024). Neste período em que crescem mobilizações vinculadas a crimes e desastres ambientais, também nessa área há análises de eventos de protestos (Carlos; Pereira, 2024). Um dos desafios que essa metodologia enfrenta passa por incorporar o ativismo digital e os protestos híbridos, isto é, aqueles que ocorrem tanto em espaços virtuais como em espaços públicos e que são característica fundamental da política contemporânea (von Bülow; Gobbi; Dias, 2022; von Bülow; Messore; Olguín, 2024). Assim, em meio a diferentes ênfases teóricas e analíticas, o foco nos protestos no campo da ação coletiva segue pujante e mostra, com eloquência, o que cidadãs e cidadãos são capazes de criar nos encontros, tensões e trocas produzidos quando as pessoas agem coletivamente.

Referências

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados*, v. 57, p. 325–357, 2014.

AVRITZER, L. *O pêndulo da democracia no Brasil*. São Paulo: Todavia, 2019.

AGUIAR, V. *Somos todas margaridas*: constituição das mulheres do campo e da floresta como sujeito político. [*S.l.*]: Mórula Editorial, 2025. eBook Kindle.

ALONSO, A. O abolicionismo como movimento social. *Novos Estudos – Cebrap*, n. 100, p. 115–127, nov. 2014.

ALONSO, A. Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. *Sociologia & Antropologia*, v. 2, n. 3, p. 21-41, 2012.

ALONSO, A. *Treze: a política de rua de Lula e de Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

ALONSO, A. A pesquisa sobre protestos. *In*: FIORE, M.; DOLHNIKOFF, M. (org.). *Mosaico de olhares*: pesquisa e futuro no cinquentenário do Cebrap. São Paulo: Sesc-SP, 2021. p. 133–141.

ALVAREZ, S. E. *et al.* 13 Theses on feminist protest: a manifesto. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, v. 50, n. 1, p. 11–42, 1 Sept. 2024.

ALVAREZ, S. E. Protesto: Provocações teóricas a partir dos feminismos. *Polis – Revista Latino-americana,* v. 21, n. 61, p. 98-117, 2022.

ARAGÃO, T.; SORAGGI, A. C.; CORRÊA, F. Ocupações urbanas como repertório confrontacional dos movimentos de luta por moradia. *Cadernos Metrópole*, v. 23, n. 52, p. 1.165–1.192, dez. 2021.

ARCE, M.; WADA, T. (org.). *Popular politics and protest event analysis in Latin America*. New Mexico: New Mexico Press, 2024.

BREMER, B.; HUTTER, S.; KRIESI, H. Electoral Punishment and Protest Politics in Times of Crisis. *In*: KRIESI, H.; WÜEST, B.; HAUSERMANN, S. (org.). *Contention in Times of Crisis*: Recession and Political Protest in Thirty European Countries. 1. ed. [*S.l.*]: Cambridge University Press, 2020. p. 227–249.

BRIGHENTI, C; HECK, E. *O movimento indígena no Brasil*. Foz do Iguaçu: Ed. Unila, 2022.

BRINGEL, B.; PLEYERS, G. Junho de 2013... dois anos depois. *Nueva Sociedad*, n. Special Issue, p. 4–17, oct. 2015.

CARLOS, E.; PEREIRA, M. M. "Descomemorando" o desastre no Rio Doce: táticas, performances e enquadramentos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 43, 2024.

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil*: o longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARVALHO, P. D. ; TATAGIBA, L. Quando o conflito eleitoral extravasa para as ruas: protestos e eleições presidenciais no Brasil (2010-2022). *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 124, p. e124046pd, 2025.

CARVALHO, P.; NATALUCCI, A.; SOMMA, N.(org.). *Protestas, democracia y desigualdades en el Cono Sur*. Buenos Aires: Prometeo, 2024.

CENTRO DE ESTUDIOS DE CONFLICTO Y COHESION SOCIAL (COES). *Informe anual del Observatorio de Conflictos 2020*.

DELLA PORTA, D. Eventful Protest, Global Conflicts. *Distinktion*, n. 17, p. 27-56, 2008.

DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular*: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Anpocs: Relume Dumará, 1995.

FERNANDES, E. G.; SILVA, M. K. Controlando o protesto: repertório, estratégias e aprendizagem no policiamento do ciclo de protestos de 2013-2014. *Dados*, v. 67, n. 4, p. e20220006, 2024.

FERNANDES, T. *et al.* Ciclos de protesto e democracia: uma comparação entre Portugal e Espanha, 2000-2019. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 97, 2 ago. 2021.

FERRERO, J. P.; NATALUCCI, A.; TATAGIBA, L. (org.). *Socio-political dynamics within the crisis of the left*: Argentina and Brazil. London: Rowman & Littlefield International, 2019.

FILLIEULE, O.; TARTAKOWSKY, D. *La manifestación. Cuando la acción colectiva toma las calles*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2015.

GALVÃO, A. Marxismo e movimentos sociais. *Crítica Marxista*, n. 32, p. 107–126, 2011.

GILLION, D. *The loud minority*: why protests matter in American democracy. Princeton: Princeton University Press, 2020.

GILLION, D.; SOULE, S. The impact of protest on elections in the United States. *Social Science Quarterly*, [*s. l.*], v. 99, n. 5, p. 1.649-1.664, 2018.

GIRARDI, E. P.; FERNANDES, B. M. Geografia da conflitualidade no campo brasileiro. *In*: FERNANDES, B. M.; MEDEIROS, L. S.; PAULILO, M. I. (ed.). *Lutas camponesas contemporâneas*: condições, dilemas e conquistas. Brasília; São Paulo: NEAD; Ed. Unesp, 2009. p. 339–366. v. II.

GOHN, M. da G. *Teorias dos movimentos sociais – paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HADDAD, F. Vivi na pele o que aprendi nos livros: um encontro com o patrimonialismo brasileiro. *Revista Piauí*, n. 129, jun. 2017. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/materia/vivi-na-pele-o-que-aprendi-nos-livros/. Acesso em: 20 maio 2025.

HUTTER, S. Protest event analysis. *In*: DELLA PORTA, D.; DIANI, M. (org.). *Methodological practices in social movement research*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 335–367.

JASPER, J. *Protesto*: uma introdução aos movimentos sociais. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

JASPER, J. The emotions of protest: affective and reactive emotions in and around social movements. *Sociological Forum*, v. 13, n. 3, p. 397-424, 1998.

KOTSCHO, R. *Explode um novo Brasil. Diário da campanha das Diretas*. São Paulo: Braziliense, 1984.

KRIESI, H. *et al.* (orgs.). *Contention in times of crisis: recession and political protest in thirty European countries.* Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

LÉNIN, V. I. *Que fazer? Problemas candentes do nosso movimento*. 1902. Disponível em: https://www.marxists.org/portugues/lenin/1902/quefazer/fazer.pdf. Acesso em: 14 nov. 2025.

LOPEZ-MAYA, M. Notas sobre lo conceptual, metodológico y las fuentes en el estudio de la protesta popular venezolana reciente. *In*: LOPEZ-MAYA, M.; CARRERA, N. I.; CALVEIRO, P. (ed.). *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2008.

MARICATO, E. *et al*. *Cidades rebeldes*: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013.

MARQUES, T. C. *O voto feminino no Brasil*. [*S.l.*]: Câmara dos Deputados – Coordenação Edições Câmara, 2021.

MCADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. Para mapear o confronto político. *Lua Nova*, 76, p. 11-48, 2009.

MCCARTHY, J. D.; ZALD, N. M. Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. *American Journal of Sociology*, v. 82, n. 6, p. 1212–1241, 1977.

MEDEIROS, L. S. O sindicalismo rural nas últimas décadas: mudanças e permanências. *In*: OLIVEIRA, R. V. de; BRIDI, M. A.; FERRRAZ, M. (ed.). *O sindicalismo na era Lula*: paradoxos, perspectivas e olhares. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2014. p. 247–282.

MELUCCI, A. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 1999.

MENDONÇA, R. F.; SIMÕES, P. G. Junho de 2013 como acontecimento. *In*: TAVARES, F. M. M.; BALLESTRIN, L.; MENDONÇA, R. F. (org.). *Junho de 2013*: sociedade, política e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Eduerj, 2022.

MENDONÇA, R. F.; BUSTAMANTE, M. Back to the Future: Changing Repertoire in Contemporary Protests. *Bulletin of Latin American Research,* p. 1-15, 2020.

MOURA, J. T. V. de; LIMA, W. F. P. de. Ações de solidariedade em busca da justiça social e soberania alimentar: o papel do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no Brasil (2020-2022). *Campo-Território*, v. 19, n. 56, p. 345-369, 2025.

NOBRE, M. *Limites da democracia*: de Junho de 2013 ao governo Bolsonaro. São Paulo: Todavia Editora, 2022.

PEREZ, O. C. Sistematização crítica das interpretações acadêmicas brasileiras sobre as Jornadas de Junho de 2013. *Revista Izquierdas*, v. 50, p. 1–16, 2021.

POMA, A.; GIANNINI, V. James M. Jasper (2018). The Emotions of Protest. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 83, n. 4, p. 1039–1044, 19 out. 2021.

ROSA, M. Para além do MST: o impacto nos movimentos sociais brasileiros. *In*: CARTER, M. (ed.). *Combatendo a desigualdade social. O MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: Ed. Unesp, 2010. p. 461–447.

SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena*: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTANA, M. A. Classe trabalhadora, confronto político e democracia: o ciclo de greves do ABC paulista e os desafios do sindicalismo atual. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 104, p. 19–65, ago. 2018.

SARMENTO, R.; REIS, S.; MENDONÇA, R. F. As Jornadas de Junho no Brasil e a questão de gênero: as idas e vindas das lutas por justiça. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 22, p. 93–128, abr. 2017.

SCHWARCZ, L. M.; STARLING, H. M. M. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SIGAUD, L. A luta de classes em dois atos: notas sobre um ciclo de greves. *In*: FERNANDES, B. M.; MEDEIROS, L. S.; PAULILO, M. I. (ed.). *Lutas camponesas contemporâneas*: condições, dilemas e conquistas. São Paulo; Brasília: ÑEAD; Ed. Unesp, 2009. p. 287–305. v. 1.

SIGAUD, L.; ERNANDEZ, M.; ROSA, M. *Ocupações e acampamentos*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

SINGER, A. *O lulismo em crise*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SINGER, A. Brasil, Junho de 2013: classes e ideologias cruzadas. *Novos Estudos – Cebrap*, v. 97, Dossiê: mobilizações, protestos e revoluções, p. 23-40, 2013.

SVAMPA, M. Protesta, movimientos sociales y dimensiones de la acción colectiva en América Latina. *In*: *Jornadas de Homenaje a C.Tilly.* Universidad Complutense de Madrid-Fundación Carolina, may, 2009. Disponível em: https://maristellasvampa.net/archivos/ensayo57.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025.

TARROW, S. *O poder em movimento*: movimentos sociais e confronto político. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

TATAGIBA, L. 1984, 1992 e 2013. Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. *Política & Sociedade*, v. 13, n. 28, p. 35, 31 dez. 2014.

TATAGIBA, L. Entre as ruas e as instituições: os protestos e o impeachment de Dilma Rousseff. *Lusotopie*, v. XVII, n. 1, p. 112–135, 1 set. 2018.

TATAGIBA, L.; GALVÃO, A. Os protestos no Brasil em tempos de crise. *Opinião Pública,* Campinas, v. 25, n. 1, p. 63–96, 2019.

TAVARES, F. M. M.; BALLESTRIN, L.; MENDONÇA, R. F. (org.). *Junho de 2013: sociedade, política e democracia no Brasil.* 1. ed. Rio de Janeiro: Eduerj, 2022.

TAVARES, F. M. M.; RORIZ, J. H. R.; OLIVEIRA, I. C. D. As jornadas de maio em Goiânia: para além de uma visão sudestecêntrica do junho brasileiro em 2013. *Opinião Pública*, v. 22, n. 1, p. 140–166, abr. 2016.

TEIXEIRA, M. A. *Contag: 1963-2023: ações de reprodução social e formas de ações coletivas.* Rio de Janeiro: Mórula, 2023.

TILLY, C. *Social movements, 1768-2004*. Boulder: Paradigm, 2004.

TILLY, C.; TARROW, S. *Contentious politics*. 2 ed. Oxford University Press, 2015.

TOURAINE, A. Na fronteira dos movimentos sociais. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 21, n. 1, p. 17-28, p. 18-28, jan./abr. 2006.

TRINDADE, T. *Protesto e democracia*: ocupações urbanas e luta pelo direito à cidade. [*S.l.*]: Paco Editorial, 2021.

VON BÜLOW, M.; GOBBI, D.; DIAS, T. O conceito de ativismo digital: uma agenda para além das fronteiras entre sistema político e sociedade civil. *In*: TATAGIBA, L.; ALMEIDA, D. C. R.; GURZA LAVALLE, A.; SILVA, M. K. (org.). *Participação e ativismos*: entre retrocessos e resistências. Porto Alegre: Zouk, 2022. p. 307-325.

