



A produção acadêmica sobre participação social no Brasil: trajetória e agendas de pesquisa

Olívia Cristina Perez^I 
Gustavo Gomes da Costa Santos^{II} 

Introdução

A participação política não acontece somente na hora do voto: existem diversas formas de a população, de maneira organizada, interagir e decidir questões públicas junto ao Estado. Este artigo realiza um balanço contextualizado da produção acadêmica sobre participação social no Brasil. O termo participação social é utilizado neste texto para se referir à atuação da sociedade civil junto às instâncias estatais.

A participação social implica a organização da população — em organizações não governamentais (ONGs), movimentos sociais e outras formas de associação — e a atuação junto ao poder público, de forma institucionalizada ou não. Tal atuação pode ocorrer em instituições criadas para essa finalidade, como audiências públicas, orçamentos participativos (OPs) e conselhos gestores, em instituições da burocracia pública ou mesmo em protestos convocados por movimentos sociais.

Nesse sentido, a participação social é mais restrita que a participação política, que inclui não só as manifestações políticas individuais por meio do voto, mas também

outras formas de mobilização e de expressão de interesses individuais junto ao Estado. No entanto, o presente texto adota um sentido amplo de participação social ao incluir diversas formas de relação da sociedade civil com o Estado, ainda que não diretamente praticada em instituições estatais. Como consequência dessa visão, se por vezes os movimentos sociais são considerados autônomos em relação ao Estado, parte-se aqui do pressuposto de que ambos se influenciam. Logo, movimentos sociais, assim como protestos, são incluídos dentro da categoria analítica “participação social”. Ressalta-se que ainda que a categoria participação social não seja utilizada por toda a literatura analisada, ela foi escolhida para abarcar a produção acadêmica brasileira sobre movimentos sociais, sociedade civil, instituições de participação, interações socioestatais e protestos.

Os estudos sobre esses temas constituem um campo importante dentro das Ciências Sociais. Instituições como os OPs, em que os cidadãos definem como gastar parte do orçamento municipal, ou os conselhos gestores, responsáveis pela formulação de políticas públicas com base na decisão de membros da

^IUniversidade Federal do Piauí – Teresina (PI), Brasil. E-mail: oliviaperez@yahoo.com.br

^{II}Universidade Federal de Pernambuco – Recife (PE), Brasil. E-mail: gustavo.gomescosta@ufpe.br
Recebido em: 10/01/2019. Aprovado em: 28/06/2019.

sociedade civil e do governo, são estudadas e exportadas para outras partes do mundo.

Além de constituírem um campo importante de atuação e de pesquisas no Brasil, diversos pesquisadores estrangeiros, por vezes em parceria com brasileiros, têm se dedicado ao estudo das experiências brasileiras, tais como Peter Houtzager e Arnab Acharya (2011), Rebecca Neera Abers e Margaret Keck (2008) e Brian Wampler, Natasha Borges Sugiyama e Michael Touchton (2019). Ainda, uma das principais referências internacionais nos debates sobre participação, a inglesa Carole Pateman (1992), retoma o OP para discutir a democracia participativa em um artigo de 2012. O Brasil tem sido vanguarda na teoria e na prática da participação cidadã (Tranjan, 2016).

Considerando a importância da participação social, este artigo propõe uma sistematização da produção brasileira sobre o tema. Nota-se que já foram realizadas outras revisões da literatura sobre participação, tais como os artigos publicados na própria *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* (BIB), “O impacto das democracias participativas na produção acadêmica no Brasil: Teses e Dissertações (1988-2002)” (Gugliano, 2005) e “Movimentos sociais, instituições participativas e sociedade civil em sete periódicos nacionais (Qualis A1, A2 e B1), 2005-2014” (Valmore; Souza, 2017); além dos capítulos de livro “Participação política não eleitoral ou partidária: associações, conselhos e orçamento participativo” (Andrade, 2010), parte da coletânea “Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política”, e o capítulo “A sociedade civil brasileira pela lente da participação cidadã” (Tranjan, 2016). Tais autores utilizam categorias como participação cidadã (Tranjan, 2016) e participação política não

eleitoral ou partidária (Andrade, 2010) para se referirem à participação social, embora não definam o conceito. Diferentemente dos artigos publicados na BIB, a presente revisão não se concentra em apenas alguns periódicos ou tipos de trabalho acadêmico, mas ainda assim sistematiza a produção sobre o tema, o que também a diferencia dos dois capítulos de livro citados anteriormente.

Para fins analíticos, a produção científica sobre participação social foi dividida neste artigo em quatro “ondas”: a primeira apostava no potencial dos movimentos sociais para a redemocratização do país; a segunda refletia sobre o papel da sociedade civil e das ONGs na recém-democracia brasileira; a terceira destacava as potencialidades, os problemas e os desafios das instituições de participação; e, por fim, a quarta “onda” abarca pesquisas sobre as diversas formas de interação socioestatal e seus impactos, especialmente nas políticas públicas. Essa última onda não está acabada: estudos recentes têm se preocupado com os protestos de rua que se espalharam pelo Brasil em junho de 2013, com foco em suas origens, características, atores e legados.

O conceito de “ondas” é utilizado nos estudos sobre movimentos sociais para analisar seus possíveis padrões de desenvolvimento (Barker, 2014). A ideia de ondas guarda similaridade com os ciclos de confronto, definidos por Tarrow (2009, p. 25) como períodos de turbulência e reorganização. Os ciclos de confrontos acontecem “uma vez que os recursos para uma ação coletiva se tornam disponíveis para as pessoas comuns e para as pessoas que diziam representá-las” (Tarrow, 2009, p. 25). No entanto, conforme explica Barker (2014), para críticos dessa noção, o termo “ciclo” pode ser inapropriado, na medida em que ondas de protesto parecem não seguir nenhum padrão cíclico ou trajetória

econômica. O conceito de ondas também é utilizado pela literatura sobre feminismos, incluindo a produção brasileira (cf. Pinto, 2010; Matos, 2010), para discernir e contextualizar as mobilizações feministas.

Ao contrário do que se passa em tal debate, neste texto a ideia de ondas não é utilizada para explicar a ascensão ou o declínio dos movimentos sociais, mas sim para ressaltar o tipo de discussão predominante em cada período, definido pela maior frequência de estudos publicados a cada época, de acordo com a pesquisa aqui apresentada. Intuitivamente, as ondas transmitem a ideia de que os debates vêm e vão, sem desaparecerem. Trazidos para esta reflexão da trajetória de debates, as ondas significam que, conforme o contexto, determinados debates têm mais produção e/ou visibilidade, o que não significa que outros não estejam sendo feitos ou tenham sido superados. Nesse sentido, as “ondas” não significam ciclos homogêneos: em todos os períodos estão presentes características de ondas anteriores ou posteriores. Ademais, temas e disputas teóricas que prevaleciam em determinados contextos deixam de ser centrais para depois voltarem ao debate.

Para a realização desse balanço sobre participação social, foram lidos 87 trabalhos. Os procedimentos adotados para a escolha desses trabalhos são descritos na seção 1. A seção seguinte apresenta os seguintes dados extraídos dos trabalhos: o período da publicação, os temas abordados e as palavras mais frequentes. As seções de 3 a 7 detalham as “ondas” da produção acadêmica sobre participação social, finalizando com agendas de pesquisas.

Em suma, o artigo organiza a produção acadêmica sobre participação social, contextualizando as mudanças conceituais e indicando agendas de pesquisa. A produção de balanços sobre participação social está em

momento propício, dada a quantidade de trabalhos disponíveis. Ademais, o Brasil passa por um período em que é necessário fazer um balanço de sua produção. Com a eleição de Jair Bolsonaro pelo *Partido Social Liberal* (PSL) para presidência em 2018, encerra-se o ciclo de gestões petistas seguidas no Governo Federal (2003 a 2016), sendo necessário, portanto, fazer avaliações acerca das conquistas e dos desafios da participação social.

