

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

DENISSON GONÇALVES CHAVES

A PARTICIPAÇÃO NOS LIMITES DA DELIBERAÇÃO: Uma investigação sobre a participação social no Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência de Imperatriz – Ma

Belém
2024

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

DENISSON GONÇALVES CHAVES

A PARTICIPAÇÃO NOS LIMITES DA DELIBERAÇÃO: Uma investigação sobre a participação social no Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência de Imperatriz – Ma

Tese apresentada para obtenção do grau de Doutor em Direito, do Programa de Pós-Graduação em Direito, do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará
Área de concentração: Direitos Humanos.
Linha de Pesquisa: Estudos Críticos do Direito.
Orientador: Prof. Dr. Raimundo Wilson Gama Raiol.

Belém
2024

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

C512p Chaves, Denisson Gonçalves.
A PARTICIPAÇÃO NOS LIMITES DA DELIBERAÇÃO :
Uma investigação sobre a participação social no Conselho
Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência de Imperatriz –
Ma / Denisson Gonçalves Chaves. — 2024.
388 f. : il.

Orientador(a): Prof. Dr. Raimundo Wilson Gama Raiol
Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de
Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belém,
2024.

1. Participação Social. 2. Deliberação. 3. Pessoas com
Deficiência. 4. Conselhos. 5. Esfera Pública. I. Título.

CDD 340

DENISSON GONÇALVES CHAVES

A PARTICIPAÇÃO NOS LIMITES DA DELIBERAÇÃO: Uma investigação sobre a participação social no Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência de Imperatriz – Ma

Tese apresentada para obtenção do grau de Doutor em Direito, do Programa de Pós-Graduação em Direito, do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará
Área de concentração: Direitos Humanos.
Linha de Pesquisa: Estudos Críticos do Direito.
Orientador: Prof. Dr. Raimundo Wilson Gama Raiol.

Data de Aprovação: 21/06/2024

Conceito: Aprovado.

Banca Examinadora:

Orientador: Professor Doutor Raimundo Wilson Gama Raiol
Orientador/Universidade Federal do Pará – UFPA

Professora Doutora Valena Jacob Chaves
Membro Interno / Universidade Federal do Pará – UFPA

Professora Doutora Luanna Tomaz de Souza
Membro Interno / Universidade Federal do Pará – UFPA

Professor Doutor Saulo Monteiro Martinho de Matos
Membro Interno / Universidade Federal do Pará – UFPA

Professor Doutor José Cláudio Monteiro de Brito Filho
Membro Externo / Centro Universitário do Pará (CESUPA)

À Jesus Cristo.
À minha Mãe
À minha esposa, Patrícia Borges
Aos meus amigos
Ao Espírito que nos move para lutar por todas as almas
A todos os que sofrem injustiças, opressão, violência e descrédito
Vosso silêncio será ouvido.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, expresso minha gratidão a Deus, autor de minha fé, que através do desafio do Doutorado me ensinou lições valiosas sobre mim mesmo e sobre o mundo, confortando-me em todos os momentos.

Ao Professor Doutor Raimundo Wilson Gama Raiol, meu orientador, agradeço pelo direcionamento acadêmico e pessoal. Sua notável capacidade de aliar afeto, respeito e rigor não só me ensinou preciosas lições, mas também me serve de inspiração tanto pessoal quanto profissional.

À CAPES, pelo financiamento do estágio doutoral na modalidade sanduíche no exterior. O apoio governamental foi crucial para esta pesquisa, permitindo-me alcançar realizações além dos meus sonhos mais ousados.

Ao Professor Doutor Saulo Monteiro Martinho de Matos, pelas aulas instigantes e reflexões filosóficas que reacenderam meu amor pela docência. Professor Saulo, sua crença em minhas capacidades, muitas vezes maior que a minha própria, mostrou-me que é possível aspirar a objetivos grandiosos sem perder a humildade e a identidade.

À Professora Doutora Ana Raquel Matos, supervisora do meu estágio doutoral no Centro de Estudos Sociais de Coimbra, Portugal. Uma docente exemplar, amável e comprometida com seu ofício, que me acolheu com um afeto inesquecível.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, pelas aulas, conversas, orientações e correções. Agradeço especialmente a Antônio Moreira Maués, Jane Beltrão, Valena Jacob, Ricardo Dib Taxi, Luanna Thomaz e Victor Sales.

Ao meu primeiro orientador e amigo, Professor Doutor Cássius Guimarães Chai, cujos ensinamentos guardo como preceitos fundamentais e cujo afeto me é inestimável.

Aos amigos acadêmicos que a vivência em terras portuguesas me presenteou: Fernanda Luna, Igor Única Grego, Thais Cosseti, Rogério Vieira Gomes, Jaqueline Damasceno, Felipe Rodrigues, Eduardo Carcelen, Vitória Pires, Mércia Britto, Simoni Portela e tantos outros que encontrei pelo caminho.

Aos meus colegas professores e amigos da Universidade Federal do Maranhão, em especial: José Henrique Sousa Assai (primeira inspiração docente), Ellen Pantoja, Thiago Pestana, Gabriel Araújo e Paula Regina.

Às pessoas que me são mais queridas e tenho o prazer de chamar de amigos(as): Fernanda Arruda, Siloah Jesseni, Tâmara Matias, Fernanda Miler, Erivelton Moura, Jadson Sousa, André Sousa, Mariana Sousa, Luciana Barros, Felipe Zenker e George Nepomuceno.

Aos amigos que fiz no doutoramento do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPA, fazendo dessa experiência desafiadora algo mais leve e alegre Fabrício Zanin, Fernando, Felipe, Janaína, Shayane, Thielle. Quero aproveitar para conceder especial destaque ao meu amigo Prudêncio Hilário, cujo companheirismo equivale a laços de amizade fraterna e que compartilhou comigo momentos de angústias, tristezas, alegrias e divertimento. Obrigado meu caro!

Ao amor da minha vida, Patrícia Borges da Silva Chaves. Não sei como descrever o mistério e a grandeza do nosso amor, do nosso vínculo e de nossas vidas. Uma vida sem você é incompreensível para mim. Te amo e quero te amar mais a cada dia.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a conclusão deste árduo trabalho.

Finalmente, à minha amada mãe, Raimunda do Nascimento Gonçalves Chaves, cujo amor transcende palavras. Mãe, eu te amo e este trabalho é também uma homenagem a você.

RESUMO

Esta tese aborda a participação social das pessoas com deficiência nas deliberações do Conselho Municipal de Direitos das Pessoas com Deficiência em Imperatriz (CMDPD), Estado do Maranhão, visando preencher uma lacuna significativa nas ciências jurídicas relacionadas à inclusão e reconhecimento desse grupo marginalizado. A presente pesquisa busca interseccionar direito, política e sociologia para investigar como a democracia deliberativa pode promover o reconhecimento de direitos fundamentais das pessoas com deficiência, adotando um viés crítico. O problema investigado centra-se na forma como o Conselho Municipal possibilita ou limita a participação social das pessoas com deficiência nas decisões sobre políticas públicas. O objetivo deste estudo é analisar a dinâmica participativa das pessoas com deficiência dentro do conselho, identificando mecanismos que favorecem ou impedem sua efetiva inclusão nas deliberações. A metodologia adotada é qualitativa, com um design de pesquisa que inclui estudo de caso, análise documental, entrevistas semiestruturadas com os conselheiros, e observação direta nas sessões do conselho ao longo de três anos e meio. Os dados foram analisados por meio de categorização de conteúdo, complementados por questionários aplicados a atores envolvidos com a política e defesa dos direitos da pessoa com deficiência no contexto local. Os resultados desta investigação foram condensados em oito categorias analíticas, evidenciando desafios multifacetados no CMDPD. Destacam-se a limitada participação social e a representação coletiva das entidades, que, embora ativas, demonstram insuficiente engajamento e articulação. O exercício do controle social revelou-se restrito, carecendo de efetiva articulação. O ativismo digital, apesar de ser considerado um vetor promissor para ampliar a participação nos conselhos, enfrenta obstáculos específicos para envolver pessoas com deficiência, sinalizando a importância de tornar as plataformas digitais mais inclusivas. As emoções emergiram como um meio comunicativo eficaz nas deliberações, contribuindo para a inclusão. Contudo, os procedimentos deliberativos são comprometidos por barreiras administrativas, falta de participação ativa, negligência às assimetrias entre os conselheiros e limitações na resolução de demandas coletivas. Os desafios mais significativos identificados incluem a necessidade de maior inclusão social, a fragmentação das entidades e movimentos, e a escassez de apoio político, material e institucional. A identificação e a análise crítica desses fatores fornecem uma base para repensar as práticas deliberativas, visando aprimorar a inclusão e efetivar os direitos das pessoas com deficiência. Nesse sentido, o trabalho contribui para o debate sobre democracia deliberativa e inclusão social diante dos novos contextos participativos.

Palavras-chave: Participação social. Deliberação. Pessoas com Deficiência. Conselho Municipal de Direito da Pessoa com Deficiência de Imperatriz.