VON BÜLOW, M.; MESSORE, F.; OLGUÍN, T. Protestas híbridas: redes y repertorios en las calles y en las arenas digitales. *In*: CARVALHO, Priscila; NATALUCCI, Ana; SOMMA, Nicolás (eds.). *Protestas, democracia y desigualdades en el Cono Sur*. Buenos Aires: Prometeo, 2024. p. 177–198.

ZIBECHI, R. Protesta y movilización en América Latina. Entrevistas Wambra, 31 jul. 2022. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=sHT1KqIQSzE. Acesso em: 6 nov. 2025.

ZIBECHI, R. Raúl Zibechi: "Ante el colapso global, nuevas relaciones comunitárias son necesarias". *El Salta*, 13 out 2021. Disponível em: https://www.elsaltodiario.com/movimientos-sociales/raul-zibechi-colapso-global-nuevas-relaciones-comunitarias-necesarias. Acesso em: 28 fev 2025.

Interseccionalidade

Olivia Cristina Perez

Introdução ao conceito de interseccionalidade

A interseccionalidade é a perspectiva que reconhece a existência simultânea e interligada de múltiplas formas de opressão e discriminação. Esse conceito destaca que marcadores sociais como classe social, gênero, raça e orientação sexual – dentre outros – interagem entre si, criando experiências específicas de opressão e desigualdade. A análise interseccional enfatiza que nenhuma dessas dimensões deve ser estudada isoladamente, pois é na interação entre elas que se compreendem os desafios sociais vivenciados pelos sujeitos.

A feminista negra estadunidense Kimberlé Crenshaw tornou-se uma das principais referências no debate sobre interseccionalidade. Crenshaw explica que, apesar de todas as mulheres enfrentarem discriminação de gênero, existem outras dimensões, como raça e classe social, que influenciam significativamente a maneira como diferentes grupos de mulheres experienciam tais discriminações. A interseccionalidade é assim definida pela autora (Crenshaw, 2002, p. 177):

> A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras.

Essa passagem indica que a interseccionalidade busca analisar como diferentes formas de discriminação interagem e se reforçam mutuamente. Ou seja, ao invés de considerar o racismo, o patriarcado ou a desigualdade econômica isoladamente, a abordagem interseccional destaca como esses fatores agem em conjunto, produzindo diferentes níveis de desigualdade social.

O exame das desigualdades sociais sob a perspectiva da interseccionalidade possibilita compreender a complexidade das hierarquias que marcam a população brasileira. A população negra, no conjunto, representa 55% dos brasileiros, conforme o Censo de 2022 do IBGE. As mulheres negras formam o maior grupo populacional: são 60 milhões de pessoas, o equivalente a mais de 28% da população total. Ainda assim, esse grupo enfrenta desigualdades estruturais persistentes. As mulheres negras permanecem com menor acesso à educação formal, concentradas em trabalhos informais e de baixa remuneração e mais expostas à pobreza. Elas enfrentam maiores barreiras no acesso à saúde e piores condições durante a gestação. Além disso, são as que mais dependem de programas sociais e consistem nas principais vítimas de violência de gênero (Brasil, 2023). A condição das mulheres negras no Brasil expressa de forma concreta o entrelaçamento das opressões de raça, gênero e classe, cuja compreensão plena exige o olhar interseccional.

O termo interseccionalidade popularizou-se no Brasil especialmente a partir do século XXI, adquirindo desde então diferentes usos e significados, conforme o contexto. Proponho compreender o conceito em suas múltiplas dimensões: como fundamento e estratégia; como categoria analítica; como referência ético-política; como ferramenta de políticas públicas.

Detalhando melhor cada um desses usos, a interseccionalidade tornou-se uma pauta central nos movimentos sociais contemporâneos. O feminismo interseccional, por exemplo, enfatiza outras formas de opressão além do gênero, tais como a classe social, a raça e a orientação afetivo-sexual. Assim, muitos movimentos feministas têm adotado campanhas que combatem de forma articulada o racismo contra mulheres negras e a violência contra a população LGBTQIAPN+ (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Pessoas trans, Queer, Intersexuais, Assexuais, Pansexuais e Não bináries, sendo o + utilizado para incluir outras identidades e orientações).

A interseccionalidade também é utilizada na academia como uma ferramenta analítica. Ela permite compreender como múltiplas formas de desigualdades – atreladas a gênero, raça, classe social e orientação sexual – interagem e se estruturam mutuamente. Esse conceito foi amplamente difundido em estudos sobre feminismos e raça no Brasil a partir dos anos 2000, oferecendo novas perspectivas para analisar desigualdades antes consideradas isoladamente.

Além disso, a importância do olhar interseccional também tem sido empregada como um critério de justiça social na defesa de direitos. Essa perspectiva tem sido fundamental para reconhecer que políticas públicas e iniciativas de inclusão social só produzem efeitos concretos quando contemplam as diferentes dimensões das desigualdades sociais. Assim, o olhar interseccional funciona como um parâmetro ético e analítico para avaliar se as análises e as políticas públicas estão efetivamente alinhadas às demandas dos movimentos sociais que evidenciam a interdependência entre classe, raça e gênero.

No campo da gestão pública e das políticas públicas, a interseccionalidade tornou-se uma ferramenta prática para lidar com desigualdades estruturais. Por exemplo, o universalismo tradicional das políticas públicas muitas vezes exclui mulheres negras ao não considerar suas especificidades raciais e de gênero. Já a abordagem interseccional permite que as instâncias de proteção aos direitos humanos identifiquem diferenças internas a grupos considerados homogêneos, possibilitando ações mais inclusivas.

Outro aspecto relevante é que, mesmo em contextos nos quais o termo interseccionalidade não é mencionado de forma explícita, por vezes existe uma compreensão dos diversos marcadores que estruturam as desigualdades sociais. Ou seja, a ausência da nomeação não implica a inexistência de uma abordagem interseccional. Portanto, mais do que um rótulo a ser incorporado em documentos ou discursos, a interseccionalidade deve ser compreendida como um modo de ver o mundo e uma prática que orienta a leitura crítica das estruturas sociais e a construção de ações voltadas à transformação das desigualdades.

A força do conceito está em: ampliar a compreensão das desigualdades sociais, evidenciar que diferentes dimensões se combinam e se reforçam mutuamente, articular teoria e prática. A perspectiva abre possibilidades para que aspectos antes invisibilizados das desigualdades sejam percebidos e incorporados nas análises e práticas voltadas à transformação social. Ao mesmo tempo, a perspectiva interseccional oferece instrumentos analíticos e políticos que permitem reconhecer essas articulações e orientar práticas transformadoras comprometidas com a superação das múltiplas desigualdades sociais.

Como afirmam Sumi Cho, Kimberlé Crenshaw e Leslie McCall (2013), a interseccionalidade se consolidou como uma das contribuições mais significativas do pensamento feminista contemporâneo, justamente

por sua capacidade de articular teoria, método e prática política. Para as autoras, a interseccionalidade não é apenas uma categoria analítica, mas uma sensibilidade crítica que orienta tanto a produção de conhecimento quanto a ação transformadora. A força do conceito está, portanto, em seu caráter dinâmico, insurgente e prático, capaz de vincular a análise teórica às lutas sociais que lhe deram origem (Cho; Crenshaw; McCall, 2013).

Origens e trajetória

O conceito de interseccionalidade é comumente associado à atuação política e intelectual das feministas negras, especialmente dos Estados Unidos. Autoras feministas negras são conhecidas por utilizar essa lente para mostrar como raça, gênero e classe atuam conjuntamente na produção das desigualdades sociais enfrentadas por mulheres negras.

Mas esse não é um debate novo. Ainda em 1851, Sojourner Truth chamava atenção para as condições específicas das mulheres negras trabalhadoras em seu célebre discurso "E eu não sou uma mulher?", marcando reflexões centrais do que hoje se popularizou como interseccionalidade. Também no Brasil, as discussões sobre a articulação de gênero, raça e classe já estavam presentes há bastante tempo. Feministas brasileiras como Lélia Gonzalez (2000) já realizavam, desde meados dos anos 1980, análises que enfatizavam as conexões entre essas diferentes clivagens sociais, mesmo antes da difusão ampla do termo.

Esses debates ganharam força como resposta à insuficiência das abordagens feministas tradicionais, que muitas vezes focavam apenas o gênero, negligenciando as formas específicas como o racismo afetava as mulheres negras. Lélia Gonzalez (2020) destacou a imposição hierárquica entre as mulheres no interior do movimento feminista clássico, chamando atenção para os limites de um feminismo construído a partir de uma perspectiva eurocentrada. Conforme escreveu a autora, muitas feministas brancas mantinham uma postura "metodologicamente mecanicista (pois eurocêntrica)", tornando-se, assim, "cúmplices de uma dominação que pretendiam combater" (Gonzalez, 2020, p. 14), ou seja, reproduzindo o próprio sistema patriarcal-racista que diziam enfrentar.

A ideia central da abordagem interseccional é justamente evitar tanto a negligência quanto a priorização de uma clivagem social em detrimento de outra. Nesse sentido, Patricia Hill Collins (2016) observa que

a interseccionalidade se contrapõe às perspectivas que hierarquizam as opressões, tratando uma como principal e as demais como complementares. Para a autora, todas as formas de dominação são interdependentes e coextensivas, e somente a análise articulada entre elas permite apreender a estrutura das desigualdades e formular respostas teóricas e políticas coerentes com sua natureza múltipla.

É importante ressaltar que o debate sobre interseccionalidade não surgiu na academia. A ideia e a importância das análises e práticas que consideram as múltiplas dimensões que estruturam as desigualdades sociais foram construídas por movimentos sociais, em especial pelos feminismos negros.

Kyrillos (2020) explica que a entrada das mulheres negras no espaço acadêmico permitiu a transposição dessa experiência política para o campo da teoria. A autora destaca que a universidade funcionou como um espaço de sistematização e legitimação científica dessas reflexões produzidas na militância, transformando-as em ferramentas analíticas. Essa aproximação entre a prática política e a reflexão teórica possibilitou que as demandas históricas por reconhecimento e justiça social fossem traduzidas em conceitos capazes de dialogar com diferentes campos do conhecimento. Nesse sentido, o surgimento da interseccionalidade na academia não significou uma ruptura com sua origem nos movimentos sociais, mas uma continuidade em nova forma institucional.

As lutas feministas e negras foram determinantes para a entrada de pesquisadoras e ativistas no ambiente acadêmico, processo que impulsionou a difusão da perspectiva interseccional. A implementação das políticas de cotas intensificou esse movimento, ampliando a presença de pessoas negras, indígenas, quilombolas, LGBTQIAPN+ e de baixa renda nas universidades públicas. Essa presença crescente diversificou o espaço acadêmico e gerou impactos significativos sobre suas dinâmicas internas, ao aproximar o *campus* das pautas sociais e políticas e estimular o surgimento de novas agendas de pesquisa comprometidas com o enfrentamento articulado das desigualdades (Rios; Perez, 2020). Temas historicamente invisibilizados – como o racismo estrutural, as desigualdades de gênero e as opressões cruzadas – passaram a ocupar o centro das discussões acadêmicas.

A relação entre militância e academia pode ser exemplificada pela criação e fortalecimento de centros e grupos de pesquisas voltados às questões de gênero, raça e sexualidade. Esses espaços acadêmicos

desempenharam e têm papel fundamental na ampliação do debate sobre desigualdades.

Nos últimos anos, o debate sobre interseccionalidade tem avançado no sentido de reconhecimento e valorização dos saberes locais. Essa valorização dos saberes locais tem levado ao reconhecimento da contribuição de intelectuais brasileiras fundamentais. Por exemplo, nas trincheiras da análise sobre a exploração econômica das mulheres negras, a historiadora Beatriz Nascimento, em 1976, escreveu o artigo "A mulher negra e o mercado de trabalho", no qual discute, de modo pioneiro, a inserção desigual das mulheres negras no sistema produtivo. O primeiro livro de Sueli Carneiro, *Mulher negra*, em coautoria com Thereza Santos e Albertina de Oliveira Costa, foi uma das primeiras obras a analisar a realidade das mulheres negras no Brasil, articulando as dimensões de raça, gênero e classe. Lélia Gonzalez, em 1984, publicou o artigo "Racismo e sexismo na cultura brasileira", considerado a espinha dorsal de seu pensamento crítico e inovador, ao articular as opressões de gênero, raça e classe na dinâmica do capitalismo dependente brasileiro. Essas autoras, por meio de suas trajetórias e produções intelectuais, redefiniram as bases do pensamento feminista e antirracista brasileiro. Como consequência da valorização delas e desse campo, a perspectiva interseccional tem se tornado cada vez mais central, pois já estava presente nas obras e na atuação dessas intelectuais e ativistas que constituem pilares do pensamento social brasileiro.