Procedimentos metodológicos

Este artigo buscou realizar um balanço da produção acadêmica sobre participação social, por meio da sistematização de trabalhos acadêmicos sobre o tema. Trata-se de uma revisão sistemática da literatura na qual se identificou questões predominantes, conforme o período em que os trabalhos foram produzidos. Foram escolhidos artigos que abordavam organizações da sociedade civil, tais como movimentos sociais e associações, e sua relação com o Estado em instituições de participação e por meio do ativismo estatal, além de debates teóricos sobre a relação entre sociedade civil, Estado e os protestos recentes.

Considerado tal recorte, adotaram-se quatro formas de busca. Com o objetivo de acompanhar a trajetória do debate sobre participação social em importantes veículos de divulgação da produção acadêmica brasileira, foram selecionados trabalhos publicados em duas revistas vinculadas à Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs): a BIB e a *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (RBCS). A BIB publica balanços bibliográficos, enquanto a RBCS reúne resultados de pesquisas teóricas ou empíricas. Tais revistas foram escolhidas em virtude de sua importância e trajetória nas Ciências Sociais.

Ao todo, foram selecionados 17 artigos da BIB que tratam da participação social (foram analisadas as publicações desde o número 1, de 1976, até o número 86, publicado em 2018). Das edições da revista, merece destaque o número 82, publicado no segundo semestre de 2016, dedicado aos movimentos sociais, à sociedade civil e à participação. Na RBCS, foram selecionados 35 trabalhos, depois de analisadas as publicações do número 1, de 1986, até o número 98, publicado em 2018.

Para que a pesquisa não se restringisse às publicações vinculadas à Anpocs, foram levantados artigos disponíveis no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Na busca, digitou-se o descritor “participação” no campo “geral” e, posteriormente, foram utilizados os seguintes “filtros” das áreas da publicação: *Political Science*, *Participation*, *Participação*, *Democracy*, *Social Participation*, *Participação Social* e *Political Participation*. Os resumos dos trabalhos mais relevantes foram lidos até que os trabalhos deixassem de versar sobre participação social. Seguindo esses passos, foram selecionados 17 trabalhos. Como as buscas nas revistas da Anpocs e no Portal de Periódicos da CAPES não abarcaram livros, capítulos de livros e artigos importantes na área, foram acrescentados, com base no conhecimento dos pesquisadores, outros 18 trabalhos, totalizando 87 trabalhos acadêmicos.

As formas adotadas para a seleção dos artigos têm limitações. Em primeiro lugar, incluiu-se principalmente revistas vinculadas à Anpocs, excluindo publicações importantes para a área da participação social. A vantagem foi a possibilidade de leitura de todos os artigos publicados ao longo do tempo, o que forneceu um olhar qualitativo capaz de captar

sutilezas do debate. Para tentar amenizar essa limitação, no entanto, foram escolhidos também artigos do Portal de Periódicos da CAPES. Reconhecendo que os critérios de busca deixariam de fora importantes produções na área, especialmente capítulos de livros e livros, optou-se por incluir alguns trabalhos considerados importantes no campo.

Os trabalhos sobre participação social foram lidos e sistematizados com o auxílio do programa NVivo (programa de computador para análise de dados qualitativos). Especificamente, foram selecionadas as seguintes informações de cada trabalho: ano da publicação, tema, instituições/movimentos analisados, teorias, críticas, avanços e agendas de pesquisa. Ainda com o auxílio do programa foi criada uma figura (nuvem de palavras) com as cem palavras mais recorrentes nos trabalhos selecionados (excluindo aquelas que não indicavam temas do debate, tais como preposições, advérbios, artigos e repetições).

As ondas foram definidas conforme o tipo de discussão predominante em cada período, medido pelo número de trabalhos publicados sobre o tema. Para isso, procurou-se verificar em cada trabalho qual o tipo de mobilização ou instituição analisada (movimentos sociais, instituições de participação, ONGs), o conceito central abordado (sociedade civil, autonomia, interação socioestatal etc.), assim como o ano de publicação do trabalho. Posteriormente, os períodos correspondentes às ondas foram separados conforme o tipo de discussão predominante.

A produção acadêmica em números

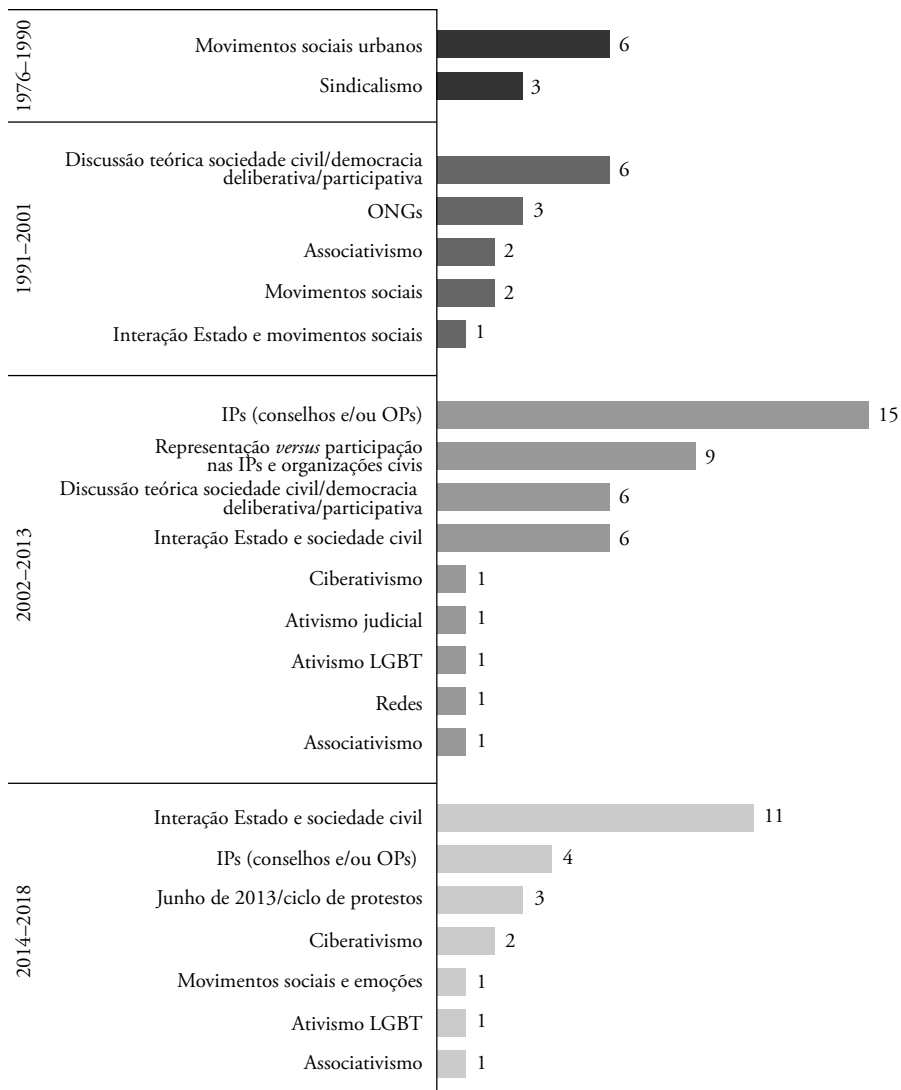
O Gráfico 1 apresenta a distribuição dos trabalhos analisados, conforme o período de publicação e seus temas. Os temas dos trabalhos foram aproximados para que fosse pos-

sível perceber as tendências dos debates em determinados períodos.

Os trabalhos do primeiro período analisado (1976, ano da primeira edição da revista BIB, até o fim da década de 1980) con-

centravam-se nos movimentos populares e urbanos, tais como os movimentos de saúde, que foram objeto de reflexão de seis trabalhos, e nos movimentos operários (incluindo o sindicalismo, com três trabalhos).

Gráfico 1 – Períodos e temas dos artigos sobre participação social.



ONGs: organizações não governamentais; IPs: instituições de participação; OPs: orçamentos participativos.