ABSTRACT

This thesis addresses the social participation of people with disabilities in the deliberations of the Municipal Council for the Rights of People with Disabilities in Imperatriz (CMDPD), in the state of Maranhão, aiming to fill a significant gap in the legal sciences related to the inclusion and recognition of this marginalized group. This research seeks to intersect law, politics and sociology to investigate how deliberative democracy can promote the recognition of fundamental rights for people with disabilities, adopting a critical bias. The problem investigated focuses on how the Municipal Council enables or limits the social participation of people with disabilities in public policy decisions. The aim of this study is to analyze the participatory dynamics of people with disabilities within the council, identifying mechanisms that favor or hinder their effective inclusion in deliberations. The methodology adopted is qualitative, with a research design that includes a case study, document analysis, semi-structured interviews with council members, and direct observation of council sessions over three and a half years. The data was analyzed using content categorization, complemented by questionnaires applied to actors involved in policy and defending the rights of people with disabilities in the local context. The results of this investigation were condensed into eight analytical categories, highlighting multifaceted challenges in the CMDPD. Of particular note is the limited social participation and collective representation of organizations, which, although active, show insufficient engagement and coordination. The exercise of social control proved to be restricted and lacked effective coordination. Digital activism, despite being considered a promising vector for broadening participation in councils, faces specific obstacles in involving people with disabilities, signaling the importance of making digital platforms more inclusive. Emotions emerged as an effective means of communication in deliberations, contributing to inclusion. However, deliberative procedures are compromised by administrative barriers, lack of active participation, neglect of asymmetries between councillors and limitations in resolving collective demands. The most significant challenges identified include the need for greater social inclusion, the fragmentation of organizations and movements, and the lack of political, material and institutional support. The identification and critical analysis of these factors provides a basis for rethinking deliberative practices, with a view to improving inclusion and making the rights of people with disabilities more effective. In this sense, the work contributes to the debate on deliberative democracy and social inclusion in the face of new participatory contexts.

Keywords: Social participation. Deliberation. People with disabilities. Imperatriz Municipal Council for the Rights of People with Disabilities.

RÉSUMÉ

Cette thèse traite de la participation sociale des personnes handicapées aux délibérations du Conseil municipal pour les droits des personnes handicapées à Imperatriz (CMDPD), dans l'État de Maranhão, dans le but de combler une lacune importante dans les sciences juridiques liées à l'inclusion et à la reconnaissance de ce groupe marginalisé. Cette recherche cherche à croiser le droit, la politique et la sociologie pour étudier comment la démocratie délibérative peut promouvoir la reconnaissance des droits fondamentaux des personnes handicapées, en adoptant une approche critique. La problématique étudiée est centrée sur la manière dont le conseil municipal permet ou limite la participation sociale des personnes handicapées dans les décisions de politique publique. L'objectif de cette étude est d'analyser les dynamiques participatives des personnes handicapées au sein du conseil, en identifiant les mécanismes qui favorisent ou entravent leur inclusion effective dans les délibérations. La méthodologie adoptée est qualitative, avec un plan de recherche qui comprend une étude de cas, une analyse documentaire, des entretiens semi-structurés avec des conseillers et l'observation directe des sessions du conseil pendant trois ans et demi. Les données ont été analysées à l'aide d'une catégorisation du contenu, complétée par des questionnaires adressés aux acteurs impliqués dans la politique et la défense des droits des personnes handicapées dans le contexte local. Les résultats de cette recherche ont été condensés en huit catégories analytiques, mettant en évidence les défis multiples auxquels est confronté le CMDPD. Il convient de noter en particulier la participation sociale limitée et la représentation collective des organisations qui, bien qu'actives, font preuve d'un engagement et d'une coordination insuffisants. L'exercice du contrôle social s'est avéré limité, faute d'une articulation efficace. L'activisme numérique, bien que considéré comme un vecteur prometteur pour élargir la participation aux conseils, se heurte à des obstacles spécifiques en ce qui concerne l'implication des personnes handicapées, ce qui souligne l'importance de rendre les plateformes numériques plus inclusives. Les émotions sont apparues comme un moyen de communication efficace dans les délibérations, contribuant à l'inclusion. Toutefois, les procédures de délibération sont compromises par des obstacles administratifs, le manque de participation active, la négligence des asymétries entre les conseillers et les limites de la résolution des demandes collectives. Les défis les plus importants identifiés sont la nécessité d'une plus grande inclusion sociale, la fragmentation des organisations et des mouvements, et le manque de soutien politique, matériel et institutionnel. L'identification et l'analyse critique de ces facteurs fournissent une base pour repenser les pratiques délibératives afin d'améliorer l'inclusion et de rendre les droits des personnes handicapées plus effectifs. En ce sens, ce travail contribue au débat sur la démocratie délibérative et l'inclusion sociale face aux nouveaux contextes participatifs.

Mots-clés: Participation sociale. Délibération. Personnes handicapées. Conseil municipal d'Imperatriz pour les droits des personnes handicapées.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Concepções teóricas de participação	42
Quadro 2 - Comparação entre os modelos representativo e participativo	50
Quadro 3 - Diferenças entre representação eleitoral e representação nas instituições participativas.....	60
Quadro 4 - Os três níveis do conceito de responsividade.....	67
Quadro 5 - Repertórios de controle social nos conselhos.....	70
Quadro 6 - Comparação entre Mundo da Vida e Sistema	119
Quadro 7 - Comparativo entre TAC e Faticidade e Validade.....	124
Quadro 8 - Exemplos de Novos Coletivos no Brasil.....	199
Quadro 9 - Fontes dos dados	255
Quadro 10 - Desenho da Pesquisa e Procedimentos Metodológicos	258
Quadro 11 - Conferências Nacionais de Direitos das Pessoas com Deficiência convocadas pelo CONADE.....	275
Quadro 12 - Histórico Institucionais do CMDPD	279
Quadro 13 - Estrutura Procedimental Deliberativa do CMDPD	285
Quadro 15 - Críticas, Desafios e Problemas do CMDPD	344

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxograma da relação esfera pública, direito e sistema	128
Figura 2 - Como ocorre o engajamento emocional	248
Figura 3 - Tipos e Níveis de envolvimento emocional.....	248
Figura 4 - Localização geográfica do Município de Imperatriz - Maranhão.....	261
Figura 5 - Esquematização das frentes de ocupação da Região Sul do Maranhão.....	264
Figura 7 - Dinâmica do CMDPD à luz da Teoria da Esfera Pública.....	300

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. CONSELHOS DE DIREITOS: O QUE SÃO, O QUE DEVERIAM SER E O QUE NÃO FORAM (?)	19
1.1 AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS COMO HISTÓRIA E PROMESSA	20
1.2 CONSELHOS: COMO CHAMÁ-LOS? O QUE SÃO? E O QUE DEVERIAM SER?	28
1.3 PARTICIPAÇÃO REVISITADA	36
1.4 REPRESENTAÇÃO COLETIVA	48
1.5 CONTROLE SOCIAL: <i>ACCOUNTABILITY</i> E RESPONSABILIDADE	63
1.6 CRÍTICAS E DESAFIOS AOS CONSELHOS	72
1.7 CONSELHO DE DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: JUSTIFICATIVAS DE UMA DELIMITAÇÃO TEMÁTICA	81
2 ESFERA PÚBLICA, DEMOCRACIA E POLÍTICA DELIBERATIVA: UMA VISÃO CRÍTICA DOS FUNDAMENTOS TEÓRICO-NORMATIVOS DOS CONSELHOS...	93
2.1 A DEMOCRACIA DELIBERATIVA NA TEORIA DEMOCRÁTICA.....	95
2.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA LIBERAL	103
2.3 RECORTE DE CONVERGÊNCIA: O DIAGNÓSTICO DE HABERMAS	108
2.4 CRÍTICAS À DEMOCRACIA DELIBERATIVA DE MATRIZ HABERMASIANA	130
2.4.1 <i>Nancy Fraser e a crítica dos pressupostos da esfera pública</i>	130
2.4.2 <i>Iris Marion Young e as críticas das consequências da esfera pública</i>	142
2.5 ESFERA PÚBLICA NO BRASIL: RECEPÇÃO E ADERÊNCIA À REALIDADE DOS CONSELHOS ..	162
3 NOVOS CONTEXTOS PARTICIPATIVOS	168
3.1 O “Novo” POPULISMO.....	172
3.2 NOVOS MOVIMENTOS SOCIAIS.....	186
3.3 TECNOLOPOLÍTICA, ATIVISMO DIGITAL OU CIBERATIVISMO	209
3.4 EMOÇÕES COMO LINGUAGEM POLÍTICA.....	232
4 ENTRE DIÁLOGOS E DECISÕES: UMA INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA SOBRE A PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO DE DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA DE IMPERATRIZ.....	252
4.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E DESENHO DA PESQUISA	253
4.2 ESFERA PÚBLICA LOCAL: APONTAMENTOS SOBRE O CONTEXTO SOCIOECONÔMICO DA CIDADE DE IMPERATRIZ	260
4.3 PANORAMA INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS DE DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO ÂMBITO NACIONAL E NO ESTADO DO MARANHÃO.....	270
4.3.1 <i>Conselho Nacional de Direitos das Pessoas com Deficiência (CONADE)</i>	271
4.3.2 <i>Conselho Estadual de Direitos da Pessoa com Deficiência - Estado do Maranhão</i>	277
4.4 ANATOMIA INSTITUCIONAL: DESVENDANDO A ESTRUTURA DO CONSELHO DE DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA DE IMPERATRIZ	278