Pesquisas sobre o tema

Hoje, com a crescente popularização do conceito de interseccionalidade e sua entrada consolidada em diferentes áreas do conhecimento, observa-se um alargamento significativo do seu uso. Mesmo em estudos que não exploram o conceito de forma aprofundada, seu uso tornou-se uma passagem quase comum, uma referência compartilhada na análise das desigualdades. Essa presença transversal em diversos campos – como educação, saúde, direito, políticas públicas e sociologia – demonstra sua força e riqueza. O conceito tem sido utilizado para examinar as múltiplas dimensões da desigualdade em contextos concretos, como o mercado de trabalho, as políticas públicas, o direito antidiscriminatório e os movimentos sociais (Cho; Crenshaw; McCall, 2013). Nesses usos, a interseccionalidade não é tratada como uma variável ou uma soma de identidades, mas como uma

ferramenta analítica que revela como as estruturas de poder se entrelaçam na vida cotidiana.

No campo da participação social no Brasil, uma parte significativa das pesquisas sobre interseccionalidade tem se concentrado nos movimentos sociais contemporâneos, como os chamados coletivos feministas, negros e LGBTQIAPN+. Por exemplo, o trabalho de Rios, Perez e Ricoldi (2018) demonstra como esses coletivos têm incorporado a interseccionalidade não apenas como um conceito teórico, mas como um parâmetro prático de justiça social. A interseccionalidade, conforme essa linha de pesquisa, torna-se uma lente para compreender as desigualdades e uma diretriz para construir estratégias inclusivas.

As pesquisas brasileiras também têm explorado os desafios da interseccionalidade na vida das pessoas, como demonstram os estudos de Silva, Santos e Oliveira (2021) e de Carvalho, Pereira e Mendonça (2022). Esses trabalhos analisam movimentos por moradia e direitos das mulheres e mostram como a interseccionalidade ajuda a revelar as múltiplas camadas de exclusão vividas pelas mulheres negras e pela população LGBTQIAPN+.

Outra frente importante das pesquisas diz respeito à presença da interseccionalidade nas políticas públicas. Em geral, esses estudos analisam documentos que orientam políticas públicas para averiguar se e como a perspectiva interseccional é adotada (Lima; Perez, 2023).

No campo internacional, autores como Hiraide e Evans (2023) e Bello (2022) destacam a centralidade da interseccionalidade na análise de movimentos sociais globais, como o ambientalista, o movimento pelos direitos das pessoas com deficiência, o #BlackLivesMatter e o #MeToo. Esses estudos mostram que, ao adotar uma abordagem interseccional, tais movimentos conseguem dar visibilidade às experiências de mulheres negras e de outros grupos historicamente mais sujeitos a opressões sociais. A interseccionalidade é apresentada como ferramenta essencial para compreender as complexas dinâmicas de poder e exclusão e, ao mesmo tempo, como base para a construção de alianças políticas mais inclusivas.

As contribuições, os desafios e os avanços trazidos pela interseccionalidade ainda estão em desenvolvimento, o que constitui uma de suas maiores potências. De acordo com Cho, Crenshaw e McCall (2013), seu valor não está em estabelecer categorias fixas ou modelos universais, mas em oferecer um instrumento flexível para examinar as relações entre poder, identidade e estrutura social. Essa abordagem, segundo elas, permite que o

conceito se mantenha aberto, em constante diálogo com novos contextos e campos de saber, sem perder sua raiz política.

Entre as clivagens sociais que vêm ganhando espaço nesse debate, destaca-se a dimensão regional/local. Nos debates contemporâneos, tem se tornado cada vez mais evidente que diversas dimensões da vida social, política e intelectual – inclusive a própria ciência – são atravessadas por estruturas coloniais. Essas estruturas são heranças diretas da colonização, reproduzidas por modelos de conhecimento que privilegiam perspectivas eurocêntricas e marginalizam as formas de saber produzidas em contextos locais. Lélia Gonzalez (1988) explica que a ciência moderna foi construída sobre uma base colonial e racista, sustentada por uma epistemologia eurocêntrica que excluiu as experiências e os saberes de mulheres negras e indígenas. Ao denunciar essa lógica, Gonzalez propõe uma descolonização do pensamento, orientada pela valorização dos saberes afro-indígenas e pela criação de categorias próprias, como a amefricanidade, conceito que evidencia a centralidade histórica e política das resistências negras e indígenas nas Américas.

A defesa contemporânea dos saberes locais encontra amparo nas reflexões de diversos intelectuais que denunciam as hierarquias coloniais ainda presentes na produção de conhecimento. Entre esses pensadores, destaca-se o piauiense Nego Bispo (Santos; Kohan; Pereira Junior, 2025), cuja obra propõe uma inversão profunda das estruturas de poder e saber que sustentam a modernidade ocidental.

Para Nego Bispo, o pensamento colonial opera pela mercantilização e expropriação dos saberes populares, transformando-os em produtos controlados por instituições hegemônicas, como as universidades. Essa lógica transforma o conhecimento em adestramento, moldando pessoas para servir ao sistema, e não para viver em harmonia com seus territórios e comunidades. A educação colonial seria vertical, homogênea e destrutiva das diversidades, pois busca enquadrar as vidas e padronizar os modos de existir.

Em contraposição, Bispo propõe o contracolonialismo, entendido como uma prática política e epistemológica voltada à recriação das relações de saber e poder. Ser contracolonial é inverter a lógica da dominação, substituindo a educação como adestramento por processos de criação – formas de aprendizado baseadas na convivência, na oralidade e na valorização dos saberes quilombolas, indígenas e camponeses.

Assim, ao incorporar a dimensão territorial, o debate interseccional se torna mais abrangente e profundo, pois passa a reconhecer que a dominação se manifesta também nas relações entre centro e periferia, entre os espaços considerados produtores de conhecimento e aqueles historicamente tratados como receptores. A inclusão dessa clivagem regional fortalece a interseccionalidade como ferramenta analítica e política, permitindo compreender com mais precisão as múltiplas camadas das opressões e abrindo espaço para a valorização dos saberes locais como forma de resistência.

A abertura do conceito de interseccionalidade para novos debates é uma de suas principais forças, pois permite que ele se mantenha sensível às transformações sociais. Essa flexibilidade amplia a capacidade analítica do conceito, direcionando o olhar para clivagens que antes permaneciam invisíveis, como a dimensão territorial, a geração, a religião ou a deficiência. Do mesmo modo, a luta contra as desigualdades precisa ser múltipla e articulada, unindo movimentos, saberes e experiências diversas.

Disseminação do conceito

A disseminação do conceito de interseccionalidade no mundo contemporâneo tem sido fortemente impulsionada pelo uso da internet. Como apontam estudiosos da área de comunicação política, a internet constitui um novo espaço público que amplia o alcance das ideias e das estratégias de mobilização (Machado, 2015). A circulação de reflexões sobre raça, gênero, classe e sexualidade se intensificou nas redes sociais, permitindo o acesso a conteúdos que antes ficavam restritos a círculos acadêmicos ou a espaços organizativos específicos. No entanto, é importante destacar que essa disseminação não se dá de forma genérica ou automática: ela está diretamente ligada à atuação dos movimentos sociais, especialmente aqueles protagonizados por feministas negras.

A presença de páginas e coletivos que articulam militância com produção de conteúdo digital é central nesse processo. Um dos exemplos mais relevantes é o Geledés – Instituto da Mulher Negra, que atua desde 1988 no combate ao racismo, ao sexismo e à exclusão social, promovendo ações nas áreas de educação, saúde, mercado de trabalho, comunicação e políticas públicas. Geledés mantém canais de comunicação ativos e atualizados, com grande impacto nas redes, por onde difunde informações, campanhas e reflexões. Seu trabalho tem sido fundamental para inserir no debate público

questões que envolvem a articulação entre gênero, raça e classe, reafirmando o papel estratégico das redes sociais como instrumento de luta política.

Portanto, embora a internet desempenhe um papel importante na difusão da interseccionalidade, é preciso reconhecer que esse processo é movido por sujeitos e coletivos politicamente organizados. São os movimentos sociais, especialmente os compostos por feministas negras, que vêm utilizando as redes para disseminar seus ideais, formar politicamente suas seguidoras e ampliar o alcance de suas pautas. A presença qualificada desses movimentos nas redes é o que garante que a interseccionalidade circule como conceito crítico e como prática política, com potencial transformador nas lutas por justiça social.

A interseccionalidade, ou ao menos a concepção de que as desigualdades relacionam classe, gênero e raça, está presente – ainda que de forma limitada – na gestão pública. Por exemplo, durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), especialmente nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010) e Dilma Rousseff (2011–2016), houve um avanço importante na incorporação das pautas antirracistas e feministas negras na estrutura estatal. A aproximação entre movimentos sociais e a burocracia pública permitiu a formulação de políticas mais conectadas às experiências e reivindicações desses grupos. Muitas militantes passaram a ocupar cargos estratégicos na administração federal, o que contribuiu para que temas como racismo, sexismo e desigualdades estruturais ganhassem centralidade. Nesse período, ampliou-se o número de instituições de participação social e foram criados órgãos como a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), além da implementação de leis e programas de grande impacto, como o Estatuto da Igualdade Racial, a Lei de Cotas, o ProUni, as Diretrizes Curriculares para a Educação das Relações Étnico-Raciais e o Plano Nacional de Saúde da População Negra.

Um dos efeitos mais visíveis dessas políticas foi a ampliação do acesso de estudantes negros e de baixa renda ao ensino superior público. Essa nova presença resultou no fortalecimento de formas de organização estudantil baseadas em lutas interseccionais, como os coletivos feministas negros e os grupos LGBTQIAPN+, que passaram a disputar não apenas a permanência, mas também o reconhecimento e a produção de saberes a partir de outras perspectivas (Rios; Perez, 2020). É importante destacar que essas ações afirmativas não foram resultado apenas da vontade institucional, mas de uma trajetória de pressão e organização de movimentos sociais.

O conceito de interseccionalidade tem ganhado tamanha centralidade nos debates contemporâneos que vem impactando, inclusive, a forma como se interpreta a própria trajetória histórica dos feminismos. A pesquisa de Perez e Ricoldi (2023) argumenta que os feminismos atuais podem ser compreendidos como parte de uma quarta onda, cujas principais características incluem a mobilização por meio das redes digitais, a adoção da interseccionalidade como perspectiva teórica e política, e a organização por meio de coletivos. A pesquisa mostra também que o uso do termo quarta onda não se restringe ao Brasil. Ativistas e comunicadoras em diversos países vêm adotando essa nomenclatura para descrever uma fase do feminismo marcada pela intensificação das mobilizações, pela visibilidade nas redes sociais e pela ampliação das alianças com outros setores sociais.

Em todos esses avanços, é fundamental reconhecer que a projeção do conceito de interseccionalidade está diretamente relacionada à atuação política e intelectual de mulheres negras. Foram elas que contribuíram para reorganizar os termos do debate contemporâneo sobre as desigualdades sociais, ao articular experiências concretas de opressão com a construção de categorias analíticas. A interseccionalidade, nesse sentido, não é apenas uma ferramenta conceitual, mas um produto de trajetórias marcadas pela vivência simultânea de múltiplas formas de opressões e pela formulação de estratégias de enfrentamento.

Quando a crítica também revela força

A disseminação da ideia de interseccionalidade tem sido acompanhada por um conjunto de críticas e questionamentos que incidem tanto sobre seu uso analítico quanto sobre sua aplicação política como critério de justiça e de luta dos movimentos sociais.

Um exemplo de crítica é apresentado por Miguel (2017), que aponta como parte dos feminismos contemporâneos teria afastado a classe social de sua posição central na explicação das desigualdades. Segundo o autor, ao priorizar as identidades e as experiências individuais, essas abordagens teriam fragmentado a compreensão estrutural da dominação, deslocando o debate para um plano mais descritivo e menos analítico. Nesse sentido, a interseccionalidade poderia enfraquecer as análises sobre a importância da dimensão material da exploração vinculada ao capitalismo. A difusão do conceito, portanto, poderia contribuir para o distanciamento das bases

materialistas que historicamente sustentaram o diálogo entre feminismo e marxismo.

Essa crítica, contudo, pode ser reavaliada à luz da própria proposta interseccional, que desde sua origem busca articular diferentes formas de opressão, entre elas raça, gênero e classe social. A leitura de autoras como Kimberlé Crenshaw, Patricia Hill Collins e Lélia Gonzalez revela que o conceito nunca pretendeu substituir a análise materialista, mas ampliá-la, reconhecendo que a exploração econômica se manifesta de maneira distinta conforme o pertencimento racial, de gênero ou de território. Mesmo quando o termo classe não é mencionado de modo explícito, o debate sobre raça e racismo é intrinsecamente ligado às condições materiais. Assim, a interseccionalidade não elimina a análise de classe – ela a complexifica, permitindo compreender como as opressões se entrecruzam e como os sistemas de dominação se sustentam mutuamente.

Outro argumento da mesma crítica é o de que o debate interseccional produziria uma fragmentação da luta política, ao estimular que cada grupo defendesse sua própria bandeira em detrimento de um projeto coletivo. Essa leitura sustenta que o avanço das pautas feministas teria deslocado o foco das estruturas econômicas de exploração para as dimensões culturais e simbólicas da opressão, enfraquecendo a unidade das lutas sociais.