A influência marxista reflete-se nos objetos de estudo, os movimentos de classe, assim como na aposta de que a abertura do Estado para a participação política se faria como consequência da ação dos movimentos sociais. Os trabalhos desse período também debatiam a mudança cultural promovida pelos movimentos sociais, em geral com base em teorias sobre os novos movimentos sociais europeus (cf. Melucci, 1989; Touraine, 1989). No entanto, a análise da relação entre sociedade civil e Estado não estava ausente. Entre as primeiras edições da RBCS, em 1987, Ruth Cardoso chamou a atenção para a realidade diversificada dos movimentos sociais e para a complexidade de suas relações com o Estado. Na mesma edição da RBCS, outros dois artigos tangenciaram a relação entre movimentos sociais e Estado (cf. Viola, 1987; Kowarick, 1987). Esse debate tornar-se-á predominante somente em meados de 2014.

Por quase dez anos as publicações sobre participação social ficaram escassas, até que voltaram à tona na metade dos anos 1990, junto com discussões sobre globalização, neoliberalismo e emergências das ONGs. Como exemplo, depois da edição de 1987, a RBCS voltou a publicar trabalhos sobre o tema somente na edição de 1995. Nessa edição, o papel das ONGs é tema de forte discussão entre três autores: Fernandes (1995), Muçouçah (1995) e Ramos (1995).

Para entender teoricamente/conceitualmente atores sociais como as ONGs, bem como os arranjos participativos incipientes no Brasil, os trabalhos dos anos 1990 analisavam o significado e o papel da sociedade civil, além da capacidade da democracia deliberativa e participativa (seis produções ao todo). O referencial teórico marxista perde espaço nessa fase para as teorias da sociedade civil, particularmente

aquelas vinculadas à perspectiva do filósofo alemão Jürgen Habermas.

No período de 2002 a 2013, o foco da produção sobre a participação social recaiu sobre as instituições de participação (especialmente OPs e conselhos gestores), doravante IPs. Os 15 trabalhos analisados desse período examinavam as capacidades, os problemas e as efetividades das IPs. Chama a atenção o debate sobre o caráter representativo dos membros das tais instituições (tema de nove artigos), o que contrariava as expectativas iniciais de que as IPs garantiriam a participação ampliada da sociedade civil, até para dar voz a grupos sociais tradicionalmente alijados das arenas de representação parlamentar. O referencial teórico também se altera, com a presença crescente de autores vinculados ao paradigma neoinstitucionalista.

A partir dos anos de 2014, o debate na área é dominado pelos estudos sobre as interações entre sociedade civil e Estado (11 trabalhos abordaram tal relação). Embora tal perspectiva permeie os estudos sobre participação social, ela aparece como central nos últimos cinco anos.

Nota-se que há maior número de trabalhos sobre participação social nas duas últimas “ondas”, o que pode levar à compreensão de que a participação se torna um tema mais presente na academia nas duas últimas décadas. De fato, houve interesse crescente sobre o tema da participação social por parte de pesquisadores de outras áreas — tais como a saúde — e mesmo de outros campos das Ciências Sociais — tais como a Administração Pública, já que as IPs passaram a interferir nessas áreas de forma mais contundente nos governos petistas. Por outro lado, houve um crescimento da produção científica nos últimos anos, o que explica, parcialmente, a maior quantidade de resultados.

Por fim, é possível identificar, com base no Gráfico 1, que a última “onda” abarca trabalhos que refletem a situação política do país: os grandes protestos de rua, além do ativismo digital. Embora tais temas sejam tendência nos estudos da área, ainda não se trata de um campo consolidado para que seja analisado como uma outra “onda”.

No intuito de sistematizar os principais termos utilizados no debate geral, foram reunidas, na Figura 1, as cem palavras mais frequentes nos trabalhos analisados sobre participação social.

Conforme se observa na nuvem de palavras (Figura 1), os termos mais comuns nos trabalhos analisados são: civil, participação, política, sociedade, movimentos e Estado. Esse resultado remete ao próprio objeto

deste artigo, a participação social, uma das formas de participação política que acontece com a atuação da sociedade civil organizada (principalmente na forma de movimentos sociais) junto ao Estado.

A participação social mais analisada após a redemocratização é aquela que acontece nas IPs (a palavra “IPs” aparece 752 vezes nos trabalhos). As IPs já foram identificadas como espaços ou experiências de participação (isso explica por que as palavras “espaços” e “experiências” aparecem na Figura 1). Entre as IPs, as mais abordadas são os conselhos gestores de políticas públicas, e entre estes, os de Saúde. Quanto aos locais das IPs, as mais estudadas estão sediadas nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro. As experiências de OPs que aconteceram em Porto

Figura 1 – Nuvem das palavras mais frequentes nos trabalhos sobre participação social



Alegre são repetidamente mencionadas pelos trabalhos. Logo, aparecem na Figura 1 as seguintes palavras: Orçamento, Conselho, Saúde, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Paulo (São Paulo) e Saúde.

Tidas como importantes novidades depois da redemocratização do Brasil — é grande a ocorrência das palavras “novos” e “novas” —, os estudos sobre as IPs se concentram nos atores sociais que nelas atuam — sejam movimentos, associações ou organizações —, assim como nos impactos delas na gestão/decisão pública. Como parte da discussão sobre os atores sociais, destaca-se o debate sobre o caráter representativo ou participativo dos conselhos. Por isso, palavras como “representação” e “representantes” são comuns. Também são frequentes as discussões sobre os resultados da participação social na democracia e na conquista de direitos, daí a centralidade das palavras “democracia” (citada 1.987 vezes, enquanto “democrática” é mencionada 765 vezes) e “direitos” (777 vezes).

O caráter relacional dos atores e das instituições do campo da participação social também é frequente — “relação” aparece 1.646 vezes; “relações”, 1.117 vezes; e “redes”, 568 vezes —, indicando que, especialmente nos dias atuais, há uma preocupação não somente com a análise da atuação de um determinado ator social ou instituição, mas também com os efeitos causados pela interação entre eles nas próprias associações, no Estado e nas políticas públicas. Por outro lado, destaca-se o debate sobre a necessidade, a presença e o significado da autonomia da sociedade civil ante o Estado (“autonomia” é uma das palavras mais frequentes).

As seções seguintes exploram de modo contextual as ondas do debate sobre participação social.

Primeira onda: os movimentos sociais (1976–1990)

Os estudos sobre participação social transformaram-se ao longo do tempo. De maneira geral, durante a ditadura cívico-militar (1964–1985) e logo após seu fim, o foco das pesquisas estava na potencialidade dos movimentos operários e urbanos. Apostava-se neles para o estabelecimento de relações sociais mais horizontais e para a conquista de direitos, incluindo a ampliação dos mecanismos de participação política.

Conforme o livro *Quando novos personagens entram em cena* (Sader, 1988), os movimentos sociais que eclodiram durante as décadas de 1970 e 1980 produziram sujeitos coletivos pautados por novos padrões de sociabilidade: mais horizontais e cientes do que lhes é de direito. Diferentemente dos movimentos sociais anteriores à ditadura, que lutavam por mais serviços públicos, os novos movimentos sociais almejavam não só a melhoria desses serviços, mas também a ampliação de direitos, inclusive o direito de participar das decisões públicas. Doimo (1995) explica que a literatura sobre os movimentos sociais da década de 1970 apostava na transformação social por meio da reapropriação do Estado pela sociedade civil.

É possível identificar ao menos três motivos que ajudam a compreender a aposta que se fazia nos movimentos sociais da época. Em primeiro lugar, a expectativa que se tinha nos movimentos sociais, e não no Estado, tem relação com o contexto político em que tais estudos foram produzidos. Durante a ditadura militar, eram bastante limitados os canais de intermediação de interesses entre sociedade e instâncias estatais, sendo o Estado visto como principal inimigo pelos movimentos sociais. Naquele contexto, acreditava-se que

os movimentos sociais seriam capazes de transformar as relações sociais, daí o potencial virtual e o teor de novidade que se conferiam a eles. Teoricamente, tais estudos retomavam principalmente leituras marxistas e teorias sobre os novos movimentos sociais europeus (cf. Melucci, 1989; Touraine, 1989). Com base em tais teorias, os estudos destacavam o quanto os movimentos sociais seriam capazes de promover relações mais democráticas entre seus participantes. Por fim, as análises acadêmicas elaboradas na década de 1970 e no começo de 1980 eram afinadas com o discurso dos militantes engajados nos movimentos sociais, o que ajuda a explicar a aposta que faziam nesses atores sociais como capazes de mudar a cultura política e as próprias instituições estatais (Cardoso, 1987).