4.5 DISCURSOS, DEBATES E DECISÕES: EXPLORAÇÃO DA ESTRUTURA E DOS PROCEDIMENTOS PARTICIPATIVOS E DELIBERATIVOS NO CMDPD	287
4.5.1 <i>Concepções de Participação</i>	288
4.5.2 <i>Representação Coletiva e as Movimentos sociais</i>	295
4.5.3 <i>Controle Social</i>	308
4.5.4 <i>Impacto das políticas federais na era do populismo contemporâneo</i>	315
4.5.5 <i>Novas mídias e tecnologias de informação</i>	318
4.5.6 <i>O papel das emoções políticas</i>	326
4.5.7 <i>Processos Deliberativos</i>	329
4.5.8 <i>Críticas, desafios e dificuldades</i>	344
CONSIDERAÇÕES FINAIS	358
REFERÊNCIAS	370

INTRODUÇÃO

As pessoas com deficiência enfrentam estigmatização, opressão, violência e invisibilidade desde períodos ancestrais. No entanto, o cenário começou a transformar-se significativamente a partir do século XX. Conforme Raimundo Raiol (2008) destaca, emergiu uma atenção renovada voltada à “liberação das carências existenciais” desse grupo social. Este movimento gerou um paradigma inovador, o modelo social da deficiência, promovendo uma revolução copernicana na percepção da relação entre indivíduos com deficiência e a sociedade. Esse modelo enfatiza as barreiras enfrentadas por pessoas com deficiência em uma sociedade que frequentemente ignora a diversidade física, intelectual, mental e sensorial.

No âmbito jurídico e dos direitos humanos, observou-se uma mudança fundamental, sacralizando o modelo biopsicossocial da deficiência. Tal modelo considera indivíduos com deficiência como pessoas dignas e valiosas, cujos direitos emergem como uma questão de justiça. A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), adotada pelo Brasil com *status* de emenda constitucional, ilustra a efetivação de uma visão mais inclusiva por meio de instrumentos jurídicos.

No entanto, é crucial considerar as dinâmicas sociais e políticas que antecedem e acompanham esse processo de legitimação jurídica. Os direitos atualmente assegurados pelo ordenamento jurídico e pleiteados nos sistemas judiciais são o culminar de uma longa trajetória político-social, que serve de alicerce aos direitos humanos e fundamentais específicos.

As pessoas com deficiência têm consciência de que a efetivação de seus direitos depende intrinsecamente de contínuas lutas sociais e políticas, as quais são caracterizadas por sua natureza persistente e frequentemente desequilibrada. Ademais, aqueles engajados ativamente nesses movimentos reconhecem que a salvaguarda e a promoção dos direitos humanos e fundamentais são viáveis primordialmente em um cenário democrático, que valoriza profundamente a participação social. Em resumo, a ausência de engajamento democrático transforma o arcabouço jurídico em mera retórica demagógica.

Nesse sentido, a consolidação dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência no Brasil intensificou-se durante o período de redemocratização na década de 1980, refletindo a correlação essencial entre a participação social e política e a afirmação dos direitos deste grupo específico. Motivado pela transição para uma nova ordem democrática, esse segmento, juntamente com outros democratas, empenhou-se na criação de estruturas de participação

social no âmbito do Estado. Tais estruturas visavam a inserir o povo no processo de tomada de decisões institucionais, políticas e jurídicas, conferindo, assim, legitimidade popular às ações governamentais. Entre os diversos mecanismos desenvolvidos, os conselhos de direitos ou de políticas públicas destacaram-se como instrumentos eficazes de intervenção cidadã na esfera estatal.

Os conselhos de direitos ou de políticas públicas emergem, então, como avanços democráticos significativos, refletindo as aspirações normativas intrínsecas ao *ethos* democrático de seu tempo de concepção. Essencialmente deliberativos, esses conselhos adotam estruturas de representação híbridas e equitativas, visando a promover a participação social ativa na gestão descentralizada de políticas públicas específicas. Essa orientação normativa destaca a importância da inclusão cidadã nas decisões políticas e administrativas.

Como entidades institucionais e objetos de estudo, os conselhos têm sido submetidos a análises detalhadas por destacados cientistas sociais, juristas, sociólogos e filósofos. As interpretações a respeito de sua eficácia variam amplamente, indo desde visões utópicas otimistas até perspectivas cétricas fatalistas, refletindo um exame teórico aprofundado e com rigor empírico. Consequentemente, consolidou-se uma literatura analítica e crítica abrangente, tanto no Brasil quanto no cenário internacional, discutindo o papel e o impacto dos conselhos em geral.

Contudo, a situação é bastante diferente quando o foco se volta para os conselhos de direitos das pessoas com deficiência. Observa-se uma notória escassez de pesquisas dedicadas especificamente a esse tema, especialmente em relação às municipalidades. Essa precariedade investigativa representa uma lacuna preocupante, que pode ser interpretada como um reflexo da extensão da invisibilidade social desses indivíduos, que se estende até o âmbito acadêmico. A ausência de estudos focados na análise das condições de vida das pessoas com deficiência e em temas correlatos sublinha a necessidade urgente de atenção acadêmica e pesquisa dedicada para compreender melhor e promover os direitos desse grupo dentro da esfera pública.

As investigações em ciências jurídicas relativas à deficiência frequentemente enfocam as estruturas jurídicas e a implementação de direitos codificados nas vivências empíricas de pessoas com deficiência. Todavia, tem-se dedicado escassa atenção ao processo de nomogênese, isto é, à dinâmica interativa entre os domínios jurídico e político na evolução das normas. Este estudo almeja, modestamente, mitigar algumas dessas debilidades na literatura existente.

Ademais, este trabalho se justifica pela necessidade de se destacar uma conexão frequentemente negligenciada nos estudos jurídicos sobre a deficiência: o vínculo

indissociável entre os direitos humanos das pessoas com deficiência e o regime democrático. Comumente, essa relação é tratada como se fosse uma premissa óbvia ou um fenômeno auto evidente. No entanto, essa suposição não se sustenta sem uma análise crítica. Se a salvaguarda dos direitos das pessoas com deficiência está tão profundamente entrelaçada com os princípios democráticos, incumbe aos pesquisadores jurídicos explorar quais estruturas ou configurações democráticas favorecem mais adequadamente a inclusão e proteção desses direitos. Portanto, este estudo também se dedica a investigar se o modelo deliberativo representa um meio efetivamente inclusivo para este grupo social específico, abordando uma questão crucial para a compreensão e o avanço dos direitos humanos no contexto da deficiência.

Portanto, o foco desta pesquisa é a participação social de pessoas com deficiência em conselhos deliberativos de direitos. São estabelecidas duas delimitações específicas para a investigação: uma delimitação espacial, que restringe o estudo ao âmbito federativo municipal e uma delimitação temática, que se concentra exclusivamente nos conselhos de direitos voltados às pessoas com deficiência. Nesse sentido, a questão central que orienta este estudo é: *como o Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência do município de Imperatriz, no Estado do Maranhão, possibilita a participação social das pessoas com deficiências nas deliberações sobre políticas públicas?*

Ao detalhar a problemática desta pesquisa, emerge uma estrutura metodológica precisa, iluminando os aspectos investigativos fundamentais. A escolha da palavra “como” para iniciar a questão norteadora evidencia um interesse profundo nos procedimentos, particularidades e dinâmicas do Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência de Imperatriz (CMDPD). Tal escolha sinaliza a definição da pesquisa como qualitativa, exploratória e explicativa, indicando um foco em entender os mecanismos subjacentes e as especificidades do processo deliberativo dentro do conselho.

O CMDPD, sendo a unidade de análise, possibilita, por meio de um estudo de caso detalhado, a realização de duas observações principais: a identificação de fatores que podem ser generalizados aos conselhos de direitos das pessoas com deficiência, através da comparação entre as características do CMDPD e aquelas discutidas na literatura especializada; e a identificação de aspectos únicos da experiência deliberativa do conselho em questão. Essas observações visam tanto à compreensão de elementos comuns quanto à apreciação de nuances particulares, contribuindo para uma análise rica e multifacetada.

O uso do verbo “possibilita” reflete a intenção de investigar a capacidade do conselho de criar condições para a participação efetiva das pessoas com deficiência em processos

deliberativos. Esse termo foi escolhido por sua conotação de tornar algo viável, ao invés de “promover”, “assegurar” ou “garantir”, os quais poderiam implicar que a participação das pessoas com deficiência já é uma realidade consolidada e que o papel do conselho seria apenas de aprimoramento. Essa distinção é crucial, pois a pesquisa não assume a participação efetiva como um dado, mas busca explorar e analisar o próprio mecanismo de deliberação.

A compreensão da categoria “participação social” requer uma abordagem bifocal: por um lado, abrange a ideia de participação política, que transcende os mecanismos eleitorais tradicionais; por outro, enfatiza a representação coletiva da sociedade civil nos conselhos paritários. Assim, a noção de participação social vincula-se intrinsecamente à semântica da cidadania em seu sentido mais amplo e popular, refletida tanto nos representantes da sociedade civil organizada quanto naquela não organizada.

O delineamento conceitual da “participação social” como um constructo que engloba a dimensão política e a representação coletiva evidencia uma compreensão ampliada de cidadania. Esta abordagem reconhece a importância de formas diversas de engajamento e representação no âmbito dos conselhos deliberativos, sugerindo uma concepção de participação que vai além da presença física ou da simples contribuição em processos decisórios. O enfoque na representação coletiva destaca o papel dos conselhos como espaços de articulação e expressão da vontade coletiva, onde a participação é entendida como um elemento vital para a legitimação das deliberações e para a efetividade das políticas públicas.