No entanto, essa interpretação desconsidera que o objetivo da interseccionalidade não é dividir, mas revelar como as opressões se entrelaçam e produzem desigualdades múltiplas. Ao reconhecer a diversidade das experiências e das posições sociais, a interseccionalidade amplia o horizonte de alianças possíveis e oferece novos caminhos para uma ação política mais abrangente e articulada. Nesse sentido, o que pode unificar as lutas contemporâneas não é o apagamento das diferenças em nome de uma identidade única de classe, mas sim o reconhecimento das múltiplas opressões como parte de um mesmo sistema. O conceito de interseccionalidade permite chamar a atenção para a necessidade desse reconhecimento.

Por vezes, o debate interseccional é acusado de forma pejorativa de identitário – termo muitas vezes usado para desqualificar os escritos e as lutas feministas e antirracistas. Essa crítica parte da ideia de que a interseccionalidade colocaria o foco excessivo nas experiências particulares, produzindo uma fragmentação das agendas coletivas e deslocando o debate do campo estrutural para o individual. Sob esse ponto de vista, as reivindicações baseadas em identidades específicas seriam vistas como ameaças

à universalidade das pautas políticas, especialmente àquelas associadas ao conflito de classe.

A crítica do identitarismo se mostra incoerente quando se considera que a própria classe social é, em si, uma identidade social. Assim como a raça, o gênero e a sexualidade, a classe também é construída socialmente e atravessada por relações de poder. Reduzir a interseccionalidade a um suposto identitarismo é, muitas vezes, uma estratégia de silenciamento, especialmente dirigida contra mulheres negras, cujas experiências desafiam tanto o machismo quanto o racismo e a exclusão econômica. Refutar essa crítica é, portanto, não apenas uma defesa teórica, mas uma afirmação ética e política da legitimidade dessas vozes na construção de uma sociedade mais justa.

Entre os críticos parece haver uma disputa velada para definir qual clivagem social seria mais importante – se a de classe, de gênero, de raça ou de outra natureza. Essa disputa reflete, em grande medida, as diferentes tradições teóricas que historicamente disputam a interpretação sobre as origens e os mecanismos da dominação social. De um lado, há os que defendem que a classe social deve permanecer como eixo explicativo principal, sustentando que as demais formas de desigualdade derivam das relações econômicas de exploração. De outro, há perspectivas que reconhecem que as hierarquias de raça e gênero não são meras consequências do capitalismo, mas estruturas interdependentes que o alimentam e o reproduzem. O conflito, portanto, não é apenas conceitual, mas político, pois envolve a definição de quais opressões merecem maior visibilidade e prioridade nas agendas de pesquisa e nas práticas de mobilização.

No entanto, a interseccionalidade surge justamente para romper com essa lógica competitiva entre categorias analíticas. Como ensina Patricia Hill Collins (2016), a interseccionalidade rejeita qualquer hierarquia entre as opressões. Para ela, as dimensões de classe, raça e gênero não atuam de forma separada, mas se entrelaçam e se reforçam mutuamente. Assim, compreender as desigualdades exige analisá-las de modo articulado, reconhecendo que nenhuma delas é secundária.

A interseccionalidade ampliou e continua alargando nosso olhar sobre as desigualdades sociais. Ao longo da história das Ciências Sociais, a classe social foi o eixo predominante das análises sobre injustiça e exclusão. Hoje, nesse campo de estudos, os argumentos que defendem a incorporação da perspectiva interseccional se fortaleceram significativamente. Esses

argumentos não defendem a substituição do debate sobre classe, mas sua inscrição em um quadro mais abrangente.

A interseccionalidade nos permite compreender que as desigualdades não se resumem a um eixo único de opressão, e que a experiência social é sempre atravessada por múltiplas hierarquias que se reforçam mutuamente. Sua força está justamente em romper com a hierarquização entre categorias e em reafirmar o vínculo entre teoria e prática, tornando-se uma ferramenta essencial para compreender e transformar as desigualdades sociais contemporâneas.

A importância da inclusão das diversidades

Alguns desafios da prática interseccional são mencionados no texto de Cho, Crenshaw e McCall (2013). Especificamente, as autoras identificam três desafios centrais para a vitalidade dos estudos interseccionais: preservar o conteúdo político do conceito frente à tendência de esvaziamento pelo neoliberalismo acadêmico; ampliar o diálogo com perspectivas pós-coloniais e transnacionais, incorporando os saberes do Sul Global e das sociedades marcadas pela colonialidade e pelo racismo estrutural; e manter o vínculo entre teoria e prática, garantindo que a interseccionalidade permaneça um projeto ético e político de transformação social. Para as autoras, a força do conceito está em sua origem nas lutas feministas negras e em sua capacidade de articular análise crítica e ação coletiva, evitando que se torne apenas um jargão acadêmico destituído de potência emancipatória.

Sustentamos que, para superar os desafios apontados por Cho, Crenshaw e McCall (2013), é preciso a retomada constante do caráter político e transformador da interseccionalidade. O conceito não deve ser tratado como um mero recurso teórico, mas como uma prática política que implica redistribuição real de poder. Essa redistribuição passa, necessariamente, pela inclusão das diversidades, sobretudo mulheres negras, nas instâncias de decisão e formulação coletiva. A presença ativa dessas mulheres é condição para que a teoria e a prática da interseccionalidade mantenham seu caráter transformador, pois são elas que vivenciam as desigualdades de forma mais intensa e acumulam saberes indispensáveis à mudança estrutural. A interseccionalidade, nesse sentido, demanda mais do que reconhecimento: exige a presença concreta dos sujeitos que conhecem, pela experiência, as múltiplas formas de opressão.

No entanto, em muitos contextos, a interseccionalidade aparece apenas como uma declaração formal, um compromisso retórico de que há uma visão interseccional, sem que isso se traduza em práticas efetivas de inclusão e redistribuição de poder. A dificuldade reside menos na operacionalização teórica do conceito, do que em sua dimensão prática e política. O verdadeiro desafio está em incluir, de forma efetiva, os grupos que compõem a maioria da população brasileira – especialmente as mulheres e as mulheres negras – nos processos de formulação coletiva, nas decisões institucionais e na produção de conhecimento.

Essa inclusão enfrenta resistências profundas, já que as instituições de poder continuam dominadas por uma minoria – homens brancos e ricos – que historicamente acumula privilégios e define os critérios de acesso e legitimidade. A mudança, portanto, requer uma transformação de estrutura, e não apenas de discurso. Esse processo precisa ser entendido como parte do próprio sentido político da interseccionalidade.

Além da inclusão política, é indispensável reconhecer o valor dos saberes locais e das epistemologias produzidas fora do eixo hegemônico. As perspectivas decoloniais e contracoloniais oferecem um caminho para essa transformação, ao questionarem as hierarquias de conhecimento impostas pelo colonialismo e ao valorizarem as experiências e os saberes locais. A valorização do pensamento contracolonial é, em grande medida, fruto das lutas interseccionais e da valorização das contribuições intelectuais de mulheres e homens negros no Brasil. Ao mesmo tempo, essas perspectivas, ao questionarem a centralidade do conhecimento eurocêntrico, ampliam o horizonte analítico e político da interseccionalidade, fortalecendo-a como instrumento ainda mais potente de transformação social.

Por fim, é necessário sempre reafirmar o vínculo entre teoria e prática: a interseccionalidade nasceu do campo movimentalista e é nele que encontra sua vitalidade transformadora. As pesquisas sobre interseccionalidade, incluídas aquelas feitas no campo da participação, devem manter uma relação direta com as transformações produzidas pelo campo dos movimentos sociais, de onde o conceito emergiu e continua a se renovar.

É no interior dos movimentos sociais que nascem e se desenvolvem muitas das compreensões mais inovadoras sobre as desigualdades sociais. Esses espaços de luta e resistência produzem saberes situados, construídos a partir da experiência concreta das opressões e das estratégias de enfrentamento coletivo. Por isso, as pesquisas sobre interseccionalidade não

devem ser sobre os movimentos, mas com eles, reconhecendo-os como sujeitos produtores de conhecimento e não apenas como objetos de análise. Incorporar essas vozes no processo investigativo é fundamental para que a teoria se mantenha comprometida com a realidade que pretende transformar e para que o conhecimento acadêmico dialogue de modo efetivo com as práticas políticas que lhe deram origem.

A manutenção dessa conexão com o campo dos movimentos sociais assegura que o conceito de interseccionalidade permaneça um instrumento vivo, capaz de acompanhar as transformações sociais e políticas de seu tempo. É nesse diálogo contínuo entre teoria e prática que o conceito preserva sua potência crítica e seu compromisso ético com a transformação das estruturas de dominação.

Considerações finais

A interseccionalidade permanece como uma das formulações mais potentes do pensamento crítico contemporâneo por sua capacidade de articular teoria e prática, ética e política, análise e ação. Longe de ser apenas um conceito teórico, ela constitui um projeto de transformação social que questiona as hierarquias naturalizadas e propõe novas formas de compreender e enfrentar as desigualdades. Sua força está em revelar que as opressões são múltiplas, interdependentes e estruturantes das relações sociais, abrindo espaço para novas formas de ver, nomear e incluir sujeitos historicamente excluídos.

Para que a interseccionalidade não se converta em um jargão esvaziado, é fundamental mantê-la vinculada às lutas e conquistas que lhe deram origem. As pesquisas acadêmicas sobre interseccionalidade não devem se afastar do campo dos movimentos sociais, onde o conceito foi gestado como uma prática política e ética voltada à transformação das estruturas de poder. Entretanto, isso não deve eclipsar a obrigação própria da pesquisa acadêmica de desenvolver o conceito em termos teóricos, analíticos e operacionais.

É a partir dessa conexão entre pesquisa e prática política que as investigações sobre interseccionalidade ganham sentido e profundidade. Ao dialogar com as experiências concretas de grupos, as pesquisas ampliam a compreensão das desigualdades estruturais e tornam visíveis realidades antes silenciadas.

Mais fundamental ainda é preservar o vínculo entre teoria e prática política, incluindo as diversidades nos espaços de formulação e decisão. A interseccionalidade nasce das lutas sociais e precisa continuar orientada por elas, garantindo que as mulheres negras, indígenas, quilombolas, pessoas LGBTQIAPN+ e outros grupos atravessados por múltiplas desigualdades participem efetivamente da produção do conhecimento e das políticas públicas. A inclusão desses sujeitos não é apenas simbólica; ela amplia as possibilidades de compreender e enfrentar as estruturas de poder que produzem as desigualdades. Somente assim a interseccionalidade continuará sendo um instrumento vivo de análise e transformação social.

Referências

BELLO, B. G. Intersectional perspectives on social movements. *Global Dialogue,* 2022.

BRASIL. Ministério da Igualdade Racial. *Informe MIR: Monitoramento e Avaliação – n. 2: Edição Mulheres Negras.* Brasília: MIR/SENAPIR, 2023. 22 p. Disponível em: https://www.gov.br/igualdaderacial. Acesso em: 20 out. 2025.

CARNEIRO, S.; SANTOS, T. *Mulher negra.* São Paulo: Conselho Estadual da Condição Feminina; Nobel, 1985.

CARVALHO, J. P.; PEREIRA, A. L.; MENDONÇA, T. B. Movimentos sociais e interseccionalidade no Brasil contemporâneo: desafios e perspectivas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 30, n. 81, p. 71-85, 2022.

CHO, S.; CRENSHAW, K.; MCCALL, L. Toward a field of intersectionality studies: theory, applications, and praxis. *Signs*, v. 38, n. 4, p. 785-810, 2013.

COLLINS, P. H. *Aprendendo com a outsider within:* a significação sociológica do pensamento feminista negro. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 31, n. 1, p. 99-127, jan./abr. 2016.

CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.

GONZALEZ, L. A categoria político-cultural de amefricanidade. *Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, n. 92/93, p. 69-82, jan./jun. 1988.

GONZALEZ, L. Por um feminismo afro-latino-americano. *In*: RIOS, F.; LIMA, M. (org.). *Por um feminismo afro-latino-americano.* São Paulo: Zahar, 2020. p. 75-93.

HIRAIDE, L. A.; EVANS, E. Intersectionality and social movements: a comparison of environmentalist and disability rights movements. *Social Movement Studies*, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2022.* Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

KYRILLOS, G. M. Uma análise crítica sobre os antecedentes da interseccionalidade. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 28, n. 1, p. 1-18, 2020.

LIMA, H. L. B. P.; PEREZ, O. C. Problematizando a ideia de interseccionalidade contida em documentos de 2015 e 2018 que guiam políticas públicas para mulheres em Teresina (PI). *Revista Ártemis*, João Pessoa, v. 35, n. 1, p. 298-313, 2023.

MACHADO, J. Das redes às ruas. *In*: ZANIRATO, S. (org.). *Políticas públicas: autores e demandas.* São Paulo: Annablume, 2015. p. 11-23.

MIGUEL, L. F. Voltando à discussão sobre capitalismo e patriarcado. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 25, n. 3, p. 1219-1237, 2017.

NASCIMENTO, B. A mulher negra no mercado de trabalho [1976]. *In*: UNIÃO DOS COLETIVOS PAN-AFRICANISTAS (org.). *Beatriz Nascimento, quilombola e intelectual*: possibilidade nos dias da destruição. São Paulo: Diáspora Africana; Filhos da África, 2018. p. 80-85.