Atribui-se a essa literatura um foco excessivo na existência e na necessidade de autonomia dos movimentos sociais ante o Estado. Em artigo publicado no segundo número da RBCS, em 1986, por exemplo, Ernesto Laclau (1986) pontua a autonomia como especificidade dos novos movimentos sociais da América Latina. Nesse sentido, a aproximação dos movimentos sociais com o Estado era considerada uma forma de cooperação que diminuiria a capacidade de mobilização e luta dos movimentos sociais.

A crítica à falta de análises sobre a interação entre movimentos sociais e o Estado foi feita ainda em 1987, por Ruth Cardoso (em um dos primeiros números da RBCS). Conforme Cardoso (1987), a literatura sobre movimentos sociais da época não observava a interação dos movimentos sociais com partidos políticos e instituições estatais. Outro erro dessa literatura teria sido, segundo a

autora, considerar como movimentos sociais apenas os grupos populares reivindicativos, deixando de fora mobilizações com pautas feministas, ecológicas e antirracistas. A falta de foco na interação socioestatal seria também um problema da literatura internacional (Cayres, 2017).

Percebe-se que, ao mesmo tempo que a literatura evocava a autonomia, análises como a de Cardoso (1987) já indicavam a necessidade de investigar a interação entre movimentos sociais e instituições estatais. A prática dos movimentos sociais também apontava para a necessidade de aprofundamento em tais relações, na medida em que tinham como uma de suas demandas a criação de instrumentos que garantissem a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas — o que foi incorporado, em parte, na Constituição de 1988. Por isso, essa literatura foi considerada, neste trabalho, como parte do campo da participação social, ainda que o foco não fosse explicitamente sobre a participação junto ao Estado. Ademais, autores, conceitos e interpretações dessa “onda” são referências no debate do campo de participação social, ora como contraponto, ora para reafirmar as virtudes da sociedade civil.

Segunda onda: sociedade civil e ONGs (1991–2001)

A Constituição de 1988 marca a volta do país à democracia e inaugura uma outra forma de relação da sociedade civil com o Estado. A própria Constituição determina a participação da sociedade civil nas políticas públicas¹. Além da Constituição, diretrizes

1 Além dos mecanismos de participação semidireta, tais como plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei, a Constituição Brasileira de 1988 determinou a obrigatoriedade da participação da população (artigo 204, inciso II, que trata da Assistência Social) e a participação da comunidade (artigo 198, inciso III, da área da Saúde) nas políticas públicas.

de governos federais eleitos na década de 1990 — especialmente a administração de Fernando Henrique Cardoso, presidente de 1995 a 2003 — também destacaram o trabalho da sociedade civil junto ao Estado. Um marco desse projeto político foi a promulgação de normas que previam a transferência de serviços não exclusivos do Estado, tais como escolas e hospitais, para o setor definido como “público não estatal” pelo então Ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE) Luís Carlos Bresser-Pereira, no primeiro mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995–1998). Tais diretrizes (definidas pela Lei nº 9.790/1999, que criou as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP) teriam estimulado o surgimento de associações civis justamente para gerenciar equipamentos públicos e implementar políticas sociais.

Diante do crescimento de organizações da sociedade civil que atuavam junto ao Estado, muitos estudos sobre participação social nos anos de 1990 passaram a refletir sobre o quanto as organizações da sociedade civil seriam capazes de alterar ou manter o *status quo*.

Para dar conta da pluralidade de associações e de formatos organizativos que ganhou destaque na década de 1990, o termo “sociedade civil” passou a ser largamente utilizado. A sociedade civil, enquanto categoria empírica e analítica, incluía movimentos sociais, ONGs e até as redes estabelecidas entre elas, ou seja, organizações da sociedade que não estivessem ligadas ao Estado e ao mercado.

Assim como na literatura anterior — que apostava nos movimentos sociais como capazes de conquistar e ampliar a democracia —, prevalecia na literatura da segunda “onda” a percepção de certa virtude intrínseca à sociedade civil. Como afirma Gurza Lavalle (2003, p. 106), nos anos de 1990 a sociedade civil

preenchera “o vazio deixado pelo declínio das teorias dos movimentos sociais”.

Contudo, não era consenso o que deveria ser chamado sociedade civil, ou qual deveria ser seu papel na recente democracia brasileira. Por isso, um dos focos do debate desse período foi a reflexão teórica e conceitual acerca da definição da sociedade civil, bem como do seu papel para a ampliação da participação e da deliberação nas questões públicas. Um balanço das interpretações da época sobre a sociedade civil foi feito por Gurza Lavalle (2003).

Na literatura sobre sociedade civil, as ONGs foram as grandes protagonistas nos anos de 1990 (Gurza Lavalle; Castello; Bichir, 2007). O termo “ONGs” era utilizado como referência a todo o campo associativo que firmava parcerias com o governo. Ou seja, a palavra “ONGs”, que designava associações criadas para assessorar movimentos sociais durante o período militar, estando associadas, por essa razão, a organizações defensoras de direitos, na década de 1990 passa a ser utilizada para se referir a todas as organizações sociais que atuavam junto ao Estado (Teixeira, 2003).

No entanto, havia diferenças nas interpretações sobre o papel das ONGs junto ao poder público. Intelectuais, principalmente marxistas, temiam o aumento da pobreza resultante da diminuição de serviços estatais e de sua precarização, em razão da transferência de sua execução para as ONGs (Montaño, 2002; Sader, 2002). Em outro sentido, alguns estudos consideravam a execução de políticas públicas pelas ONGs como uma forma de aprimorar os serviços públicos (Fernandes, 1994; Cardoso, 1997).

Entre os estudos da década de 1990 e início dos anos 2000, destacam-se os escritos de Evelina Dagnino (2004), especialmente

o conceito de “projeto político”. Conforme Dagnino (2004), os defensores da diminuição do papel do Estado nas questões sociais, alinhados ao projeto neoliberal, apropriaram-se dos termos do projeto democratizante, transferindo para o indivíduo e para as ONGs a concretização dos direitos dos cidadãos — papel esse que deveria ser do Estado —, o que resultou naquilo que a autora definiu como “confluência perversa” entre o projeto democratizante e o neoliberal. Os impactos da adoção do modelo neoliberal na sociedade eram um tema central dos debates em voga nos anos 1990 e início dos anos 2000.

Terceira onda: instituições de participação (2002–2013)

Em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), tomou posse como presidente do país, sendo reeleito em 2006. O PT permaneceu no comando do Executivo Federal com a eleição de Dilma Rousseff, em 2010, também reeleita em 2014. Antes de concluir seu segundo mandato, Dilma Rousseff foi destituída do cargo após controverso processo de *impeachment*. Em seu lugar assumiu Michel Temer (do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, depois nomeado Movimento Democrático Brasileiro – MDB), vice de Dilma que então ocupou a presidência do Brasil de 2016 a 2018.

O Brasil viveu um intenso período de participação social nos quase 14 anos em que o PT esteve à frente do Governo Federal. Uma das marcas desse projeto foi o fortalecimento de IPs, a exemplo das conferências e dos conselhos de políticas públicas. Tais instituições eram chamadas, no início dos anos 2000, de espaços de cogestão ou de experiências de participação.

Assim como a forma como são denominadas se alterou, as instituições mais analisadas nos trabalhos revisados também mudaram. Em um primeiro momento, os OPs, experiências mais antigas ligadas ao governo petista de Porto Alegre ainda no final da década de 1980, dominaram as análises acadêmicas sobre participação social. Em um segundo período, de meados da década de 1990 até princípios dos anos 2000, proliferaram estudos sobre os conselhos gestores de políticas públicas. Por fim, com a eleição de Lula para a presidência, as conferências, especialmente as nacionais, ganharam destaque. Embora seja possível traçar essa divisão, os trabalhos sobre orçamentos participativos sempre estiveram presentes, afinal essa é uma das experiências de participação social brasileira mais famosas.