A ênfase na “deliberação” como objeto de análise constitui o último ponto crucial desta pesquisa. Diferentemente da abordagem predominante na literatura, que foca na efetividade das decisões ou na capacidade dos conselhos de implementar políticas públicas, este estudo adota uma postura cautelosa, investigando a possibilidade de uma deliberação verdadeiramente inclusiva.

O pressuposto é que a deliberação em ambientes formalmente híbridos ou paritários não garante, por si só, um caráter participativo. Assim, enquanto muitos cientistas sociais concentram-se nos resultados das políticas públicas advindas dos conselhos, este trabalho propõe-se a examinar se as práticas deliberativas que fundamentam tais decisões são de fato inclusivas e participativas. O objetivo é verificar se as dinâmicas deliberativas preservam o propósito original do conselho como uma esfera pública genuinamente democrática, pois a ausência de participação efetiva nas etapas deliberativas compromete a essência e o impacto das decisões tomadas.

A investigação ancorar-se-á em três categorias teóricas fundamentais: esfera pública, democracia deliberativa e democracia participativa. Essas categorias são exploradas à luz da

teoria da esfera pública proposta por Jürgen Habermas, juntamente com as críticas proferidas por Nancy Fraser e Iris Marion Young, visando aprofundar a compreensão sobre o papel teórico destes conceitos na configuração institucional dos conselhos. O objetivo é discernir até que ponto tais teorias se alinham e sustentam a prática observada nos conselhos deliberativos e analisar a compatibilidade entre teoria e práxis.

As contribuições de Fraser e Young são particularmente relevantes para recontextualizar o conceito habermasiano de esfera pública, adequando-o às exigências e realidades dos grupos subalternos em meio ao pluralismo político e ao capitalismo avançado. Essas reflexões permitem uma atualização crítica do conceito de esfera pública, considerando as dinâmicas de poder, exclusão e representação que afetam grupos marginalizados, incluindo pessoas com deficiência.

Ao incorporar as críticas e perspectivas de Fraser e Young, a pesquisa busca enriquecer o entendimento da esfera pública, democracia deliberativa e participativa, proporcionando uma análise mais abrangente e inclusiva. Isso inclui avaliar como os arranjos institucionais dos conselhos podem refletir ou desviar-se desses ideais teóricos, além de examinar a aplicabilidade e as limitações dessas teorias no contexto brasileiro. A intenção é não apenas compreender os conselhos como mecanismos democráticos, mas também explorar sua eficácia e inclusividade na promoção da participação social e política de grupos tradicionalmente excluídos.

O objetivo geral desta pesquisa é investigar como o Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência de Imperatriz, no Estado do Maranhão, possibilita a participação social das pessoas com deficiência em suas deliberações sobre políticas públicas. Especificamente, busca-se identificar os mecanismos, estruturas e processos que tanto facilitam quanto restringem essa participação, com um enfoque particular na inclusão efetiva dessas pessoas no processo decisório. A partir desse objetivo geral, derivam-se quatro objetivos específicos.

Inicialmente, pretende-se explorar o conceito, as origens sócio-históricas e as características principais dos conselhos de políticas públicas, destacando seus principais desafios e as particularidades dos conselhos voltados para as pessoas com deficiência. Em sequência, o estudo visa analisar os fundamentos teóricos que embasam os conselhos, focando na categoria da esfera pública dentro dos modelos deliberativos e participativos. O terceiro objetivo é identificar e examinar as dinâmicas sociais e políticas contemporâneas que influenciam diretamente as formas e modos de participação democrática. Por último, propõe-se uma análise detalhada dos mecanismos, estruturas e processos deliberativos e decisórios do

CMDPD, utilizando categorias analíticas de inclusão e participação para examinar sua eficácia e abrangência.

A hipótese central deste estudo é moldada por um ceticismo identificável na literatura acadêmica a respeito dos conselhos no Brasil, que pode ser expressa da seguinte forma: embora os conselhos sejam reconhecidos como instituições inovadoras no âmbito da democracia brasileira, eles enfrentam consideráveis desafios que restringem a participação social efetiva. Tais desafios abrangem aspectos variados, incluindo a formação, estrutura, e os mecanismos deliberativos e decisórios dessas entidades. Ademais, questiona-se a eficácia dos conselhos enquanto agentes de inovação em políticas públicas, sugerindo que, em muitas ocasiões, atuam meramente como legitimadores das prerrogativas estatais, em vez de efetivos espaços de articulação e influência cidadã.

Esta hipótese propõe uma análise crítica da funcionalidade dos conselhos de direitos das pessoas com deficiência, em particular, investigando se esses conselhos conseguem transcender a dinâmica de ratificação das agendas governamentais e fomentar genuinamente a participação social. Tal perspectiva convida ao exame das estruturas operacionais dos conselhos, bem como das interações entre os membros da sociedade civil e representantes do Estado, com o intuito de avaliar o grau de autonomia, influência e efetividade desses órgãos no desenvolvimento e implementação de políticas públicas inclusivas.

Para enfrentar o problema de pesquisa e examinar a validade das hipóteses levantadas, esta pesquisa adota uma metodologia qualitativa, exploratória e explicativa. Escolhe-se o estudo de caso como estratégia de investigação, focando especificamente no Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência de Imperatriz como a unidade de análise central. Esta abordagem permite uma análise profunda do funcionamento do conselho, bem como a identificação de desafios e potencialidades que tangem a participação social.

A coleta de dados engloba três fontes principais: documentos, dados observacionais e dados discursivos. Inicialmente, a análise dos dados documentais, que inclui leis, normas internas e atas de reuniões do conselho, fornece uma compreensão sobre o contexto legal e institucional no qual o funcionamento do CMDPD. Esta análise busca decifrar as expectativas normativas relacionadas à participação social e ao papel do conselho na formulação de políticas públicas.

Além disso, os dados observacionais são coletados através da participação ativa do pesquisador nas reuniões do conselho durante o período de 2020 a 2023. Tal envolvimento possibilita uma observação direta das dinâmicas internas do conselho, incluindo as interações entre seus membros e a execução do processo deliberativo. Uma observação em tempo real é

vital para captar a natureza da participação no conselho, identificando-se as práticas observadas alinhadas com os princípios de participação social defendidos teoricamente e legalmente.

Por fim, a pesquisa recorreu a dados discursivos obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas com os conselheiros, com especial atenção aos titulares. Essas entrevistas permitem acessar as percepções e experiências dos conselheiros relacionadas à eficácia do conselho em fomentar a participação social e influenciar a elaboração de políticas públicas voltadas para pessoas com deficiência. As entrevistas semiestruturadas revelaram inferências valiosas sobre as expectativas, desafios enfrentados e sucessos percebidos pelos membros do conselho, enriquecendo a análise com uma gama de perspectivas intersubjetivas.

Os dados obtidos através das entrevistas foram meticulosamente transcritos e submetidos à análise por meio de inferências categoriais, embasadas nos critérios delineados na revisão bibliográfica e na fundamentação teórica. Esta análise estruturou os depoimentos em oito eixos temáticos distintos: (1) concepções de participação; (2) representação coletiva e movimentos sociais; (3) controle social; (4) emergência do novo populismo e influência federal; (5) ativismo digital e mídias virtuais; (6) influência das emoções políticas; (7) processos deliberativos; e (8) críticas, desafios e dificuldades.

Os resultados da investigação empírica revelam tanto alinhamentos quanto divergências em relação à literatura especializada e ao corpo teórico referencial. Notadamente, o CMDPD enfrenta dificuldades previamente identificadas por estudos similares, incluindo a desigualdade nas dinâmicas deliberativas, a escassa mobilização política tanto por parte das pessoas com deficiência quanto da sociedade civil mais ampla, a cooptação de lideranças políticas pelo aparelho estatal e a resistência deste último em compartilhar poder ou acatar as resoluções do conselho.

No entanto, algumas problemáticas se mostraram ainda mais pronunciadas no contexto examinado, como a crescente demanda por uma representação mais tecnocrática, a fragmentação e a despolitização dos movimentos sociais e dos debates públicos, a invisibilidade do conselho e a carência de suporte institucional. Contrariando certas expectativas da literatura, o CMDPD demonstrou possuir uma capacidade de reivindicação notavelmente desenvolvida, observou-se uma diversidade significativa entre seus membros e um diálogo cada vez mais pautado pelo consenso entre representantes da sociedade civil e do governo.

O desenvolvimento do tema se fará em quatro partes (ou seções):

Na primeira seção desta pesquisa, será realizada uma exploração profunda sobre o conceito, as raízes sócio-históricas e as principais características dos conselhos de políticas públicas. Através da revisão de literatura, serão examinadas as influências dos movimentos sociais e as dinâmicas institucionais que contribuíram para o surgimento e fortalecimento dessas instâncias participativas, com especial enfoque nos conselhos. Esta análise destacará as contribuições de renomados estudiosos, como Leonardo Avritzer, Adrian Gurza Lavalle, Luciana Tatagiba, Lígia Helena Lüchmann, Maria da Glória Gohn, Débora Rezende de Almeida, entre outros, buscando oferecer uma visão atualizada sobre o tema. Essencialmente, o objetivo é elucidar os três pilares fundamentais dessas entidades – participação, representação coletiva e controle social – mergulhando nas teorias e debates críticos que envolvem os conselhos de políticas públicas.