PEREZ, O. C.; RICOLDI, A. M. *A quarta onda feminista no Brasil. Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 31, n. 3, e83260, 2023.

RIOS, F.; PEREZ, O. C.; RICOLDI, A. Interseccionalidade nas mobilizações do Brasil contemporâneo. *Lutas Sociais*, São Paulo, v. 22, n. 40, p. 36-51, 2018.

RIOS, F.; PEREZ, O. C. Interseccionalidade e diversidade nas universidades brasileiras: mudanças da última década. *In*: FACCHINI, R.; FRANÇA, I. L. (org.). *Direitos em disputa:* LGBTI+, poder e diferença no Brasil contemporâneo. 1. ed. Campinas, SP: Unicamp, 2020. p. 89-116. v. 1.

SANTOS, A. B. dos; KOHAN, W. O.; PEREIRA JUNIOR, G. Entrevista com Nego Bispo: "Eu lhe ensinei tudo que eu sabia, mas eu não sabia tudo que eu queria lhe ensinar". *Trans/Form/Ação: Revista de Filosofia da Unesp*, Marília, v. 48, n. 1, e025053, 2025.

SILVA, M. A.; SANTOS, L. C.; OLIVEIRA, R. M. Interseccionalidade e movimentos sociais no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 36, n. 107, p. 45-60, 2021.

TRUTH, S. E eu não sou uma mulher? Discurso proferido na Convenção dos Direitos das Mulheres, Akron, Ohio, 1851. *In*: hooks, b. *Não sou eu uma mulher? Mulheres negras e feminismo.* São Paulo: Plataforma Gueto, 2014.

Democracia

Leonardo Avritzer

A democracia é um conceito complexo e multifacetado que envolve as ações ligadas à soberania popular, assim como a ideia de pesos e contrapesos que estabelecem limites para essa soberania. Entre o final do século XIX e o início deste século, operamos com uma concepção que podemos denominar de democracia de maioria. O princípio fundamental por trás dessa prática da democracia de maioria consiste na ideia de que, ao final de uma disputa entre diferentes concepções baseada no voto, aqueles que foram os vencedores passam a ter o direito de implementar políticas que estejam de acordo com a concepção da maioria (Rosanvallon, 2015).

Duas grandes categorias teóricas disputaram a hegemonia no que diz respeito ao entendimento da concepção de democracia de maioria. De um lado, está a categoria procedimental, com origem no pós-guerra na obra de Joseph Schumpeter, e desenvolvida posteriormente por autores como Robert Dahl e Norberto Bobbio, dentre outros. Para Schumpeter, a democracia é um arranjo procedimental sancionado eleitoralmente no qual as elites discutem propostas políticas e ofertam para as massas uma dessas concepções, a partir da qual se organiza o processo eleitoral. Dahl (1971) leva um pouco adiante essa concepção, estabelecendo critérios para que as condições de competitividade garantam não apenas o governo da maioria, mas também o revezamento entre minoria e maioria, uma concepção baseada na ideia da coalizão entre múltiplos interesses. O autor da *Poliarquia* aponta, entre algumas outras pré-condições para igualdade procedimental no processo de constituição do governo, questões como a liberdade de organização e igualdade de comunicação (Dahl, 1956). No entanto, o autor deixa de tratar uma dimensão adicional do processo democrático, que são as políticas que podem gerar igualdade social, um problema de que ele irá se ocupar em seu livro *Prefácio à Democracia Econômica*, escrito trinta anos mais tarde.

De outro, temos uma teoria substantiva, que talvez seja anterior à concepção procedimental e cujas raízes estão no marxismo. A concepção substantiva de democracia envolve uma ideia de democracia teleológica

com objetivos que podem ser tanto uma soberania forte como uma ideia forte de igualdade política e de igualdade social (Pateman, 1970; Rawls, 1971). Em ambos os casos, temos uma concepção de democracia de maioria legitimando uma democracia de exercício, isso é, a implementação das ideias que se tornaram majoritárias por meio de um processo eleitoral.

A democracia de maioria, que conecta eleições e a legitimidade do processo de implementação de políticas públicas, passou a ser questionada devido a duas questões problemáticas: a primeira delas é a concepção de políticas públicas voltadas apenas para as maiorias. A concepção baseada fundamentalmente na questão dos interesses entra em crise. Vale a pena, aqui, desenvolver um pouco mais as principais características da política dos interesses. A política do interesse abstrai, pelo menos de forma relativa, da ideia de bem comum, para substituí-la por uma certa individualização das reivindicações onde o fundamental é que "A quer X" e "B quer Y" e "C quer Z". Todas as decisões de políticas são tomadas a partir daí, sendo possível agregar ou realizar coalizões que envolvam parte dos interesses de A, B e C (Connolly, 1972). Toda a política majoritária entre o final do século XIX e a segunda metade do século XX foi baseada nesse pressuposto. Desde o início do pós-guerra, passou a surgir a questão da elaboração de políticas públicas baseadas na identidade que passaram a ser políticas de raça ou de gênero principalmente (Foucault, 2013; Butler, 2023). A identidade tem fortes elementos valorativos que não se prestam à mesma lógica de coalizões, discutida acima. Em segundo lugar, temos também, desde o final do século XX e se expandindo muito fortemente no início deste século, a ideia de autoridades imparciais ou a ascensão da contrademocracia ou do novo papel do poder judiciário nas políticas públicas (Tate; Vallinder, 2019). O poder judiciário, hoje, é tanto um ordenador de acesso a políticas públicas como um bloqueador de determinadas políticas. Nesse caso, temos alguns fenômenos ocorrendo simultaneamente: a interferência ou até mesmo a implementação de políticas públicas pelo poder judicial e a limitação dos programas de governo pelo poder judicial.

Este capítulo terá duas partes: na primeira, iremos analisar a maneira como algumas das características fundamentais da época de ouro da democracia e do estado de bem-estar social foram se deteriorando no último quartil do século XX. Iniciaremos o texto por uma discussão sobre a concepção procedimental da democracia, a partir da qual passaremos para as características principais das políticas públicas nesse período e como elas

entraram em crise enquanto forma de legitimação da democracia. Em segundo lugar, iremos mostrar como, na América Latina, existe um fenômeno afetando a democracia que está relacionado ao ataque aos direitos civis e ao poder judiciário.

A construção democrática do pós-guerra

O debate democrático da primeira metade do século XX foi marcado pelo enfrentamento entre duas concepções de mundo e sua relação com o processo de modernização do Ocidente. De um lado, a concepção que C.B. Macpherson (1978) batizou de liberal-democracia e, de outro, uma concepção marxiana de democracia que entendia a autodeterminação no mundo do trabalho como o centro do processo de exercício da soberania por parte de cidadãos entendidos como indivíduos-produtores (Pateman, 1971). Desse enfrentamento surgiram as concepções hegemônicas no interior da teoria democrática que passaram a vigorar na segunda metade do século XX. É importante ressaltar que esse debate foi fundamentalmente um debate norte-americano travado por autores daquele país e fortemente inspirado nas práticas políticas da democracia norte-americana durante o pós-guerra. Essas concepções estão relacionadas à resposta dada a três questões: a da relação entre procedimento e forma; a do papel da burocracia na vida democrática; e a da inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala.

A questão da democracia como forma e não como substância foi a resposta dada pela teoria democrática hegemônica às críticas feitas pela teoria marxista à democracia. Coube a três autores, Joseph Schumpeter, Robert Dahl e Norberto Bobbio, durante o imediato pós-guerra, transformar o elemento procedimentalista da democracia em uma forma de elitismo democrático. Vale a pena lembrar, tal como apontamos acima, que as respostas a questões como a relação entre conteúdo e forma e entre participação e representação tiveram como modelo o funcionamento da democracia americana no pós-guerra.

Schumpeter toma como ponto de partida para a sua reflexão o questionamento da ideia de uma soberania popular forte associada a um conteúdo de sociedade. No seu clássico livro *Capitalismo, socialismo e democracia*, o autor coloca a seguinte pergunta em diálogo direto com Rousseau e Marx: é possível que o povo governe? A resposta dada por Schumpeter à

questão é clara e envolve um desenvolvimento do argumento procedimental. Para ele, não podemos pensar na soberania popular como um posicionamento racional da população ou de cada indivíduo acerca de uma determinada questão. O elemento procedimental da democracia não implica uma relação direta entre o processo de tomada de decisões e a soberania popular. Para Schumpeter, o processo democrático é justamente o contrário: "um método político, isso é, um certo tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas e administrativas" (Schumpeter, 1942, p. 242). Desse modo, Schumpeter toma uma preocupação procedimental com as regras para a tomada de decisão e a transforma em um método para a constituição de governos. Não é difícil perceber que Schumpeter e Rosanvallon têm teorias complementares sobre a relação entre democracia, políticas públicas e burocracia. O arranjo institucional com base eleitoral que Schumpeter defende permite consultar o povo ou o eleitorado sobre as suas preferências em termos de políticas públicas. Se o eleitorado quer mais estado ou menos estado, mais proteção social ou menos proteção são questões que unem as duas teorias. No entanto, caberá ao estado e às elites estatais a implementação das decisões tomadas pelo eleitorado.

Robert Dahl foi, entre os autores do pós-guerra, o que defendeu essa posição com maior ênfase a partir de um contraste entre o tamanho das unidades políticas. Para ele,

> quanto menor for uma unidade democrática, maior será o potencial para a participação cidadã e menor será a necessidade para os cidadãos de delegar as decisões de governo para os seus representantes. Quanto maior for a unidade, maior será a capacidade para lidar com problemas relevantes para os cidadãos e maior será a necessidade dos cidadãos de delegar decisões para os seus representantes (Dahl, 1998, p. 110).

A justificação da representação se assenta na questão da autorização. Dois tipos principais de pilares sustentam o argumento da autorização: o primeiro pilar diz respeito ao problema do consenso dos representantes e surgiu no interior da teoria democrática clássica, em oposição às formas de rodízio no processo de tomada de decisão próprio às formas de democracia direta (Manin, 1997). De acordo com essa concepção, o exercício direto da gestão, próprio das cidades-estado antigas ou das repúblicas italianas, envolvia a falta da autorização que era substituída pela ideia do igual direito à ocupação dos cargos de decisão política. Segundo Dahl, nas

democracias modernas a própria dimensão territorial dos estados coloca a necessidade da especialização e da diferenciação entre decisão e gestão. Dahl aponta na direção dos corpos burocráticos do estado e seu papel na democracia. Podemos pensar em diferentes relações entre burocracia e democracia: desde as burocracias completamente impermeáveis ao sistema político (Weber, 1978, II) até as burocracias que se relacionam com o sistema político (Peters, 2019). O ponto importante que iremos discutir à frente é que as democracias do pós-guerra, ao assumirem os mais diversos papéis na administração pública, se tornaram parte do pluralismo democrático (Bauer; Becker, 2020, p. 21). Esse é o elemento que, como veremos mais à frente, está em crise.

Norberto Bobbio dá o passo seguinte ao transformar o procedimentalismo em regras para a formação do governo representativo. Para ele, a democracia se constitui em um conjunto de regras para a constituição de maiorias, entre as quais valeria a pena destacar o peso igual dos votos e a ausência de distinções econômicas, sociais, religiosas e étnicas na constituição do eleitorado (Bobbio, 1979). Trata-se, portanto, de perceber que a primeira via de afirmação da concepção procedimental de democracia no pós-guerra é uma via que leva do pluralismo valorativo à redução da soberania e, em seguida, à passagem de uma discussão ampla sobre as regras do jogo democrático à identificação da democracia com as regras do processo eleitoral. Temos, aqui, a segunda dimensão da discussão que pretendemos realizar sobre valores e políticas públicas. O período do pós-guerra é, além de um período de pluralização da democracia, um momento de pluralização valorativa. Novos valores emergem na política e na sociedade e conseguem expressar-se no parlamento. A partir daí, eles realizam dois tipos de itinerários: em primeiro lugar, há um itinerário político. Novas agências e/ou políticas são implementadas na arena de gênero, raça, diversidade, meio ambiente e direitos humanos.

O período do pós-guerra não assistiu apenas à formação e à consolidação do elitismo democrático e do procedimentalismo. Ao largo da formação de uma concepção da democracia enquanto prática restrita de legitimação de governo, surgiu também, no período do pós-guerra, um conjunto de concepções alternativas. Essas concepções não romperam com o procedimentalismo. Elas mantiveram a resposta procedimental ao problema da democracia vinculando procedimento com forma de vida e uma concepção da boa sociedade. De acordo com essa concepção, que pode ser

encontrada na obra de autores como Lefort, Castoriadis e Habermas, a democracia é uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o estado e a sociedade: "a democracia revela-se, assim, a sociedade histórica, por excelência, a sociedade que por sua forma acolhe e preserva a indeterminação em contraste notável com o totalitarismo que, edificando-se sob o signo da criação do novo homem" (Lefort, 1986, p. 31). É possível, portanto, perceber que a preocupação que está na origem das concepções substantivas de democracia é a mesma que está na origem da concepção procedimentalista, mas que recebe uma resposta diferente. Trata-se de reconhecer a pluralidade humana e defender uma sociedade igualitária. Evidentemente, há uma relação entre política pública e os objetivos substantivos da democracia. Essa relação se desdobra em dois elementos: o primeiro diz respeito aos objetivos primeiros da política pública, tal como John Rawls apontou há algumas décadas. O segundo está relacionado à forma de gestão burocrática. Formas diferentes de relação entre a burocracia e a cidadania têm impacto na democracia e na implementação da pluralidade de modos de vida, tal como Habermas mostrou há algumas décadas.