Os estudos sobre as então chamadas “experiências de participação”, no início dos anos 2000, retomavam teorias como a da democracia participativa. A democracia participativa tem como referência a autora inglesa Carole Pateman (1992), que, em linhas gerais, defende que a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas traria diversos benefícios para a democracia. Por meio da participação, os indivíduos conseguiriam exercer um controle maior sobre suas próprias vidas e sobre o ambiente. Além disso, a participação educaria os cidadãos politicamente, pois quanto mais os indivíduos participam das decisões, mais eles se tornam capacitados para a participação. Assim como Pateman (1992) inicia sua reflexão criticando as teorias elitistas ou minimalistas de democracia por não considerarem a participação para a própria definição da democracia, estudos sobre as IPs retomam tal crítica, argumentando o quanto as IPs seriam responsáveis por democratizar a democracia (cf. Santos; Avritzer, 2002).

Outro referencial teórico desses trabalhos era a democracia deliberativa, que tem a obra de Jürgen Habermas como principal referência. Para os adeptos do modelo de democracia deliberativa, não basta que as decisões públicas sejam tomadas por representantes eleitos, tampouco que os cidadãos sejam incluídos apenas no período eleitoral: é fundamental analisar a forma como as decisões são construídas. Ancorados sob tal perspectiva, autores como Leonardo Avritzer (2002) ressaltaram a importância de iniciativas como os OPs, justamente por possibilitar o aprofundamento da democracia por meio da inclusão da sociedade civil nas deliberações públicas.

Os primeiros trabalhos sobre as IPs se concentravam em estudos de casos bem-sucedidos no Brasil, principalmente em Porto Alegre. Havia uma aposta de que as IPs possibilitariam que grupos com pouco espaço nas arenas parlamentares se expressassem e influenciassem as decisões públicas (cf. Tatagiba, 2002; Labra; Figueiredo, 2002; Gohn, 2003; Santos Junior *et al.*, 2004).

Passado o entusiasmo com as IPs, os pesquisadores começaram a questionar a potencialidade delas, colocando à prova um suposto caráter normativo das pesquisas iniciais. Um primeiro questionamento desses pesquisadores focava-se no funcionamento dessas instituições. Como resultado dessa preocupação, as pesquisas apontaram diversas variáveis que influenciavam no sucesso ou no fracasso das IPs, tais como a organização popular (Coelho, 2007; Côrtes, 2004; 2007); o comprometimento do poder público (Coelho, 2007; Côrtes, 2004; 2007); os vínculos partidários (Gurza Lavallo; Acharya; Houtzager, 2005); os convênios estabelecidos com o governo (Gurza Lavallo; Acharya; Houtzager, 2005); o formato das organizações (Gurza Lavallo;

Acharya; Houtzager, 2005); a profissionalização dos conselheiros (Dagnino, 2002), entre outras. Esse debate já apontava para a pluralidade das associações, bem como para a importância do desenho institucional e do contexto político para a compreensão das IPs. Tais explicações tornam-se centrais em estudos posteriores.

Um segundo questionamento da época girava em torno do caráter participativo ou representativo das IPs. Se os conselhos tinham sido criados para garantir a participação da sociedade civil, constatou-se que lá atuavam apenas alguns membros de associações que decidiam em nome da “sociedade civil”. Logo, tratava-se de instâncias de representação e não de participação, como se esperava (Gurza Lavallo; Houtzager; Castello, 2006a; 2006b; Lüchmann, 2007; 2008; Abers; Keck, 2008; Perez, 2011). O debate sobre o caráter representativo das IPs foi feito, em parte, retomando as reflexões internacionais sobre o que constituía a representação conceitualmente e como ela seria exercida nos governos democráticos modernos (cf. Pitkin, 1985; Plotke, 1997; Mansbridge, 2003; Urbinati, 2006; Young, 2006; Urbinati; Warren, 2008).

Um terceiro questionamento focava nos processos de prestação de contas (*accountability*) dentro dessas instituições. A *accountability* foi estudada dentro da literatura sobre as IPs ao menos sob três perspectivas: as formas como as IPs exerciam controle sobre o governo; para quem e como os representantes da sociedade civil prestariam contas das suas atividades; como se estabeleciam as relações entre representantes e representados (cf. Gurza Lavallo; Castello, 2008; Gurza Lavallo; Isunza Vera, 2010).

Nessa época, a literatura internacional também examinava a *accountability* exerci-

da por associações, especialmente as ONGs (cf. Jordan; Tujil, 2006; Castiglione; Warren, 2006; Ebrahim, 2007).

Por fim, a preocupação com a efetividade das IPs foi um marco que encerrou esse período, conforme a classificação estabelecida neste artigo. Destaca-se a obra *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*, organizada por Roberto Pires, em 2011, que reuniu diversos pesquisadores da área responsáveis por oferecer métodos e estratégias para se pensar e avaliar a efetividade das IPs. Nesse debate, o próprio sentido do que é efetividade foi ampliado, considerando-se que a efetividade não significaria somente a criação de políticas públicas, resultante das ações das IPs, mas também se referiria à qualidade dos processos internos e seus efeitos nos indivíduos (Almeida, 2017).

Quarta onda: interações socioestatais (2014–2018)

Além de apostas nas IPs, o governo do PT promoveu a aproximação entre movimentos sociais e Estado com a escolha de lideranças de movimentos para cargos centrais na burocracia federal. Essa aproximação é chamada hoje de ativismo estatal (Pires; Vaz, 2014), com suas variações, tais como o ativismo institucional (Cayres, 2017) ou, ainda, o feminismo estatal (Matos; Paradis, 2014), quando feministas passam a formular políticas públicas.

O aumento do ativismo estatal tem relação com o próprio projeto participativo do Partido e com o fato de que o PT tem como membros diversas lideranças de movimentos sociais, alçadas à burocracia federal durante sua gestão.

Analiticamente, a intensa aproximação entre movimentos sociais e Estado tornou

menos nítidas as fronteiras entre ambas as esferas, impulsionando análises sobre as interações socioestatais. Logo, as diversas formas de interação entre movimentos e outros atores sociais com o Estado foram o principal foco da produção sobre participação social a partir de meados de 2014.

Os trabalhos sobre o tema partem do pressuposto e reforçam a ideia de que os movimentos sociais não devem ser estudados apartados das instituições estatais, pois ambos se influenciam mutuamente (Abers; Von Bülow, 2011; Pires; Vaz, 2014; Abers; Serafim; Tatagiba, 2014; Gurza Lavallo *et al.*, 2017; Cayres, 2017). As interações entre interesses sociais organizados e Estado definiriam a construção da ordem política em si (Gurza Lavallo; Swako, 2015).

Em geral, tais estudos se preocupam com as características e os formatos dessa interação, os procedimentos adotados e os resultados produzidos (Pires; Vaz, 2014). Parte dessa literatura articula os estudos sobre participação social aos trabalhos sobre políticas públicas, possibilitando a compreensão dos efeitos da interação socioestatal nos próprios movimentos sociais, na burocracia estatal e nas políticas públicas.

Teoricamente, a produção sobre interações socioestatais utiliza teorias internacionais mais distantes do marxismo, com especial relevância de autores neoinstitucionalistas (Charles Tilly, Theda Skocpol, Peter Evans), diferenciando-se dos estudos iniciais sobre o tema. Para entender a interação socioestatal, esses estudos também utilizam a teoria das redes. Conforme Diani e Bison (2010), as redes seriam formas de interações informais travadas entre uma pluralidade de indivíduos, grupos ou associações. A análise das redes estabelecidas entre associações no Brasil já era destaque na obra de Ilse Scherer-Warren (2006).

Outra teoria utilizada pelos estudos dessa “onda” é a democracia associativa, especialmente o conceito de ecologia de associações (Warren, 2001), já que ele permite analisar diversas relações entre associações e democracia. No Brasil, Ligia Lüchmann (2012; 2014; 2017) tem produzido trabalhos sobre os potenciais e os limites de diversas organizações, ancorada no conceito de ecologia de associações.