Além disso, essa primeira parte propõe uma contextualização específica dos conselhos de direitos das pessoas com deficiência, abordando as características e desafios únicos enfrentados por esses órgãos. Através de uma análise crítica das principais objeções apresentadas pelos autores nacionais a respeito dos conselhos, especialmente no que tange aos conselhos de direitos ou políticas públicas, a investigação destaca as particularidades que esses conselhos representam.

Na segunda seção, a atenção é direcionada aos fundamentos teórico-normativos dos conselhos, enfatizando a política deliberativa e, especificamente, a noção de esfera pública no pensamento de Jürgen Habermas. Este filósofo é amplamente reconhecido como o principal proponente das bases que sustentam a democracia deliberativa, influenciando significativamente o modelo institucional dos conselhos de direitos e políticas públicas com sua proposta de uma interação pública pautada na racionalidade e no diálogo aberto. A discussão se aprofundará na trajetória do conceito de esfera pública em suas obras, iniciando com a análise pioneira em “Mudança Estrutural da Esfera Pública” (1962) e seguindo até suas considerações posteriores em “Facticidade e Validade” (1992). Este itinerário tem o propósito de mostrar como o autor refina e ajusta sua teoria frente às mudanças no cenário sociopolítico.

Além disso, a seção abordará as críticas significativas levantadas contra a proposta habermasiana da esfera pública, particularmente aquelas oriundas de Nancy Fraser e Iris Marion Young. Fraser questiona os pressupostos inclusivos da esfera pública habermasiana, argumentando que eles falham em considerar as desigualdades estruturais que limitam a participação de grupos subalternos. Por sua vez, Young foca nas consequências práticas da aplicação do modelo habermasiano, destacando como ele pode inadvertidamente perpetuar exclusões. Ambas as críticas buscam ampliar o debate sobre a democracia deliberativa para

garantir que vozes marginalizadas sejam ouvidas e consideradas. Ademais, será feita uma reflexão sobre a recepção do modelo habermasiano de democracia deliberativa, bem como das respostas às críticas levantadas, abrangendo as potencialidades e limitações desse modelo no contexto dos conselhos de direitos no Brasil.

Na terceira seção deste estudo, será realizado um diagnóstico dos contextos contemporâneos de participação social e política para elucidar como quatro fatores significativos da estrutura social hodierna afetaram as maneiras pelas quais os indivíduos e coletividades se engajam na formação da vontade política e nas decisões estatais. Esses aspectos são: o neopopulismo, que ressalta a oposição direta entre “povo” e “elites”; os novos movimentos sociais, que trazem abordagens inovadoras e inovadoras ao engajamento cívico; o ativismo digital, que utiliza as tecnologias de informação e comunicação para ampliar o alcance e a eficácia da mobilização social; e o papel crescente das emoções políticas na democracia deliberativa, que evidencia a influência de sentimentos e paixões nas discussões e decisões públicas. A análise dessas consequências visa compreender suas implicações para os mecanismos de participação democrática, com foco especial nos conselhos de direitos.

Na quarta e última seção, os resultados da investigação empírica realizada no Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência de Imperatriz são detalhados. Utilizando os dados coletados por meio da pesquisa documental, observacional e de campo, a análise será conduzida à luz das oito categorias identificadas a partir da revisão da literatura, do referencial teórico e do diagnóstico do contexto contemporâneo discutido nas propostas acima. Esta análise se propõe a adotar uma perspectiva crítica, examinando as convergências, divergências e as possíveis limitações encontradas entre a literatura especializada e a distribuição das categorias analíticas.

O objetivo final desta seção é demonstrar os caminhos de participação no processo deliberativo do CMPDD. Através da interpretação crítica dos dados, o estudo pretende testar a adequação e a relevância das teorias e conceitos anteriormente considerados no contexto específico do conselho em foco. Esta abordagem não visa apenas desvendar os desafios e potenciais associados à participação democrática nos conselhos de políticas públicas, mas também tem o objetivo de enriquecer o debate acadêmico e prático sobre a capacidade dessas entidades em operar como espaços eficazes de inclusão, deliberação e tomada de decisão em políticas direcionadas às pessoas com deficiência.

1. CONSELHOS DE DIREITOS: O QUE SÃO, O QUE DEVERIAM SER E O QUE NÃO FORAM (?)

A transição da ditadura militar para a redemocratização nos anos 80, no Brasil, é marcada por dois movimentos: o primeiro, no sentido de estabelecer de regras democráticas relativas ao Estado de Direito, como retorno de um sistema eleitoral com a pluralidade de partidos, o restabelecimento de direitos civis e políticos (liberdade de expressão, direito ao sufrágio, entre outros) e a manutenção da tripartição dos poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário); o segundo, no sentido de possibilitar inovações democráticas, isto é, criar novas modalidades e desenhos institucionais de participação popular nas decisões estatais (Avritzer, 2007a).

Essas inovações institucionais democráticas têm como característica principal a criação de canais de participação de indivíduos, grupos ou organizações nos espaços de influência ou espaços decisórios do Estado - o espaço público. Tal participação não remete apenas ao “estar presente” (compartilhar espaço em silêncio), mas também à capacidade de interferir no manejo dos interesses, prioridades, bens e recursos públicos. São exemplos desses novos desenhos democráticos, as formas de participação direta como plebiscito, referendo e proposta de leis de iniciativa popular, e as formas de participação indireta ou representativo-deliberativa, como as conferências, audiências públicas, orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas.

Entre a década de 1990 e 2000, os novos desenhos institucionais democráticos ganharam espaço tanto no plano teórico como no plano da prática política. A literatura especializada convencionou denominá-los de *instituições participativas*, termo propício para abranger a variedade de repertórios institucionais (Avritzer, 2007b; Lüchmann, 2008; Almeida; Tatagiba, 2012). Na experiência política, as instituições participativas difundiram-se de maneira avassaladora, com regras procedimentais fluídas e dinâmicas e com sentido descentralizador, tanto no que diz respeito à finalidade de retirar o monopólio de poder do Estado na pessoa do soberano (Presidente, Governador, Prefeito, secretários), quanto no aspecto territorial, de maneira que as instituições participativas não apenas lograram êxito quanto à disseminação na esfera nacional, como também nas esferas locais e regionais (municípios e estados-membros).

A expansão ideológica e espacial das instituições participativas foi nutrida por altas expectativas de democratização e racionalização do poder do Estado, adquirindo facetas de um pseudo messianismo institucional. Além disso, boa parte da população brasileira,

embebecida do “espírito democratizante”, acreditava e estava comprometida com alguma experiência participativa. Com o estabelecimento “definitivo” das instituições participativas e a consolidação de suas posições nos repertórios institucionais, o *animus* messiânico foi perdendo fôlego, permitindo o aparecimento de perspectivas mais realistas e críticas das instituições participativas, questionando-se o potencial inovador e transformador da democracia.

Atualmente, críticas e indagações acerca da necessidade, efetividade e justificação das instituições participativas motivam investigadores e ativistas de todo país e do exterior¹. Cada modalidade de instituição participativa apresenta peculiaridades estruturais e circunstanciais tão intrínsecas a seu formato (design) e a sua normatividade, que não é possível fazer uma crítica generalista sobre todas como se fossem a mesma coisa. Por esse motivo, a pesquisa faz o recorte de análise sobre uma instituição participativa particular: os conselhos de direitos ou de políticas públicas².

Nas próximas páginas desta seção, apresentar-se-á a trajetória das instituições participativas com enfoque nos conselhos de políticas públicas. Inicia-se com o levantamento das condições históricas para o surgimento das instituições participativas no Brasil, que eclodiram de modo especial na Constituinte de 1988, perscrutando como essa gênese deixou vestígios e reminiscências nas respectivas instituições. Por conseguinte, procura-se uma delimitação conceitual do que são os conselhos de políticas públicas, bem como, suas características fundamentais. Em um movimento dialético entre história e conceito, extrai-se as expectativas normativas que incidem *sobre, nos e pelos* conselhos. Por fim, reflete-se sobre as discussões que emergem do conflito entre normatividade e facticidade da experiência atual dos conselhos no Brasil e os desafios da consumação de seu potencial participativo.

1.1 As Instituições participativas como história e promessa

O novo nunca nasce do nada, é preciso que existam, no passado, condições de existência para que o novo surja, condições estas que nem sempre são convidativas ou

¹ No Brasil, destacam-se nomes como Luciana Ferreira Tatagiba, Luís Felipe Miguel, Adrian Gurza Lavalle, Lígia Helena Hahn Lückmann, Leonardo Avritzer, Rebecca Neaera Abers, Margaret E. Keck, Debora Rezende de Almeida, Soraya Vargas Cortes entre outros. Não há como delimitar os autores estrangeiros, devido às singularidades de cada local, mas sabe-se que a América Latina tem papel de destaque em estudos sobre instituições participativas. Portanto, usa-se, algumas vezes nesta seção, o termo “literatura” ou “literatura especializada”. Trata-se do conjunto robusto de obras publicadas pelos autores e autoras acima mencionados e referidos na bibliografia desta tese.