Do ponto de vista democrático, os Estados de bem-estar social são, ao mesmo tempo, formas procedimentais e formas substantivas de democracia. Eles são fruto da criação de partidos operários na virada para o século XX, da competição eleitoral entre esses partidos e dos programas de reforma que alteraram a relação entre Estado e mercado. Adam Przeworski mostrou em seu livro *Capitalismo e social-democracia* como, ao final do debate entre reforma e revolução,

> os partidos social-democratas encontraram uma política econômica distinta que justificava o seu papel governamental, especificava diversas reformas intermediárias que poderiam ser realizadas com êxito dentro dos limites do capitalismo […]. O novo projeto era […] economicamente viável, socialmente benéfico e, talvez mais importante, politicamente praticável sob as condições democráticas (Przeworski, 1978, p. 55).

Assim, as políticas públicas implementadas no contexto do Estado de bem-estar social no pós-guerra podem ser vistas como uma forma de exercício da democracia, derivada da própria dinâmica de competição política.

As políticas de bem-estar social do pós-guerra estão vinculadas a uma forma específica de funcionamento da democracia que envolve três elementos: partidos políticos social-democratas, competição político-eleitoral

e implementação burocrática. Do ponto de vista político, o primeiro elemento constitui um elemento de formação da identidade baseada no interesse. A classe trabalhadora europeia e, em certa medida, a norte-americana, se organiza em partidos entendidos como uma forma de constituição de identidades coletivas (Offe, 1982). Isto é, o ser classe trabalhadora implicava uma forma de organização da sociabilidade e até mesmo de reprodução cultural. Em segundo lugar, os partidos constituem também uma forma de organização para a competição eleitoral (Mair, 2013). Essa constitui uma das principais funções dos partidos social-democratas que se formaram com base na organização da classe trabalhadora, tal como foi o caso do partido trabalhista inglês e dos partidos social-democratas escandinavos; e, em terceiro lugar, os partidos jogam um papel no exercício do governo, o que implicou implementar certo tipo de políticas sociais ou mesmo realizar fortes transformações na burocracia ou até mesmo criar novas burocracias (Mair, 2013). Nesse campo, temos a associação, mais uma vez, dos elementos procedimentais e dos elementos substantivos. Do ponto de vista procedimental, os partidos operam através de um conjunto de regras que lhes permite se constituírem como uma forma de representação da identidade coletiva e de competirem eleitoralmente. Do ponto de vista substantivo, os partidos operários e de esquerda chegam ao poder com um programa de implementação de políticas mais igualitárias.

O ponto acima implica uma segunda questão central na consolidação da democracia e do *welfare-state*. A origem dessa questão também remete ao período de entreguerras e ao debate entre procedimentalismo e substantivismo. Max Weber inaugurou essa linha de questionamento da teoria clássica da democracia ao colocar, no interior do debate democrático do início do século, a inevitabilidade da perda de controle sobre o processo de decisão política e econômica pelos cidadãos e seu controle crescente por formas de organização burocrática. O motivo principal seria a emergência de formas complexas de administração estatal que levaram à consolidação de burocracias especializadas na maior parte das arenas geridas pelo Estado moderno. Para Weber, "a separação do trabalhador dos meios materiais de produção, destruição, administração, pesquisa acadêmica e finanças em geral é a base comum do Estado moderno, nas suas esferas política, cultural e militar" (Weber, 1978, II, p. 1.394). A colocação de Weber é uma tentativa de mostrar que o surgimento da burocracia não decorre da organização de classe da sociedade capitalista nem é um fenômeno restrito à esfera da

produção material. Para Weber, a burocracia está ligada ao surgimento e desenvolvimento do Estado moderno, e a separação entre trabalhadores e meios de produção constitui um fenômeno geral e abrangente que envolve não apenas os trabalhadores, mas também os militares, os pesquisadores científicos e todos os indivíduos engajados em atividades complexas no campo da economia e do Estado. Para Weber, o fenômeno da complexidade colocava problemas para o funcionamento da democracia na medida em que criava uma tensão entre soberania crescente – no caso, o controle dos governos pelos governados – e soberania decrescente – no caso, o controle dos governados pela burocracia.

Ao longo da segunda metade do século XX, a discussão sobre a complexidade e a inevitabilidade da burocracia foi se fortalecendo à medida que as funções do Estado também foram crescendo com a instituição do *welfare-state* nos países europeus (Esping-Andersen, 1990). Com o crescimento das funções do Estado ligadas ao bem-estar social, a discussão sobre a desejabilidade do crescimento da burocracia foi mudando de tom e adquirindo uma conotação positiva (a exceção aqui é a obra de Michel Foucault). No campo da teoria democrática, Norberto Bobbio foi, mais uma vez, o autor que sintetizou a mudança de perspectiva em relação à desconfiança weberiana com o aumento da capacidade de controle da burocracia sobre o indivíduo moderno. Para Bobbio,

> na medida em que as sociedades passaram de uma economia familiar para uma economia de mercado, de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada e planificada, aumentaram os problemas políticos que requerem competências técnicas. Os problemas técnicos exigem, por sua vez, expertos, especialistas […]. Tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão comum (Bobbio, 1986, p. 33-34).

Ou seja, Bobbio radicaliza o argumento weberiano ao afirmar que o cidadão que faz a opção pela sociedade de consumo de massas e pelo estado de bem-estar social sabe que está abrindo mão do controle sobre as atividades políticas e econômicas por ele exercidas em favor de burocracias privadas e públicas (Gurza Lavalle; Isunza Vera, 2024).

Vemos três elementos da concepção clássica da democracia deixando de operar na cena política do início do século XXI: de um lado, a relação entre maiorias eleitorais e formação do governo e políticas públicas. O

fenômeno importante no primeiro quartil do século atual é a precariedade da ideia de maioria, em especial, na sua capacidade de formar governo e estabelecer uma política de longo prazo. Os governos são formados de forma precária pelo menos no que diz respeito à dimensão temporal do mandato (Almeida, 2015; Urbinati, 2013), e o mandato não mais constitui legitimidade suficiente nem para garantir uma implementação constante de políticas públicas ao longo da sua vigência. Os exemplos são abundantes nas novas e nas velhas democracias. Barack Obama mudou os rumos do seu governo depois da derrota do partido democrata nas eleições para a Câmara em 2010; Emmanuel Macron formou um governo que durou alguns meses depois de ser derrotado nas eleições para a Assembleia Nacional. O Brasil é um caso mais crônico, uma vez que o presidente já começa o seu governo em minoria e, em especial, no caso dos governos de esquerda, é mais difícil formar maiorias devido a uma disjunção entre a orientação política do governo e a concepção ideológica majoritária no Congresso (Avritzer; Rennó, 2026).

Em segundo lugar, temos as diferentes ações ligadas à política de identidade. A ideia de democracia esteve ligada por mais de 200 anos a uma ideia de universalismo no que diz respeito às formas de organização da soberania (Mounk, 2019). Ainda que a ideia de universalismo tenha sido incapaz de integrar mulheres e negros na esfera pública e na prática democrática de forma a tornar a democracia diversa e igualitária (Biroli, 2017), vale a pena observar que as políticas identitárias tampouco o são com o agravante de acentuarem a polarização política. Assim, passamos a ter uma polarização política baseada em identidades (Biroli; Tatagiba; Quintela, 2024), onde uma das características fundamentais da democracia do pós-guerra parece não mais operar: os perdedores de eleições não reconhecem os vencedores ou não estão dispostos a lhes oferecer a chance de governar. Os perdedores não aceitam a derrota eleitoral e com isso fazem com que a vitória eleitoral não se converta em capacidade de governar. No entanto, não há substituto à vista em relação à ideia de democracia de maioria. O que temos é sua substituição por instabilidade política permanente.

Por fim, temos o problema das autoridades imparciais e das formas contramajoritárias de contenção das maiorias (Bickel, 1961). A ascensão do poder judiciário, que foi um fenômeno norte-americano durante a maior parte do século XX, se constitui, no início do século XXI, em um fenômeno global. O poder judiciário tem sido a linha de frente nos processos

de erosão democrática que iremos analisar na próxima seção deste capítulo. O conflito entre o poder judiciário e líderes autocratas ou populistas (Gamboa, 2022) foi um fenômeno que ocorreu inicialmente em alguns países, como a Colômbia e o Brasil (Avritzer, 2019), mas se expandiu para um conjunto muito grande de países como Filipinas e El Salvador. Desde o início de 2025, vemos o mesmo conflito ocorrer nos Estados Unidos.

Crise e resiliência democrática

A crise da democracia pela qual diversos países do mundo passam hoje altera os termos do debate sobre procedimentalismo e substantivismo na teoria democrática. A crise da democracia ou *backsliding* (Avritzer; Rennó, 2026) aponta para duas características diferentes das chamadas crises das democracias do pós-guerra ou da segunda onda de democratização. A primeira diferença reside no fato de a crise das democracias não envolver rupturas e sim forte deterioração ou retrocesso (Levitsky; Ziblatt, 2018). Essa deterioração em geral parte do centro, tal como mostram os casos norte-americano e brasileiro, mas também o filipino e húngaro (Boese *et al*., 2022). A segunda reside na necessidade de se criticar um modelo de democracia que assuma uma concepção teleológica em relação à poliarquia e à consolidação democrática. De acordo com essa lógica, seria possível emular ou transferir elementos da prática democrática norte-americana para a teoria democrática, uma vez que esses elementos teriam permanência. Este é exatamente o pressuposto que cai com a crise da democracia norte-americana.

Steven Levitsky, Daniel Ziblatt, Adam Przeworski e Yascha Mounk estabeleceram os principais elementos de uma teoria sobre a atual crise da democracia. Em todos eles, uma teoria minimalista da democracia é o ideal frente ao qual se analisa a crise. Para Levitsky e Ziblatt, há dois elementos que estão no cerne da democracia, as instituições e a legalidade. O problema da democracia, para eles, é que a democracia pode ser degradada a partir do centro e não por violentas tomadas de poder (Levitsky; Ziblatt, 2018, p. 5). Nesse sentido, eles estão preocupados com o esforço legal para subverter a democracia "no sentido de que [ações antidemocráticas] são aprovadas pelo legislativo e aceitas pelos tribunais" (Levitsky; Ziblatt, 2018, p. 5). Para eles, é a degradação interna que, muitas vezes, nem sequer rompe com a legalidade que deveria ser a questão da preocupação.

Adam Przeworski, por outro lado, tem uma teoria mais padrão de crise. Para ele, em uma crise da democracia, "a situação corrente é, de alguma maneira, insustentável, e algumas ameaças à democracia já foram materializadas. Ainda assim, o *status quo* democrático permanece" (Przeworski, 2019, p. 10). Assim, Przeworski se apega justamente à bem estabelecida teoria da crise (Koselleck, 1988) como uma situação intermediária na qual elementos da velha ordem não funcionam, mas, ao mesmo tempo, afirma claramente que situações de crise não podem se sustentar. Para ele, quando a democracia está em crise, "os que estão no poder tornam impossível para a oposição removê-los de suas posições de poder […] ou a oposição não reconhece a legitimidade do governo e este se defende através da repressão" (Przeworski, 2019, p. 13).

Em ambos os casos, o ponto de partida continua sendo a concepção teleológica de democracia baseada na prática política da democracia norte-americana. A teoria da democracia de Przeworski está fortemente fundamentada na visão huntingtoniana da democracia, ou seja, em uma concepção de que a democracia anglo-saxã teve um funcionamento ininterrupto de instituições representativas que a diferenciam dos outros casos (Przeworski, 2019, p. 74; Huntington, 1991). O argumento de Huntington, porém, tem um segundo elemento tão importante quanto o primeiro, que é a centralidade de um núcleo de países democráticos. Esse argumento, que faz parte da maioria das teorias bem estabelecidas da democracia (Dahl, 1971; 1980; 1990), assume um foco empírico. Segundo essa visão, há um núcleo de países democráticos pertencentes ao mundo anglo-saxão – especialmente a Grã-Bretanha, os Estados Unidos e algumas democracias europeias – que não corre o risco de desdemocratização. Nesse sentido, a ideia de crise está em tensão com a ideia de rompimento ou, pelo menos, diferencia casos de acordo com os dois possíveis resultados. O que falta na teoria de Przeworski foi recentemente trazido ao debate por autores como Yascha Mounk e Russell Dalton, que é uma degradação dos valores democráticos que se expressa na diminuição do apoio aos valores democráticos por parte da população e das elites nas democracias consolidadas (Mounk, 2019, p. 171). Assim, Przeworski supõe uma repetição de regularidades mais forte do que a existente porque ele descarta o ambiente de degradação dos valores democráticos no qual a crise ocorre, especialmente nos países anglo-saxões.