Cabe destacar que a literatura sobre interação socioestatal vem produzindo suas próprias explicações. Em uma delas, retoma-se a abordagem de uma das principais autoras do neoinstitucionalismo histórico, Theda Skocpol, para explicar as formas de acesso dos movimentos sociais à esfera estatal por meio do conceito de encaixes institucionais (Carlos; Dowbor; Albuquerque, 2017). Conforme tal abordagem, os movimentos sociais fazem uso diversificado e por vezes simultâneo de formas diversas de ações, dependendo da análise das oportunidades e das ameaças políticas (Gurza Lavallo *et al.*, 2017).

Agendas emergentes

O *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff (PT) em 2016 encerrou o ciclo petista no poder, responsável pela implementação de um projeto mais participativo. Em seu lugar, têm ascendido governos conservadores: primeiro com Michel Temer (MDB), vice de Dilma que ocupou a presidência do Brasil de 2016 a 2018; depois com a eleição de Jair Bolsonaro (PSL) em 2018.

O processo político que culminou com o avanço do conservadorismo no Brasil, bem

como suas consequências, tem sido o foco de parte dos estudos da área. Nesse sentido, os estudos mais recentes se diferenciam dos anteriores por alguns motivos: são produzidos em um outro contexto político (Jair Bolsonaro agora é presidente do país); por orientação do novo presidente, as IPs estão sendo extintas e/ou esvaziadas²; têm sido constantes os protestos que expressam a insatisfação de parte dos brasileiros com o sistema político. Por não serem numerosos a ponto de serem classificados como uma outra onda de debates — eles ainda são recentes —, tais estudos foram classificados dentro da última onda. No entanto, eles abordam outros assuntos dentro do campo da participação social.

Por exemplo, diversos trabalhos recentes analisam o ciclo de protestos políticos que se intensificou no Brasil em junho de 2013, tendo como foco suas origens, características, atores e legados (Tatagiba, 2014; Bringle; Pleyers, 2015; Augusto; Rosa; Resende, 2016; Tavares; Roriz; Oliveira, 2016; Alonso, 2017; Gohn, 2017; 2018).

O que se tem chamado de “Jornadas de Junho de 2013” pode ser entendido como um ciclo de protestos que se espalhou pelo Brasil em meados de 2013, embora não seja possível associar as jornadas a um único protesto, pauta ou ator. As jornadas reuniram diversos deles, tanto os ligados a direitos sociais quanto os que criticavam noutro sentido o sistema político. (Tatagiba, 2014).

Alguns pontos da literatura sobre junho de 2013 remetem a debates presentes na literatura sobre os novos movimentos sociais. Por exemplo, discute-se hoje se os atores que tomaram as ruas em junho de 2013,

2 No dia 11 de abril de 2019, foi promulgado o Decreto nº 9.759/2019 (BRASIL, 2019), que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. No conceito de colegiado estão incluídos conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e qualquer outra denominação dada ao colegiado.

no Brasil, e em outras partes do mundo, em 2011, constituiriam “novíssimos movimentos sociais” (Augusto; Rosa; Resende, 2016; Gohn, 2017). Os novíssimos movimentos sociais seriam plurais, autônomos, horizontais e apartidários (Augusto; Rosa; Resende, 2016), características distantes das estruturas institucionalizadas (Gohn, 2017).

A discussão sobre a “novidade” dos movimentos sociais já foi tema do debate da literatura sobre movimentos sociais produzida entre as décadas de 1960 e 1980 na Europa (Melucci, 1989; Touraine, 1989) e no Brasil (Sader, 1988). Para aquela literatura, os antigos movimentos sociais estariam ligados ao conflito capital *versus* trabalho. Já os novos movimentos sociais discutiriam pautas identitárias de forma autônoma e fluida (Melucci, 1989).

No Brasil, os movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980 também eram considerados “novos” por reivindicarem maior participação política (Sader, 1988; Doimo, 1995) em oposição aos “velhos” movimentos sociais que lutavam por demandas materiais. Mesmo as IPs foram consideradas novidades nos anos 2000 (Pires; Vaz, 2014), embora já existissem no Brasil, ainda que em menor escala. O ativismo institucional (Cayres, 2017) impulsionado pela ida de militantes para o Governo Federal na década de 2000 também é visto como uma nova forma de interação socioestatal. Por fim, os movimentos sociais que estiveram nas ruas em junho de 2013 são considerados novíssimos (Gohn, 2017), embora o Brasil já tenha assistido protestos em massa, a exemplo das Diretas Já (reivindicações por eleições presidenciais diretas ocorridas em 1983–1984 no Brasil) ou os Caras Pintadas (protestos de ruas encampados principalmente por estudantes brasileiros em 1992, a favor do *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor). Ade-

mais, de modo similar ao debate da primeira “onda”, exaltam-se os movimentos sociais e suas práticas como a aposta em uma “nova” política, diante de um contexto de baixa confiança nas instituições democráticas. Ou seja, a tônica da “novidade” parece acompanhar os estudos da área, embora a própria noção de “novidade” possa ser passível de problematização.

Outra discussão que volta à tona com as Jornadas de Junho refere-se à autonomia dos seus atores. A autonomia seria um dos traços dos novos movimentos sociais da América Latina, conforme Laclau (1986). Os coletivos e os movimentos que foram às ruas em 2013, tais como o Movimento Passe Livre (MPL), também seriam autônomos, distantes de partidos e instituições estatais (Augusto; Rosa; Resende, 2016). Como demonstrado na Figura 1 deste trabalho, a preocupação com a existência, a importância ou a impossibilidade de autonomia percorre a produção sobre participação.

Por retomarem questões que perpassam o debate sobre a participação social (novidade, autonomia, capacidades e efeitos da mobilização social), tais estudos também foram incluídos aqui como pertencentes ao campo da participação social. Nota-se que tais trabalhos reúnem pesquisadores que já estudaram instituições de participação em outros momentos (cf. Tatagiba, 2002; e Gohn, 2003). Logo, entende-se aqui que essas pesquisas também fazem parte do campo da participação social.

Os estudos mais recentes refletem, então, o atual contexto político do país. No entanto, como indicado ainda no início deste artigo, a realidade e a reflexão sobre participação social não são estanques. Práticas e estudos de experiências consolidadas devem continuar a existir e servir como objetos de reflexão, assim como

estudos sobre novas experiências devem despontar. Nesse sentido, é possível traçar agendas de pesquisa que incluam questões emergentes sem, contudo, desconsiderar o sentido do debate traçado nos últimos anos, bem como atores e instituições já consolidadas.

Quanto à primeira agenda, de questões emergentes, os estudos sobre participação social tendem a refletir o contexto político brasileiro marcado por grandes protestos de rua e pela ascensão de projetos políticos conservadores. O impacto desses fenômenos na participação social, bem como as formas de resistência da sociedade civil, devem ser temas de reflexões dos próximos anos.

Ainda pensando em estudos que versem sobre questões contemporâneas, as reflexões sobre os potenciais e os limites das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) nas democracias devem despontar como um profícuo campo de estudos. Nessa seara, destacam-se as pesquisas sobre ferramentas digitais que possibilitam a ampliação da participação popular nas decisões públicas, contribuindo para governos abertos, assim como trabalhos sobre ativismo digital ou ciberativismo.

A título de sugestão, seria importante investigar a existência de clivagens sociais, tais como gênero, raça, escolaridade e deficiência entre os cidadãos que participam de IPs ou da burocracia estatal, assim como o impacto das decisões tomadas nessas instituições sobre esses grupos. Temas como feminismo e ativismo LGBT também estão na pauta do debate.

O foco da agenda atual de estudos, a interação socioestatal, deve ainda produzir extensas reflexões. Seus estudos ganharam destaque apenas nos últimos cinco anos; logo, as reflexões derivadas desse foco ainda renderão muitos trabalhos. Nessa seara, devem ser exploradas formas de interação socioestatal

com atores sociais ainda pouco estudados, tais como partidos políticos e burocratas, incluindo os conservadores. Ou seja, a direção do debate não deve desaparecer ainda que o contexto político seja outro.