² Sobre a terminologia dos conselhos como “de direitos” ou “de políticas públicas”, no item 1.2 desta seção será selecionado apenas o termo “conselhos”. Mais à frente justificar-se-á tal escolha.

explícitas. Na maioria das vezes, o novo surge da negação do presente, como uma dialética entre passado, presente e futuro. As instituições participativas não escapam a essa lógica. A literatura (Gohn, 2011; Lüchmann, 2007a; Tatagiba, 2002) é uníssona ao apontar a redemocratização como o marco temporal de surgimento dos conselhos como instituições democráticas relevantes no país. Todavia, autores como Juarez Rocha Guimarães (2009) e José Murilo de Carvalho (2018) demonstram que existem, na sociedade, antecessores históricos fomentadores de sentimentos democráticos que possibilitaram, em momento oportuno, a exploração de um potencial participativo “sempre” presente, ainda que sufocado.

Nessa direção, Guimarães (2009) destaca que a chave para entender as instituições participativas é a participação democrática na cultura brasileira, que pode ser didaticamente compreendida por meio de dois processos: o *fluxo de formação*, decorrente da influência dos intelectuais e acadêmicos, que, por meio de suas obras ou mesmo do ativismo, instigaram a participação popular. Esse fluxo formativo, para Guimarães (2009), é externo ao povo e teve uma efetividade muito limitada. O outro processo é o *fluxo de autoformação*, que são os ciclos históricos de mobilização social, quando a própria sociedade em massa atua como protagonista das mudanças sociais e políticas.

Fazem parte do fluxo de autoformação brasileiro dois ciclos históricos (Guimarães, 2009): o primeiro ciclo de 1950 a 1964, cujo interesse principal era a constituição ideológica da ideia de nação e a defesa da soberania, formado por movimentos sociais como as ligas camponesas, as centrais sindicais de trabalhadores, os movimentos estudantis e os movimentos de urbanização de favelas. Os projetos concretos mais significativos deste período são a criação da Petrobras e a construção de Brasília. O segundo ciclo histórico é iniciado em 1970 e ainda vigente, tem como principal interesse a sedimentação da democracia e a busca por uma cidadania ativa. Esse ciclo é marcado por uma heterogeneidade de movimentos sociais, como movimento sem-terra (MST), novo sindicalismo, teologia da libertação, movimentos raciais, feministas e de diversidade sexual. As principais mobilizações populares e institucionais são respectivamente as campanhas “Diretas Já”, a Constituinte de 1988, o *impeachment* de Fernando Collor e a eleição do primeiro presidente de esquerda (Lula).

Dentro do segundo ciclo histórico, que enfatiza a sedimentação da democracia e o avanço da cidadania ativa no Brasil, as mobilizações pelos direitos das pessoas com deficiência emergem como um marco significativo. O movimento associativo das pessoas com deficiência vivenciou uma expansão expressiva, principalmente durante a década de 1970. Foi nesse contexto que se observaram as primeiras iniciativas legislativas e jurídicas

voltadas à promoção e proteção desses direitos, exemplificadas pela promulgação da Emenda Constitucional nº 12, em 17 de outubro de 1978. Proposta pelo Deputado Thales Ramalho³, essa emenda visava aprimorar a condição social e econômica das pessoas com deficiência, garantindo educação adaptada e gratuita, direito à assistência, reabilitação e reinserção econômica, além de ver a discriminação e garantir a acessibilidade em edificações e vias públicas.

Ao revisitar os ciclos de mobilização, Guimarães (2009) indaga acerca das tradições democráticas que os alimentaram. O autor verifica que, no primeiro ciclo de autoformação, os setores sociais mobilizadores possuíam certa uniformidade e tinham, nos conflitos de classe e no nacionalismo, pontos de intersecção identificáveis. O segundo ciclo, por sua multi capilaridade, apresenta complexidades explicativas. Assim, Guimarães (2009) se pergunta: quem anima a tradição democrática do segundo ciclo de autoformação (mobilização) no Brasil? Em outras palavras, *quem anima a tradição democrática dos atores da redemocratização?*

Nessa empreitada histórica, Guimarães (2009) identifica cinco tradições animadoras da cultura democrática que culminam no processo de redemocratização: o comunitarismo cristão, o desenvolvimentismo nacionalista, o socialismo democrático, o liberalismo republicano e a cultura popular de massa. Algumas dessas tradições existem e produzem efeitos notáveis até os dias atuais, outras, dissiparam-se com o tempo, diante das mudanças ideológicas e sociais.

Inicialmente, o comunitarismo cristão refere-se à esquerda católica brasileira animada pela influência do Concílio Vaticano II⁴ e pela doutrina social da Igreja⁵, bem como da expansão, à época, da teologia da libertação⁶. Essa mobilização institucionalizou-se com a

³ Thales Bezerra de Albuquerque Ramalho (João Pessoa, 7 de julho de 1923 — Recife, 15 de agosto de 2004) foi um político brasileiro. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito do Recife, construiu sua carreira política em Pernambuco. Destacou-se como secretário no governo de Cordeiro de Farias (1958/59). Eleito deputado estadual e posteriormente federal, Thales atuou em prol de diversas causas, notadamente como defensor dos direitos das pessoas com deficiência, sendo ele próprio cadeirante.

⁴ XXI Concílio Ecumênico da Igreja Católica, convocado no dia 25 de dezembro de 1961, pelo Papa XXIII, por meio da bula *Humanae Salutis*. O Concílio durou até 8 de dezembro de 1965. O objetivo do Concílio era atualizar a Igreja Católica aos tempos atuais (da época), como modernidade, ecumenismo e pluralismo religioso. Por meio da declaração *Dignitatis Humanae*, a Igreja aproximou-se dos problemas relacionados a questões sociais que acometiam os fiéis.

⁵ A doutrina social da igreja é um corpo doutrinário da Igreja Católica, constituído de documentos com orientações filosóficas e teológicas de natureza ética sobre a melhor organização econômica e política das sociedades humanas. Sua principal formação se deu com a encíclica *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII. Baseia-se na orientação ética do humanismo solidário e tem como princípios principais: o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da destinação universal dos bens, o princípio da solidariedade, princípio da subsidiariedade e princípio do bem comum.

⁶ Teologia da libertação é uma corrente de pensamento teológico e social da Igreja Católica que enfatiza a libertação dos oprimidos. Mais conhecida na América Latina nas décadas de 1960 a 1990, sob o lema de “preferência pelos pobres”. Defende uma interpretação social bíblica dos ensinamentos de Jesus e luta pela

criação da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)⁷ e por meio da liderança de Dom Helder Câmara⁸. Mas foi principalmente com as Comunidades Eclesiais de Bases (as CEBs) que as relações privadas e religiosas das comunidades se converteram em lutas sociais e políticas, visto que, os participantes poderiam levar, à reflexão, problemas das comunidades para serem debatidos por clérigos e leigos. Além disso, destaca-se, também, a atuação das Pastorais da Igreja Católica, que são grupos de padres e pessoas da comunidade em áreas específicas com caráter assistencialista. Citem-se os trabalhos reconhecidos da pastoral da terra, pastoral carcerária e pastoral da criança, que ainda hoje prestam serviços em localidades recônditas do Brasil.

A tradição do comunitarismo cristão perdeu bastante força por vários motivos, dos quais se destacam a rejeição da teologia da libertação pela Santa Sé, por meio dos documentos *Libertatis nuntius* (Instruções sobre alguns aspectos da Teologia da Libertação) de 1984 e o *Libertatis Conscientia* (Sobre a Liberdade Cristã e a Libertação) de 1986, considerando seus “princípios incorretos e inadequados com o cristianismo”. Consequentemente, com envelhecimento e morte das lideranças, adveio o enfraquecimento das comunidades de base e dos movimentos pastorais em disputa com movimentos mais reacionários e conservadores na Igreja Católica. Em que pese o quase desaparecimento dessa tradição, ela fomentou, entre os anos de 1960 e 1990, a formação de um forte ativismo que, com a queda do comunitarismo cristão, desencadeou o deslocamento de várias lideranças para outros movimentos sociais. (Sader, 1988).

De outra sorte, o nacional-desenvolvimentismo⁹ teve seu florescimento especialmente entre 1945 e 1964, com a Comissão Econômica para América Latina¹⁰, a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (1952), a fundação da Petrobrás (1953) e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) (1959)¹¹. O

libertação dos pobres das condições de injustiça econômicas, políticas e sociais. Destacam-se como teólogos ligados à teoria da libertação Gustavo Gutiérrez, Leonardo Boff, Juan Luis Segundo. A influência da corrente teológica foi reduzida com a sua condenação pela Santa Sé e com o enfraquecimento de suas lideranças.

⁷ É uma instituição permanente, organizada de acordo com o Direito Canônico, que reúne os bispos católicos do Brasil. Fundada em 14 de outubro de 1952, na cidade do Rio de Janeiro. Em 1977, sua sede foi transferida para Brasília. Sua principal função é a ligação de cunho pastoral entre os bispos e a comunidade. No Brasil, a organização tem voz institucional bastante forte.

⁸ Bispo católico e um dos fundadores da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Destacou-se na defesa dos direitos humanos durante a ditadura militar. É considerado patrono brasileiro dos direitos humanos.

⁹ O Nacional-desenvolvimentismo é um projeto de desenvolvimento econômico assentado no trinômio: industrialização, intervencionismo estatal e nacionalismo.

¹⁰ A CEPAL foi criada, em 1948, para monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área.