Desde os anos 1980, temos assistido a um processo simultâneo de diminuição da capacidade estatal e de desmonte do Estado de bem-estar social que agora atinge o núcleo das democracias avançadas (Pierson, 1994). Esse movimento está relacionado à observação de que tanto a democracia quanto o *welfare-state* estão ligados às correlações de força entre diferentes setores sociais. Naquele período, teóricos importantes do *welfare-state*, como Esping-Andersen e Paul Pierson, observaram uma mudança nas relações de força nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha. Essa mudança impactou os recursos e a capacidade de inserção dos diferentes setores sociais no Estado. Esping-Andersen destacou, nesse contexto, o forte declínio da presença da classe trabalhadora, não apenas em termos absolutos – como nos índices de sindicalização ou de filiação partidária, mesmo em países nórdicos, como observaram, recentemente, Peter Mair (2013) e Blyth (2002), que destacaram a mudança legal e financeira na capacidade de grupos ligados à classe trabalhadora financiarem eleições nos Estados Unidos. De um lado, surgiram barreiras efetivas para que grandes sindicatos usassem os seus recursos em campanhas políticas. De outro, a partir da decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos conhecida como "*Citizens United*"[1], o financiamento sem limites por corporações econômicas foi legalizado a partir da criação da figura jurídica da "liberdade de expressão das corporações". Essa liberação está por trás do aumento exponencial dos recursos disponíveis para o financiamento de campanha. Assim, houve de fato uma mudança na correlação de forças entre setores operários, que estiveram na base da expansão do *welfare* através da sua ação política, e novos setores econômicos principalmente financeiros. Essa questão é relevante para se pensar uma teoria adequada da democracia, em especial no que diz respeito ao procedimentalismo. Durante uma grande parte do século XX, esteve presente na teoria democrática uma concepção de democracia como resultado da correlação de forças (Macpherson, 1965; Pateman, 1971). Essa teoria, que foi paulatinamente deixada de lado e cedeu lugar ao procedimentalismo, supunha que o método democrático era uma consequência de uma correlação de forças entre partidos operários e setores conservadores e que o método procedimental era a maneira de tornar resultados aceitos por partes capazes de inviabilizar a própria governança. O procedimentalismo se

1 *Citizens United* é a decisão mais importante da Suprema Corte dos Estados Unidos sobre financiamento de campanha que pôs fim a praticamente um século de regulamentação de campanhas eleitorais.

tornou hegemônico na medida em que houve a percepção de que ele mesmo incorporava essa percepção acerca da correlação de forças. Na medida em que os elementos de equilíbrio no exercício do poder são enfraquecidos ou deixam de funcionar, também deixam de fazer sentido os pressupostos do procedimentalismo.

Um segundo aspecto dessa discussão é a relação entre burocracia e pluralismo democrático, que havia sido identificada por Weber logo depois da Primeira Guerra Mundial. Para Pierson, o desmonte dos anos 1980 vem pelo lado político centrado em cortes de financiamento: "o exame dos registros dos governos Reagan e Thatcher sugere que a atividade burocrática jogou um papel marginal na política de desmonte" (Pierson, 1994, p. 37). A diminuição da capacidade de financiamento estatal reduzindo a capacidade de ação das burocracias, tal como descrito por Pierson, manteve os elementos do pluralismo burocrático. A forma como as burocracias civis se organizam é especialmente relevante para pensarmos a relação entre democracia e pluralismo, uma vez que o retrocesso identificado por Pierson e Esping-Andersen nos anos 1980 é bastante diferente do tipo de impacto que a atual crise da democracia tem gerado sobre as políticas públicas. Nos anos 1980 e início dos anos 1990, temos uma concepção de redução do estado e de programas sociais que se adaptava a um ciclo eleitoral democrático. Assim, retração ou desmonte de políticas que tinham forte impacto eleitoral era relativizado ou pela ação da oposição no parlamento ou pelo medo em relação a uma possível alienação de setores importantes do eleitorado (Pierson, 1994). Ao mesmo tempo, a própria lógica da mudança de ciclo político gerava pontos de correção de exageros mesmo quando a lógica da redução do *welfare* continuou em governos como o de Bill Clinton e Tony Blair.

No contexto atual, podemos observar a reconfiguração de pelo menos dois elementos fundamentais que colocam novos problemas para uma teoria da democracia: em primeiro lugar, uma tentativa de "despluralização" da burocracia que diferencia governos autocráticos do século XXI em relação às tentativas de desmonte estatal do final do século XX ou mesmo em relação ao primeiro governo Trump. No caso do primeiro governo Trump (2017-2020), a atitude do presidente foi a de desmobilizar os setores burocráticos que ele não estava interessado em apoiar, algo relativamente compatível com o conceito de desmonte dos anos Reagan e Thatcher. Assim, um artigo da *The Atlantic* em 2018 observava que uma parte significativa das

posições abertas no governo federal simplesmente não tinha sido preenchida (Peters; Pierre, 2020, p. 9). Ao mesmo tempo, o primeiro governo Trump reforçou a presença de juízes ligados a agências do poder executivo, como o serviço de imigração (ICE), às expensas da presença ou do acionamento de juízes federais. Por fim, houve um forte trabalho de desmobilização das agências estatais voltadas para os direitos humanos, o meio ambiente e, no caso dos Estados Unidos, a cooperação internacional.

Mas tanto o governo Bolsonaro quanto o segundo governo Trump radicalizam a dimensão do desmonte burocrático. No caso do governo Bolsonaro, essa radicalização se dá através da inserção de um elemento de desordem radical em algumas políticas públicas, como educação e meio ambiente. No caso do segundo governo Trump, já não há mais negociação interburocrática com os setores mais pluralistas da burocracia, mas o fechamento puro e simples de departamentos do governo federal, como o de educação, além da retirada dos EUA de organismos internacionais, como a Organização Mundial da Saúde.

Há um segundo aspecto importante de mudança na abrangência democrática que também podemos incluir naquilo que podemos chamar de "desmonte burocrático". O que vemos hoje em governos como os de Bolsonaro, Trump e Bukele, é uma concepção completamente diferente da relação entre Poder Executivo e Poder Judiciário nas arenas repressivas do estado. Em todos os três casos, existem fortes conflitos com o Judiciário. Isso ocorre porque uma parte fundamental do desmonte burocrático está relacionada à restrição de direitos civis, que afetam diretamente o Judiciário ou, como no caso brasileiro, à tentativa de controle sobre a organização do processo eleitoral, também sob responsabilidade do Judiciário.

Temos um novo elemento que diz respeito às agências do estado e à tentativa de anulação não apenas do pluralismo burocrático em agências, como o FBI, NSA e o ICE, mas também no esforço de blindar o funcionamento dessas agências em relação aos juízes federais. Como é sabido, os Estados Unidos têm um tipo de servidor civil público que é, ao mesmo tempo, funcionário público e juiz (Chand, 2019, p. 395). Eles constituem parte do poder executivo e atuam como juízes em diversas questões, tais como julgamento de validade de ações relativas à incapacitação para o trabalho, mas, principalmente, o julgamento de ações ligadas à remoção do país de imigrantes em situações supostamente ilegais. Esses julgamentos podem ser contestados no nível federal do poder judicial, mas, na maior

parte das vezes, eles não o são (Chand, 2019, p. 395). No segundo mandato Trump, há um forte movimento de manter as decisões desses juízes e forçar os juízes federais independentes a corroborar as decisões dos juízes ligados ao poder executivo, principalmente na área de imigração. No segundo mandato Trump, o governo chegou ao ponto de prender dois juízes federais (New York Times, 25/04/2025). Assim, temos uma segunda dimensão, que é a dissociação entre democracia e forma de coerção. Essas formas de coerção, pelo menos desde o início do pós-guerra, estão submetidas ao poder judiciário e ao pluralismo burocrático. O governo Bolsonaro fez uma tentativa de anular esses limites, mas não conseguiu (Avritzer; Rennó, 2026). O governo Trump está fazendo uma tentativa ainda mais incisiva nessa direção com sucesso parcial, na medida em que decisões judiciais estão sendo desrespeitadas. A jurisprudência em relação a direitos dos imigrantes está sendo completamente ignorada.

Conclusão: a crise democrática além do procedimentalismo e do substantivismo

O procedimentalismo e o substantivismo como as principais teorias democráticas do pós-guerra tiveram como elemento comum o consenso no que diz respeito à desejabilidade da democracia e a uma concepção teleológica da consolidação democrática. As duas teorias tiveram alguns pontos importantes de discordância. Enquanto o substantivismo pensava a democracia enquanto uma gramática da vida social, colocando a questão da democracia no campo da democratização de diversos tipos de relações sociais, o procedimentalismo se preocupou com as regras da disputa democrática. Essa discussão está, nesse momento, suspensa por um motivo principal, o ataque à democracia em ambas as dimensões pelos assim chamados "populistas de direita".

O ataque à dimensão procedimentalista da democracia se dá de diversas maneiras. A principal delas é por meio da negação da ideia de oposição leal. Se a oposição não é leal, emerge uma série de alternativas, todas elas problemáticas, envolvendo inclusive a criminalização da oposição. Em segundo lugar, temos a negação da independência judicial que também faz parte da tradição procedimentalista, até que chegamos à possibilidade de desmonte dos setores burocráticos que discordam das ações do líder populista ou antidemocrático.

O ataque à dimensão substantiva se dá através da interferência direta em gramáticas de vida não aceitas pelo conservadorismo moral: o ataque à igualdade de gênero ou às políticas LGBT está entre os principais elementos, além, evidentemente, do ataque à imigração, entendido como uma pluralização indesejável do estado-nação. Todas essas formas criam uma polarização que termina trazendo a aceitabilidade desse tipo de exclusão para o interior do debate político. No caso do governo Trump, o ataque às universidades ou a outras entidades privadas em função de uma política de diversidade completa essa ruptura com os elementos substantivos da democracia.

O elemento mais desafiador das democracias contemporâneas reside na capacidade dos governantes antidemocráticos ou que têm como objetivo ignorar as regras democráticas e conseguir impedir o funcionamento de diversos mecanismos das democracias contemporâneas, entre eles, a institucionalidade dos direitos humanos e das políticas de meio ambiente. Governantes de extrema-direita conseguem até mesmo separar as estruturas de coerção do estado dos mecanismos de controle democrático. Ainda que diversas democracias tenham conseguido demonstrar uma certa resiliência em relação a esses processos, neste momento, a democracia tem apenas dois garantidores: as eleições e o poder judiciário. As eleições, ainda que fortemente degradadas em virtude dos ataques dos próprios líderes de direita aos processos eleitorais, continuam sendo a via mais rápida de pôr fim a essas experiências. É o que os processos eleitorais, americano em 2020 e brasileiro em 2022, mostram. Mas os abusos dos líderes populistas de direita enquanto exercem o poder têm sido enfrentados fundamentalmente pelo poder judiciário, na medida em que eles envolvem recorrentemente violações de direitos. O poder legislativo tem sido o poder mais submisso aos líderes populistas de direita, especialmente no caso norte-americano, em que a dinâmica eleitoral das primárias parece favorecer os líderes degradadores da democracia e não aqueles que a defendem. Por fim, resta a sociedade civil que, ainda que dividida, exerce um papel de ajudar na contenção dos impulsos antidemocráticos mais radicais, como também vimos no Brasil, na carta aberta do dia 11 de agosto em defesa da lisura do processo eleitoral. Assim, a defesa da democracia ocorre na interseção entre procedimentalismo e substantivismo, apontando para os limites das práticas que, usando das eleições, tentam pôr fim à sua ancoragem na opinião pública democrática.

Referências

ALMEIDA, D. R. *Representação além das eleições: participação institucional no Brasil*. São Paulo: Paco Editorial, 2015.

AVRITZER, L. *O pêndulo da democracia*. Todavia, 2019.

AVRITZER, L.; RENNÓ, L. R. *The crisis of democracy in Brazil*. Cham: Springer, 2026.

BAUER, M. W.; BECKER, S. Democratic backsliding, populism, and public administration. *Perspectives on public management and governance*, v. 3, n. 1, p. 19-31, 2020.

BICKEL, A. M. *The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1962.

BIROLI, F. Teorias feministas da política, empiria e normatividade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 173-210, 2017.

BIROLI, F.; TATAGIBA, L. Críticas feministas à democracia no Brasil: análises da crise e dos limites da normalidade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 39, n. 113, 2025. DOI: 10.1590/s0103-4014.202539113.006.

BIROLI, F.; TATAGIBA, L.; QUINTELA, D. F. Reações à igualdade de gênero e ocupação do Estado no governo Bolsonaro (2019-2022). *Opinião Pública*, v. 30, p. e3013, 2024.

BLYTH, M. *The great transformation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

BOBBIO, N. *Marxismo e Estado*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BOESE, V. A.; ALIZADA, N.; LUNDSTEDT, M.; MORRISON, K.; NATSIKA, N.; SATO, Y.; TAI, H.; LINDBERG, S. I. *Autocratization changing nature*? Democracy Report 2022. Gothenburg: Varieties of Democracy Institute (V-Dem), 2022.