Essa “nova” agenda não deve eclipsar estudos de instituições mais consolidadas, como as IPs. Algumas delas já foram bastante estudadas, tais como OPs, conselhos e conferências. Outras IPs, tais como as audiências, as consultas públicas e as ouvidorias, ainda merecem mais estudos. Nota-se que experiências como os OPs têm se alterado em consonância com a ampliação das TICs, assumindo formatos digitais, que devem ser objeto de reflexões vindouras.

Em suma, pesquisas sobre temas emergentes na área da participação social devem coexistir com outros temas estudados há mais tempo. Aliás, é importante que a agenda de pesquisas não deixe de lado instituições e temas mais explorados. O abandono de estudos sobre instituições e movimentos consolidados pode contribuir para a impressão de que eles foram desmontados. No entanto, são necessárias pesquisas para confirmar essa impressão (ou não), assim como para descrever como algumas IPs sobrevivem com sucesso, mesmo em um governo refratário à participação social.

Considerações finais

O trabalho aqui apresentado propôs uma organização da produção acadêmica sobre a participação social, contextualizando as mudanças conceituais e apontando agendas de pesquisa. O trabalho mostra como a produção acompanha seus atores nos espaços em que atuam, em estreita relação com o projeto político proposto pelo Estado em relação à participação social. No entanto, esses debates coexistem e daí a ideia de “ondas”.

Embora coexistam, é possível apontar alguns consensos entre os trabalhos na área, como o fato de que são diversas as formas de relações socioestatais e não cabe à literatura apontar deficiências nessas interações, mas sim problematizar os conceitos — por exemplo, o que se entende por autonomia. Mesmo com esse relativo avanço nas interpretações, muitos estudos do campo estão constituídos de modo a atribuir virtudes à sociedade civil em contraposição à ineficiência estatal. Para eles não deve existir relações entre ambas as esferas, a despeito de elas existirem.

Curiosamente, o pêndulo da história e dos estudos parece estar direcionado justamente

para a aposta nos movimentos sociais localizados “fora” do Estado. Depois da eleição do presidente conservador Jair Bolsonaro e de seu ataque à participação social, a aposta não está mais na promoção da participação social via Estado. Os olhares dos pesquisadores e dos militantes parecem se voltar para a ocupação das ruas por movimentos sociais, considerados novamente como canais de expressão da sociedade civil. Seria um retorno à primeira onda? Argumenta-se aqui que não. O aprendizado adquirido com a prática e a reflexão sobre a participação social não será apagado. Uma nova onda deve surgir, com características próprias, ainda que carregando traços de todas as outras.

BIBLIOGRAFIA

- ABERS, R.; KECK, M. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos Conselhos Gestores. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 99-112, 2008. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792008000100008>
- 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. <http://dx.doi.org/10.1590/0011-5258201411>
- ABERS, R.; VON BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, v. 13, n. 28, p. 52-84, 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222011000300004>
- ALMEIDA, D. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. **Sociedade e Estado**, v. 32, n. 3, p. 649-680, 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-69922017.3203005>
- ALONSO, A. A política das ruas? Protestos em São Paulo de Dilma a Temer. **Novos Estudos CEBRAP**, ed. esp., p. 49-58, 2017.
- ANDRADE, I. A. Participação política não eleitoral ou partidária: associações, conselhos e orçamento participativo. *In*: MARTINS, C. B.; LESSA, R. (coords.). **Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política**. São Paulo: ANPOCS, 2010. p. 379-400.
- AUGUSTO, A.; ROSA, P. O.; RESENDE, P. E. R. Capturas e resistências nas democracias liberais: uma mirada sobre a participação dos jovens nos novíssimos movimentos. **Estudos de Sociologia**, v. 21, n. 40, p. 21-37, 2016.
- AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. *In*: SANTOS, B. S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561-598.
- BARKER, C. O movimento como um todo: ondas e crises. **Revista Outubro**, v. 22, p. 5-34, 2014. Disponível em: <<http://outbrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-22-Artigo-01.pdf>>. Acesso em: 9 jul. 2018.

- BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 2019.
- BRINGEL, B.; PLEYERS, G. Junho de 2013... Dois anos depois: polarização, impactos e reconfiguração do ativismo no Brasil. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, v. 259, p. 4-17, 2015.
- CARDOSO, R. Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSCHPE, E. (org.). 3 Setor: desenvolvimento nacional sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 7-12.
- CARDOSO, R. Movimentos sociais na América Latina. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 27-37, 1987.
- CARLOS, E.; DOWBOR, M.; ALBUQUERQUE, M. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas. Balanço do debate e proposições analíticas. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 17, n. 2, p. 360-378, 2017. <http://doi.org/10.15448/1984-7289.2017.2.25925>
- CASTIGLIONE, D.; WARREN, M. **Rethinking Democratic Representation**: Eight Theoretical Issues [Trabalho apresentado na oficina *Rethinking Democratic Representation*]. University of British Columbia, Columbia, 2006. p. 18-19.
- CAYRES, D. Ativismo institucional e interações Estado-movimentos sociais. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 82, p. 81-104, 2017.
- COELHO, V. A democratização dos Conselhos de Saúde: o paradoxo de não atrair novos aliados. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 78, p. 77-92, 2007. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000200009>
- CÔRTEZ, S. Arcabouço institucional e a participação em Conselhos Municipais de Saúde e Assistência Social. In: SANTOS JUNIOR, O. A. *et al.* (orgs.). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos Conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004. p. 249-286.
- CÔRTEZ, S. Viabilizando a participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 125-144.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-302.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (coord.). **Políticas de cidadania y sociedade civil en tiempos de globalización**. Caracas: Faces/Universidad Central de la Venezuela, 2004. p. 95-110.
- DIANI, M.; BISON, I. Organizações, coalizões e movimentos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 3, p. 220-249, 2010.
- 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.
- EBRAHIM, A. Towards a reflective accountability in NGOs. In: EBRAHIM, A.; WEISBAND, E. (orgs.). **Global accountabilities**: participation, pluralism, and public ethics. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. p. 193-224.
- FERNANDES, R. Elos de uma cidadania planetária. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 28, p. 15-34, 1995.
- FERNANDES, R. Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.

- GOHN, M. G. Jovens na política na atualidade – uma nova cultura de participação. **Caderno CRH**, v. 31, n. 82, p. 114-133, 2018.
- GOHN, M. G. **Manifestações e protestos no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2017.
- GUGLIANO, A. A. O impacto das democracias participativas na produção acadêmica no Brasil. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 59, p. 43-60, 2005.
- GURZA LAVALLE, A. Sem pena nem gloria: o debate da sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 66, p. 91-110, 2003.
- GURZA LAVALLE, A.; ACHARYA, A.; HOUTZAGER, P. Beyond Comparative Anecdotalism: Lesson on Civil Society and Participation from São Paulo, Brazil. **World Development Special Edition**, v. 33, n. 6, p. 951-964, 2005. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2004.09.022>
- GURZA LAVALLE, A.; CASTELLO, G. Sociedade Civil, Representação e a dupla face da *Accountability*: cidade do México e São Paulo. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 67-86, 2008. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792008000100006>
- GURZA LAVALLE, A.; CASTELLO, G.; BICHR, R. Protagonistas na sociedade civil: redes e centralidades de organizações civis em São Paulo. **Dados**, v. 50, n. 3, p. 465-498, 2007. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582007000300002>
- GURZA LAVALLE, A. *et al.* Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. **Texto Para Discussão CEM (Online)**, v. 19, p. 1-40, 2017.
- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação política e sociedade civil. **Lua Nova**, n. 67, p. 49-193, 2006a. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452006000200004>
- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e o desafio da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 43-66, 2006b. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092006000100003>
- GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática. *In*: ISUNZA, E.; LAVALLE, A. (coords.). **La innovación democrática en América Latina**. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: CIESAS-Universidad Veracruzana, 2010. p. 17-82.
- GURZA LAVALLE, A.; SWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, v. 21, n. 1, p. 157-187, 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-0191211157>
- HOUTZAGER, P. P.; ACHARYA, A. Associations, active citizenship, and the quality of democracy in Brazil and Mexico. **Theory and Society**, v. 40, n. 1, p. 1-36, 2011.
- JORDAN, L.; TUJIL, P. (orgs.). **NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations**. Londres: Earthscan, 2006.
- KOWARICK, L. Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 1, n. 3, 1987.
- LABRA, M.; FIGUEIREDO, J. Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos Conselhos de Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 7, n. 3, p. 537-547, 2002. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232002000300011>
- LACLAU, E. Os novos movimentos sociais e a pluralidade social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 41-47, 1986.

- LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, v. 70, p. 139-170, 2007.
- LÜCHMANN, L. H. H. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Impresso), v. 29, n. 85, p. 159-178, 2014.
- LÜCHMANN, L. H. H. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 43, p. 59-80, 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782012000300004>
- LÜCHMANN, L. H. H. Participação e Representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 87-97, 2008. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792008000100007>
- LÜCHMANN, L. H. H.; SCHAEFER, M. I.; NICOLETTI, A. S. Associativismo e repertórios de ação político-institucional. **Opinião Pública**, v. 23, n. 2, p. 361-396, 2017.
- MANSBRIDGE, J. Rethinking Representation. **American Political Science Review**, v. 97, n. 4, p. 515-528, 2003.
- MATOS, M. Movimento e teoria feminista: é possível reconstruir a teoria feminista a partir do Sul global? **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 67-92, 2010. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782010000200006>
- MATOS, M.; PARADIS, C. Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro. **Cadernos Pagu**, n. 43, p. 57-118, 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/0104-8333201400430057>
- MELUCCI, A. Um objetivo para os movimentos sociais? **Lua Nova**, São Paulo, n. 17, p. 49-66, 1989. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451989000200004>
- MONTAÑO, C. Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.
- MUÇOUÇA, P. As ONGs: dos bastidores ao centro do palco – a propósito dos dois artigos anteriores. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 28, 1995.
- PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PEREZ, O. Novos atores e espaços de representação política: Práticas e concepções de representação em arenas extraparlamentares. **Teoria & Sociedade**, v. 19, p. 198-229, 2011.
- PINTO, C. Feminismo, história e poder. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 15-23, 2010. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782010000200003>
- PIRES, R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.
- PIRES, R. C.; VAZ, A. C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova**, n. 93, p. 61-91, 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452014000300004>
- PITKIN, H. **El concepto de representación**. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- PLOTKE, D. Representation is Democracy. *Constellations*. **Blackwell Publishers**, v. 4, n. 1, p. 19-34, 1997. <https://doi.org/10.1111/1467-8675.00033>
- RAMOS, A. Réplica ao comentário – as ONGs: dos bastidores ao centro do palco. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 28, 1995.
- SADER, E. Para outras democracias. In: SANTOS, B. S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 649-679.
- SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

- SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, B. S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.
- SANTOS JUNIOR, O. *et al.* (orgs.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004.
- SCHERER-WARREN, I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Sociedade e Estado**, v. 21, n. 1, p. 109-130, 2006. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922006000100007>
- TARROW, S. **O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Petrópolis: Vozes, 2009.
- TATAGIBA, L. 1984, 1992 e 2013: sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. **Política & Sociedade**, v. 13, n. 28, p. 35-62, 2014. <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p35>
- TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In*: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-104.
- TAVARES, F. M. M.; RORIZ, J. H. R.; OLIVEIRA, I. C. 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, 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912016221140>
- TEIXEIRA, A. C. C. **Identidades em construção: as organizações não governamentais no processo brasileiro de redemocratização**, São Paulo: Annablume/Fapesp/Instituto Polis, 2003.
- TOURAINÉ, A. Os novos conflitos sociais: para evitar mal-entendidos. **Lua Nova**, n. 17, p. 5-18, 1989. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451989000200002>
- TRANJAN, R. A sociedade civil brasileira pela lente da participação cidadã. *In*: MESQUITA, N. (org.). **Brasil: 25 anos de democracia**. São Paulo: Konrad Adenauer, 2016. p. 17-44.
- URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, n. 67, p. 91-228, 2006. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452006000200007>
- URBINATI, N.; WARREN, M. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. **The Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 387-412, 2008. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053006.190533>
- VALMORE, F. H.; SOUZA, N. R. Movimentos Sociais, Instituições Participativas e Sociedade Civil em sete periódicos nacionais (Qualis A1, A2 e B1), 2005-2014. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 82, p. 105-126, 2017.
- VIOLA, E. O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 1, n. 3, 1987.
- WAMPLER, B.; SUGIYAMA, N. B.; TOUCHTON, M. **Democracy at Work: Pathways to Well-Being in Brazil**. Cambridge University Press, 2019.
- WARREN, M. **Democracy and Association**. Princeton: Princeton University, 2001.
- YOUNG, I. Representação política, identidades e minorias. **Lua Nova**, n. 67, p. 139-190, 2006. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452006000200006>

Resumo

A produção acadêmica sobre participação social no Brasil: trajetória e agendas de pesquisa

O artigo apresenta um balanço do debate acadêmico brasileiro sobre participação social, entendida como a participação política da sociedade civil no Estado. Foi realizada uma revisão sistemática da literatura que incluiu 87 artigos científicos sobre o tema publicados em revistas científicas brasileiras entre os anos de 1976 e 2018. Para fins analíticos, a produção acadêmica sobre participação social foi separada em quatro “ondas”: na primeira (1976–1990), destacam-se os estudos sobre os potenciais dos novos movimentos sociais; a segunda (1991–2001) explora o papel das organizações não governamentais (ONGs) e o debate teórico sobre a sociedade civil; a terceira (2002–2013) se concentra nas capacidades e nos problemas das instituições de participação; enquanto a quarta (2014–2018) analisa as interações socioestatais e, mais recentemente, o ciclo de protestos identificados como junho de 2013. Ao organizar a literatura, o artigo contribui para uma visão geral do debate sobre participação social, pontuando seus principais temas e agendas de pesquisa.

Palavras-chave: Participação social; Movimentos sociais; Sociedade civil; Instituições de participação; Ativismo estatal.

Abstract

Academic production on social participation in Brazil: trajectory and research agendas

This paper outlines the trajectory of the Brazilian academic debate on social participation, understood as the political participation of civil society in the State. A systematic review of the literature was carried out, including 87 scientific articles on the subject, published in Brazilian scientific journals between 1976 and 2018. For analytical purposes, academic production on social participation was separated into four “waves”: the first (1976–1990) highlights the study of the potential of the new social movements, the second (1991–2001) explores the role of NGOs and the theoretical debate on civil society, the third (2002–2013) focuses on the capacities and problems of Participation Institutions, while the fourth (2014–2018) analyzes socio-state interactions and, more recently, the cycle of protests that began in June 2013. By organizing the literature, the article contributes to an overview of the debate on social participation, punctuating its main themes and research agendas.

Keywords: Social participation; Social movements; Civil society; Institutions of participation; State activism.

Résumé

La production académique sur la participation sociale au Brésil: trajectoires et agendas de recherche

Cette article décrit la trajectoire du débat universitaire brésilien sur la participation sociale, entendue comme la participation politique de la société civile dans l'État. Une revue systématique de la littérature a été réalisée, comprenant 87 articles scientifiques sur le sujet publiés dans des revues scientifiques brésiliennes entre 1976 et 2018. Aux fins d'analyse, la production académique sur la participation sociale a été divisée en quatre «vagues»: la première (1976–1990) met en exergue l'étude du potentiel des nouveaux mouvements sociaux; la deuxième (1991–2001) explore le rôle des ONG et le débat théorique sur la société civile; la troisième (2002–2013) se concentre sur institutions participantes, tandis que la quatrième (2014–2018) se penche sur les interactions socio-étatiques et, plus récemment, sur le cycle de manifestations qui a débuté en juin 2013. En organisant la littérature, l'article contribue à donner un aperçu du débat sur la participation sociale en ponctuant ses principaux thèmes et programmes de recherche.

Mots-clés: Participation sociale; Mouvements sociaux; Société civile; Institutions de participation; Activisme d'état.