¹¹ Cite-se ainda a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPEVEA) desempenhou um papel crucial no desenvolvimento nacional ao formular e executar políticas destinadas a promover o

ambiente aspirava a um projeto de desenvolvimento nacional de maneira autônoma que inspirasse um sentimento de pertencimento nos brasileiros. Após a ditadura militar, os projetos desenvolvimentistas alimentaram uma crítica ao neoliberalismo estrangeiro e estimularam uma política externa baseada na autonomia. Ainda que sejam instituições estatais e macroeconômicas, suas fundações despertaram debates acerca da noção de construção de uma identidade própria no setor econômico e social, voltada à solução de seus próprios problemas.

Guimarães (2009) aponta ainda para a criação do Partido dos Trabalhadores (PT), um partido de esquerda tardio que, em seu surgimento, escapava às forças externas e recusava o dualismo sociedade e Estado, postulando uma espécie de socialismo democrático¹². O respectivo partido serviu de inspiração para que outros partidos posicionados abertamente à ideologia esquerda aderissem a um projeto de socialismo não radical. Desde a criação do PT, até a eleição de um representante para o Poder Executivo Federal, Luís Inácio Lula da Silva, foram vinte e dois anos, acumulando uma trajetória de duras derrotas e de expansão no Poder Legislativo. O período de expansionismo fortaleceu lideranças e militância de base de caráter reivindicativo e potestativo até então incipientes no Brasil. (Sader, 1988).

A herança da tradição democrática do PT carrega os traços de contradição que acompanham a trajetória do partido. Com a eleição dos presidentes Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff e o exercício do Poder Executivo por treze anos, o partido é acusado de monopolizar a militância política de esquerda no Brasil e, consequentemente, de agir contra os postulados do socialismo democrático e plural. Existem também críticas de uma conformação dos princípios do partido com as exigências patrimonialistas e mandonistas do presidencialismo de coalização¹³. Por outro lado, é inegável que a difusão das instituições participativas no país se deu no exercício dos governos petistas, conforme se verificam nas pesquisas de Avritzer (2007b) e Lavallo (2021).

desenvolvimento socioeconômico sustentável na região amazônica. Por meio de estratégias que visam otimizar o aproveitamento dos recursos naturais da Amazônia, como a exploração sustentável de suas riquezas minerais, florestais e hídricas, a SPEVEA busca benefícios para a economia local e nacional.

¹² O socialismo democrático é uma ideologia política que combina princípios democráticos com a gestão econômica baseada na propriedade social, defendendo uma economia socialista planejada e descentralizada, distinta do centralizado "socialismo real" de regimes como a antiga União Soviética. Essa corrente ideológica promove a autogestão dos trabalhadores, contrastando com a social-democracia praticada em países nórdicos como Finlândia, Noruega e Suécia, que, embora também focada no bem-estar social e na justiça econômica, opera dentro de um sistema capitalista com robustos programas de bem-estar e negociações coletivas. O socialismo democrático busca uma transformação mais radical, almejando uma economia onde os meios de produção sejam coletivamente possuídos e administrados pelos próprios trabalhadores.

¹³ Sobre a influência do socialismo democrático, e mais especificamente, do Partido dos Trabalhadores na tradição democrática brasileira cabe a leitura de dois textos: *Quando novos atores entraram em cena*, de Eder Sader, publicado pela Editora Paz e Terra, em 1988 e *10 anos de governos pós-liberais no Brasil: Lula e Dilma*, de Emir Sader, publicado em 2015 pela editora Boitempo Editorial.

A despeito da recente influência do socialismo democrático, o liberalismo republicano é, para Guimarães (2009), a tradição cultural democrática que conseguiu com maior sucesso se estabelecer no país imediatamente após a redemocratização, manifestando-se em quatro pontos: o reconhecimento de novos direitos políticos e civis; a institucionalização da vida democrática por meio de espaços de escuta e debate público; reconhecimento de direitos de natureza coletiva, como direitos de associação, reunião, direitos do consumidor e o incentivo a práticas associativas, que vão desde associações lúdicas a organizações sociais com finalidades públicas.

Sem dúvidas, as instituições participativas têm um vínculo próximo com o republicanismo e seu ideal de virtudes cívicas, como cidadania, participação e autodeterminação, voltadas ao interesse público ou bem comum. Princípios que nutriram a Constituinte de 1988. Hoje, o liberalismo republicano faz frente ao neoliberalismo. Este último não reconhece a ideia de bem comum e tem estranhamento com a noção de interesses exclusivamente públicos, pois está atrelado a um hiper individualismo que, em escalas mais extremas, rejeita o conceito de interesses sociais compartilháveis. Muitas vezes, o republicanismo é reduzido a valores ultrapassados ou é engolido pela lógica estratégica que impera nas instituições formais da república, como o Parlamento e a Administração pública.

Por fim, a cultura popular de massa diz respeito à vida associativa e lúdica do povo brasileiro. Para Guimarães (2009), a cultura de massa sempre teve um potencial mobilizador ou, ao menos, auto reflexivo, seja por meio da literatura e da música e, em menor escala, por meio do cinema e do teatro. Os escassos investimentos em educação e arte inviabilizam os efeitos emancipatórios da cultura popular que, por sua própria natureza, convoca o público a pensar suas mazelas, contextos e contradições. O conteúdo democrático das expressões de cultura de massa foi perdendo força em decorrência da hegemonia da indústria cultural e da monopolização dos meios de comunicação, que selecionam previamente o tipo de produto cultural que será oferecido. Ainda assim, a cultura popular não hegemônica se manifesta como uma resistência democrática até hoje.

Essas linhas de tradições democráticas apresentadas por Guimarães (2009) teceram o movimento democrático da Constituinte de 1988 e ainda exercem influência social e institucional até os dias atuais. Conquanto muitas delas tenham se enfraquecido ou se transformado, as lideranças políticas dos movimentos sociais e associações civis, bem como os desenhos institucionais das instituições participativas, foram construídos sob o influxo dessas tradições. Nesse mesmo sentido, Almeida (2014) sustenta que as instituições participativas consolidaram a união entre representação e democracia no Brasil atual. Para

autora, não é possível falar de instituições participativas sem tomar em consideração o processo de redemocratização (1974-1988) que, instigado pelas tradições democráticas emergentes, culminou em duas mudanças: o restabelecimento da competição política (universalização direito de voto e pluralização dos partidos políticos) e a criação de novas formas de associação voluntária e independente. (Almeida, 2014).

Portanto, a redemocratização fortaleceu a democracia eleitoral, as instituições tradicionais de representação (partidos políticos) e a separação de poderes, ao mesmo tempo em que surgiu um associativismo na sociedade civil ligado a demandas materiais (direitos sociais e justiça redistributiva) e não materiais (lutas por reconhecimento). Desde então, o conceito de sociedade civil passa a ser associado à ideia de mobilização social para alterar o *status quo* do plano estatal e socioeconômico. Surgem novos espaços e meios de representação da sociedade, podendo ser por arranjos formais e institucionalizados e experiências informais. O fato é que a representação política não está mais reduzida ao campo exclusivo da esfera eleitoral. Sem dúvidas, isso aponta para uma aposta da sociedade brasileira no enraizamento da democracia e das arenas de negociação. (Almeida, 2014).

José Murilo de Carvalho (2018) aduz que os movimentos de associativismo democrático não podem ser dissociados de suas características principais: a oposição à ditadura militar e a origem popular. O efeito da primeira característica é a oposição a tudo que o governo militar representa: burocracia, centralização de decisões, hierarquias verticalizadas e supremacia do poder ao debate. O efeito da segunda é uma certa resistência à institucionalização e à dependência estatal, devido ao medo de perda da legitimidade.

Para que os novos movimentos observassem esses aspectos, a redemocratização impeliu dois influxos. De um lado, a retomada de antigos movimentos sociais (enfraquecidos ou subvertidos) adaptados às novas exigências da democracia vigente. O que pode ser definido como um processo de *renovação democrática*. De outro lado, o surgimento de novos movimentos com alto grau de autenticidade organizacional, um processo de *inovação democrática*.

O principal movimento reformulado (ou renovado) é o sindicalismo que, após a influência do PT e a realização das grandes greves de 1978, com trezentos mil operários, e a de 1979, com mais de três milhões, modificou-se completamente. Carvalho (2018) defende que o novo movimento sindical - ou novo sindicalismo - era organizado de baixo para cima, distintamente do sindicalismo anterior da década de 1960, marcado por ser burocrático. A ênfase do novo sindicalismo era a autonomia do movimento em relação ao Estado e a valorização das comissões de fábrica e dos delegados sindicais. Dos movimentos

sindicalistas, surgiram a Central Única dos Trabalhadores (CUT), vinculada ao PT, e a Coordenação Nacional da Classe Trabalhadora (Conclat), transformada em 1986 em Central Geral dos Trabalhadores (CGT). Ao lado do sindicalismo urbano, cresceu o número de sindicatos rurais, com caráter mais assistencialista do que político, mas que, igualmente, foram importantes atores da democracia pós 1988.