BOSMAN, J. *F.B.I. Arrests Milwaukee Judge Accused of Helping Immigrant Evade ICE Agents*. *The New York Times*, 25 abr. 2025.

BUTLER, J. Categories by which we try to live. *European Journal of Philosophy*, v. 31, n. 1, p. 283-288, 2023.

CHAND, D. E. Protecting agency judges in an age of politicization: evaluating judicial independence and decisional confidence in administrative adjudications. *The American Review of Public Administration*, v. 49, n. 4, p. 395-410, 2019. DOI: 10.1177/0275074019829608.

CONNOLLY, W. On Interests in Politics. *Politics & Society*, v. 2, n. 4, p. 459-77, 1972.

DAHL, R. A. *A preface to democratic theory*. Chicago: University of Chicago Press, 1956.

DAHL, R. A. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

DAHL, R. A. The Moscow discourse: fundamental rights in a democratic order. *Government and Opposition*, v. 15, n. 1, p. 3-30, 1980.

DAHL, R. A. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.

DAHL, R. A. *After the revolution?: authority in a good society*. Yale University Press, 1990.

DAHL, R. A. *On democracy*. New Haven: Yale University Press, 1998.

DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper, 1957.

ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

FOUCAULT, M. *Vigiar e punir*. Edições 70, 2013.

GAMBOA, L. *Resisting backsliding: Opposition strategies against the erosion of democracy*. Cambridge University Press, 2022.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. ¿Qué se espera que los ciudadanos controlen en una democracia? *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 75, edição especial A, p. 10-34, 2024. DOI: 10.21874/rsp. v75iA.10310.

HABERMAS, J. Further reflections on the public sphere. In: CALHOUN, Craig (ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge: MIT Press, 1992.

HABERMAS, J. *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge: MIT Press, 1996.

HUNTINGTON, S. P. Democracy's third wave. *Journal of democracy*, v. 2, n. 2, p. 12-34, 1991.

KOSELLECK, R. *Critique and crisis*: Enlightenment and the pathogenesis of modern society. Cambridge, MA: MIT Press, 1988.

LECHNER, N. *Los patios interiores de la democracia: subjetividad y política*. Santiago: FLACSO, 1988.

LEFORT, C. *Pensando o político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade*. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. *Como morrem as democracias*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MACPHERSON, C. B. Post-Liberal-Democracy?. *New Left Review*, v. 1, n. 33, p. 3-16, 1965.

MACPHERSON, C. B. A democracia liberal: origens e evolução. Tradução de Nathalie de Biasi. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MAIR, P. The challenge to party government. In: *European Politics*. Routledge, 2013. p. 211-234.

MANIN, B. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARX, Karl; LENIN, V. I. et al. *The Civil War in France: the Paris Commune*. New York: International Publishers, 1988.

MOUNK, Y. *The people versus democracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2019.

OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PATEMAN, C. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

PETERS, B. G. The politics of bureaucracy after 40 years. *The British Journal of Politics and International Relations*, v. 21, n. 3, p. 468-479, 2019.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. *Governance, politics and the state*. Bloomsbury Publishing, 2020.

PIERSON, P. *Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge University Press, 1994.

PRZEWORSKI, A. Ama a incerteza e serás democrático. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 9, p. 36-46, 1984.

PRZEWORSKI, A. *Capitalism and social democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

PRZEWORSKI, A. *Crises of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

PRZEWORSKI, A; STOKES, S. C.; MANIN, B. (eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

RAWLS, J. *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

ROSANVALLON, P. *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial, 2007.

SCHMITT, C. *The crisis of parliamentary democracy*. Cambridge: MIT Press, 1985.

SCHUMPETER, J.A. *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Harper & Brothers, 1942.

TATAGIBA, L.; ALMEIDA, D. R.; LAVALLE, Adrian Gurza; SILVA, Marcelo Kunrath (orgs.). *Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências*. Porto Alegre: Zouk, 2022.

TATE, C. N.; VALLINDER, T. (eds.). *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press, 1997.

URBINATI, N. Crise e metamorfoses da democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, p. 05-16, 2013.

WEBER, M. *Economy and society: an outline of interpretive sociology*. Berkeley: University of California Press, 1978.

Sobre os autores

Adrian Gurza Lavalle – Professor Livre-Docente do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), Presidente do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), Vice-Diretor do Centro de Pesquisa, Inovação e Difusão de Estudos da Metrópole (CEM), Coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Transformações da Participação, do Associativismo e do Confronto Político (INCT-Participa) e pesquisador do Cebrap, do CEM e do INCT-Participa. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq – Nível A.

Ana Claudia Chaves Teixeira – Professora Colaboradora da Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas. Cocoordenadora do Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva – Nepac/Unicamp. Bolsista Capes – Pós-doutorado, INCT-Participa (2025-2026).

Carla Cecília Rodrigues Almeida – Professora do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Maringá. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Sociedade Civil, Instituições Políticas e Democracia – SociDem/UEM e integrante do Nuppol/UEM. Pesquisadora do INCT-Participa.

Carla de Paiva Bezerra – Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília. É membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e também atua como pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). É membro do Conselho do INCT-Participa e do Conselho de Diretores da organização global People Powered.

Carla Giani Martelli – Livre-Docente em Ciência Política. Professora Associada do Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP/Araraquara. Líder do Grupo de Estudo e Pesquisa Participação e Democracia (GEPPADE). Pesquisadora do INCT-Participa.

Cláudia Feres Faria – Professora Associada do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Coordenadora do Grupo de Pesquisa em Deliberação, Ativismo e Inclusão – GEDAI, participante do INCT-DD e Bolsista de Produtividade do CNPq, nível C.

Cleyton Feitosa Pereira – Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). É membro da carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS).

Debora Rezende de Almeida – Professora Associada do Instituto de Ciência Política, da Universidade de Brasília. Cocoordenadora do Grupo de Pesquisa sobre as Relações Sociedade Estado (Resocie), membro do Núcleo de Ação Coletiva (Ndac/Cebrap), e do INCT-Participa. Bolsista de Produtividade em Pesquisa, PQ 2.

Ernesto Isunza Vera – Professor pesquisador titular do Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-México), membro do Sistema Nacional de Investigadores (SNI nível 3). Foi Diretor Acadêmico do CIESAS, diretor regional e coordenador das pós-graduações na Unidade Golfo do CIESAS (Mestrado em Antropologia Social e Doutorado em Ciências Sociais).

Euzeneia Carlos – Professora do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo, onde coordena o Núcleo Participação e Democracia (Nupad). Pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e do INCT-Participa. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq PQ2.

Filipe Mendes Motta – Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. É pesquisador do Margem – Grupo de Pesquisa em Democracia e Justiça.

Héctor Manuel Gutiérrez Magaña – Doutor em Ciências Sociais pela Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO), sede México, pesquisador visitante do Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-Golfo).

Henrique Araujo Aragusuku – Pesquisador de pós-doutorado do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) da Universidade de São Paulo (USP) e do *International Postdoctoral Program* do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap). Doutor em Psicologia Social pela USP. Membro do Núcleo de Democracia e Ação Coletiva (NDAC/Cebrap) e do INCT-Participa.

Joana Tereza Vaz de Moura – Doutora em Ciência Política (UFRGS). Professora do Instituto de Políticas Públicas, UFRN. Coordenadora do Laboratório de Estudos Rurais (Labrural), pesquisadora da Rede DATALUTA e do INCT-Participa.

José Szwako – Pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ) e do INCT-Participa; cocoordenador do Núcleo de Democracia e Ação Coletiva (NDAC-Cebrap). Bolsista CNPq; FAPERJ e Prociência (UERJ).

Leonardo Avritzer – Professor da UFMG e professor visitante do IESP-UERJ. É coautor junto a Lúcio Rennó do livro *The crisis of democracy in Brazil.* É Pesquisador 1A do CNPq.

Lígia Helena Hahn Lüchmann – Professora titular aposentada voluntária do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Ciência Política da UFSC. Coordenadora do Observatório de Estudos e Análises da Política Catarinense, financiado pela FAPESC.

Lindijane de Souza Bento Almeida – Professora Titular do Instituto de Políticas Públicas da UFRN; Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais/UFRN; Coordenadora do LABPLAN/UFRN; Pesquisadora do INCT-Observatório das Metrópoles Núcleo Natal. Pesquisadora e Membro do Comitê Gestor do INCT-LABPLAN. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

Lizandra Serafim – Professora do Departamento de Ciências Sociais e do PPG em Ciência Política e Relações Internacionais da UFPB. Coordena o Núcleo de Políticas Públicas e Democracia (NPPD-UFPB). Pesquisadora do Núcleo de Democracia e Ação Coletiva (NDAC-Cebrap). Membro do

Comitê Gestor do INCT-Participa. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

Lucas Veloso – Pesquisador de pós-doutorado CNPq na UFMG, com estágio na Universidade de Pádua (Itália). É doutor em Ciência Política com sanduíche no Centre for Deliberative Democracy da University of Canberra (Austrália). Membro do Margem – Grupo de Pesquisa em Democracia e Justiça (UFMG), INCT-Democracia Digital e GloCAN (Canberra).

Luciana Andressa Martins de Souza – Professora do Departamento de Ciências Sociais da UNIRIO e do PPG em Ciências Sociais da UFES. Pesquisadora do Núcleo Participação e Democracia da UFES, do Núcleo Democracia e Ação Coletiva do CEBRAP e do INCT-Participa.

Luciana Tatagiba – Professora Livre Docente do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Unicamp. Coordenadora do NEPAC/UNICAMP e pesquisadora do INCT-Participa.

Marcelo Kunrath Silva – Professor Titular do Departamento de Sociologia da UFRGS; Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia/UFRGS; Coordenador do GPACE/UFRGS; Vice-Coordenador do INCT-Participa.

Maria do Carmo Alves de Albuquerque – Cientista Política; Pesquisadora do INCT-Participa e do NDAC/Cebrap; integrante da equipe da Secretaria Nacional de Participação Social da Presidência da República.

Marisa von Bülow – Diretora do Instituto de Ciência Política e membro do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UnB. É coordenadora do Grupo de Pesquisa CNPq Resocie – Relações entre Sociedade e Estado e é membro do Conselho do INCT-Participa. Possui doutorado em ciência política pela Johns Hopkins University.

Matheus Mazzilli Pereira – Professor do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS. Membro do GPACE/UFRGS e do Comitê Gestor do INCT-Participa.

Monika Dowbor – Professora do Departamento de Saúde Coletiva e dos PPGs de Saúde Coletiva e Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora plena do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, coordenadora do Núcleo de Democracia e Ação Coletiva e membro do Comitê Gestor do INCT-Participa.

Olivia Cristina Perez – Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Piauí (UFPI), vinculada aos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Políticas Públicas (mestrado e doutorado). Líder do Grupo de Pesquisa Democracia e Marcadores Sociais da Diferença (UFPI) e membro do INCT-Participa. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

Priscila Delgado de Carvalho – Professora no curso de relações internacionais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Agricultura (CPDA). Integra a coordenação do projeto LA Protesta – Análise do confronto político na América Latina.

Rebecca Neaera Abers – Professora Titular do Departamento de Ciência Política da UnB. Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UnB. Cocoordenadora do Grupo de Pesquisa sobre as Relações Sociedade Estado (RESOCIE) e membro do INCT-Participa.

Regina Claudia Laisner – Professora da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da UNESP/Campus de Franca, no curso de graduação em Relações Internacionais, no Programa de Pós-Graduação em Direito e cocoordenadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas "Elza de Andrade Oliveira" (NEPPs).

Ricardo Fabrino Mendonça – Professor do Departamento de Ciência Política da UFMG e professor adjunto honorário do Centre for Deliberative Democracy da University of Canberra (Austrália). É coordenador do Margem – Grupo de Pesquisa em Democracia e Justiça e vice-coordenador do INCT em Democracia Digital. É bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq.

Vera Schattan P. Coelho – Doutora em Ciências Sociais, coordena o Núcleo de Cidadania, Saúde e Desenvolvimento do CEBRAP, professora associada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFABC e pesquisadora do CEM/CEBRAP-USP.

Wanderson Felício de Souza – Doutorando em Ciência Política (USP), mestre em Administração Pública e Governo (FGV) e bacharel em Relações Internacionais (USP). Pesquisador do Núcleo de Democracia e Ação Coletiva (NDAC/CEBRAP), do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/USP) e membro do INCT-Participa.

esta obra foi composta
em Minion Pro 11/14
pela Editora Zouk e impressa
em papel Pólen Natural 80g/m^2
pela gráfica PrintStore
em outubro de 2026

Este livro nasceu da percepção da necessidade de um volume mais formativo que abordasse um conjunto básico de conceitos estruturadores da Área Temática de Participação Política da Associação Brasileira de Ciência Política. A ideia é localizar, na pluralidade do campo, pontos articuladores de agendas que foram férteis ao longo dos anos nos debates da AT. O livro reúne um conjunto de autoras e autores, que têm atuação sistemática nessa comunidade, com o objetivo de apresentar, de forma acessível, temas e conceitos fundamentais da área de participação, contribuindo para facilitar a navegação de quem chega ao campo, mas também a organização de quem já atua nele há mais tempo.

9 786557 782200

CNPq INCTPARTICIPA