Carvalho (2018), similarmente Guimarães (2009), destaca o papel institucional da Igreja Católica, com as comunidades de base e pastorais, e dos movimentos populares, com artistas e intelectuais, na construção de uma cultura democrática. Mas além desses, ele destaca novos atores institucionais de cunho associativo profissional, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

A OAB, criada em 1930, a princípio, estava titubeante sobre fazer oposição ao governo militar. Por interesse profissional e/ou ideologia política, posicionou-se, por fim, contra a ditadura e pela democracia. Inclusive, em 1974, realizou a V Conferência anual da Ordem, cujo tema versava sobre direitos humanos. A ABI, distintamente da OAB, manifestou-se explícita e imediatamente a favor da democracia, tendo em vista que o governo militar, por meio da censura, limitava a atividade profissional do jornalismo. A SBPC dedicava-se às atividades profissionais de pesquisa, mas, com o recrudescimento militar, os eventos organizados pela sociedade de pesquisadores tomam conotações políticas. Em 1977, após um severo corte de verbas e a tentativa de impedimento de realização da reunião anual, a SPBC tomou uma postura clara de oposição à ditadura.

Não apenas as associações profissionais da classe média, mas também os movimentos urbanos, destacadamente, os movimentos das periferias e as associações de moradores, organizavam e pleiteavam por uma nova democracia. Essas associações pediam a satisfação de direitos básicos como asfaltamento de ruas, rede de esgotos, energia elétrica, serviços de saúde e segurança. Seus mecanismos de atuação eram na maioria das vezes informais, por meio de peticionamento direto às autoridades públicas. A mobilização social ocorria de forma orgânica e tópica para problemas da comunidade. (Carvalho, 2018).

Essas associações de moradores das periferias das grandes metrópoles, assim como a experiência do novo sindicalismo, desenvolveram uma prática social fundamental para as instituições participativas: o contato direto entre membros da sociedade civil e as administrações (municipais e sindicais). A exigência da comunicação direta entre cidadãos e órgãos de representação ou decisão foi assimilada como experiência a ser reproduzida em escalas maiores e mais institucionalizadas, como os conselhos e o orçamento participativo.

Em outro viés, o associativismo profissional da OAB, ABI e SBPC, com maior nível de organização, politizou a sociedade civil e mostrou que é possível utilizar-se de arranjos institucionais, *a priori*, sem natureza política, para reivindicar direitos e mudanças sociais, mesmo contra um oponente poderoso e violento.

Esse conjunto de tradições, culturas e instituições de inspiração democrática culminaram em novas formas de fazer e pensar a democracia: as instituições democráticas. Como já mencionado, essas instituições têm como característica principal a participação de membros da sociedade civil no processo de tomada de decisões. As instituições mais destacadas são os conselhos de políticas públicas, o orçamento participativo, as conferências e fóruns deliberativos, os planos diretores das cidades e as audiências públicas de escuta da comunidade¹⁴. Mais do que inovações democráticas, essas instituições surgem como uma promessa de democratizar o Estado e a própria sociedade por meio do princípio da participação cidadã.

Em termos de desenvolvimento e maturidade, os conselhos se sobressaem às demais instituições participativas. De acordo com os dados de Lavallo (2016) e Avritzer (2007b, 2008), existem conselhos de políticas públicas em todos os Estados brasileiros e em mais de 90% dos municípios do país. No âmbito de representação política, o Brasil tem mais representantes na qualidade de conselheiros do que qualquer outro tipo de representação, como deputados, senadores e vereadores. Essa expansão numérica evidencia a maturação dos conselhos como instituições importantes para sociedade civil, isto é, os cidadãos reconhecem os conselhos como um espaço digno de participação. Contudo, a relação sociedade e conselhos não é baseada em uma linearidade ou confiança cega. Existem muitas críticas, desconfiança e conflito. Os conselhos apresentam contradições e ambiguidades que decorrem da própria sociedade e outras que estão intrínsecas a sua singular normatividade ou aos desenhos institucionais. Vale a pena conhecer tais contradições, que se encontram já na tentativa de definição e caracterização. Percorre-se este caminho.

1.2 Conselhos: como chamá-los? o que são? e o que deveriam ser?

Conselhos gestores podem ser denominados de variadas formas: conselhos de políticas, conselhos paritários, conselhos temáticos, conselhos deliberativos, conselhos participativos etc. Na literatura brasileira especializada, Maria da Glória Gohn (2011), Lígia

¹⁴ Todas estas instituições são consideradas de natureza pública, em decorrência de seu vínculo com Estado, embora seus formatos, como os próprios conselhos ou fóruns, não sejam restritos à esfera pública.

Helena Lüchmann (2008) e Luciana Tatagiba (2002) dão ênfase ao caráter “gestor” dos conselhos, isto é, na sua capacidade de converter a atuação social em políticas públicas, por isso usam o termo “conselhos gestores”. Por sua vez, Leonardo Avritzer (2008) usa o termo “conselho de políticas”, destacando a natureza do instituto.

Esses autores tomam como referência a teleologia e a história dos conselhos no Brasil (Gohn, 2011; Tatagiba, 2002). De acordo com Avritzer (2004; 2007; 2008), o objetivo dos conselhos foi a criação de um vínculo entre os grupos e movimentos sociais de redemocratização pós 1988 com o Poder Público. Nesse cenário, os conselhos assumem papel de definição de pautas de políticas públicas específicas nas áreas de direitos humanos, assistência social, saúde, educação e, tardiamente, direitos das pessoas com deficiência. (Avritzer, 2007b; Pereira, 2014).

Existe um consenso mais ou menos estabelecido na literatura especializada sobre o uso do termo *conselhos gestores de políticas públicas*, isso se deve ao uso constitucional do termo, que criou um vocabulário comum para os investigadores sociais (Tatagiba, 2002; Lüchmann, 2008; Avritzer 2009; Gohn, 2011). A Constituição Federal de 1988 remete à efetivação de direitos constitucionais e à execução de políticas públicas aos conselhos, criando assim, uma nova forma de governo democrático de viés participativo (Avritzer, 2010).

Por outro lado, Barros Júnior (2017) apresenta uma sutil e singular diferença entre os termos conselhos gestores e conselhos de direitos. Apesar de ambas serem instituições híbridas que tratam de políticas públicas, os conselhos gestores primordiais (Saúde, Educação e Assistência Social) dispõem de mecanismos de indução federal e possuem maior ingerência sobre recursos públicos. Por sua vez, os conselhos de direitos foram criados posteriormente aos conselhos gestores e, em sua maioria, decorrem de movimentos da sociedade civil, protagonizados por grupos e lideranças ou ainda pelas exigências circunstanciais de violação reiterada de direitos, como são os casos dos conselhos de direitos da mulher, segurança pública, criança e adolescente e pessoas com deficiência.

Termo e conceito são realidades linguísticas diferentes. O termo apresenta um objeto ao mundo. É uma declaração ou uma nomeação. O conceito define uma concepção e representa uma ideia ou interpretação sobre um objeto, está no nível da compreensão. Com efeito, as várias terminologias acima descritas evocam apenas uma ideia nuclear de conselhos.

Assim, inobstante a variedade terminológica com seus objetivos próprios, esta pesquisa utiliza sinonimicamente os termos: conselhos gestores, conselhos de políticas públicas, conselhos de direitos e conselhos deliberativos, doravante denominados apenas de

“conselhos”. A justificativa para essa escolha é destacar os pontos relevantes de reflexão da tese: os conselhos como mecanismos de compartilhamento de poder, como instrumentos de reivindicação e/ou efetivação de direitos temáticos e como espaços de deliberação pública. Todas essas terminologias expressam, pela via da linguagem, não propriamente uma polissemia, mas uma questão de enfoque, cujo núcleo significativo está na participação democrática, que direciona o conceito de conselhos.

Por sua vez, a tarefa de conceituar os conselhos remonta a uma revisão histórica de suas origens no Brasil pós 1988 por meio de duas dinâmicas diferentes, porém convergentes: aqueles conselhos que nasceram da mobilização social para posteriormente serem institucionalizados pelo Estado e os conselhos que decorrem de uma obrigação constitucional. Os primeiros têm forte caráter associativo, enquanto os segundos são tipicamente gestores, por ordem legal. Poder-se-ia argumentar que os conselhos criados por iniciativa da sociedade civil fazem mais *jus* a uma concepção participativa do que aqueles decorrentes de ordem expressa da Constituição (mandatários). Contudo, tal interpretação pode levar a erro, já que a origem político-social de um conselho não garante que seus trabalhos sejam qualificados como participativos de maneira definitiva. Outro ponto é que a experiência brasileira tem mostrado que os conselhos criados por mandamento constitucional têm tido uma razoável estrutura participativa e continuidade de trabalhos, principalmente em decorrência da obrigatoriedade normativa. (Avritzer, 2010; Lavallo, 2016).

O mais importante para pensar um conceito adequado aos conselhos é a extração interpretativa de sua estrutura e sua função. Em primeiro lugar, quando se fala em conselhos de políticas públicas, seu elemento diferencial é a estrutura paritária, formada por agentes governamentais e atores da sociedade civil. A paridade é uma característica fundamental das instituições participativas. Portanto, para saber o que são os conselhos e o que eles representam, a indagação correta é: *qual o objetivo da paridade em deliberações públicas?* Por conseguinte, *os conselhos foram pensados para intervir na gestão pública?* Ou seja, existe uma intenção de que a sociedade civil tenha poder de decisão efetiva e concreta na esfera pública?

Na experiência brasileira, os primeiros conselhos foram criados na área de saúde, por meio da lei nº 8.124 de 28 de dezembro de 1990¹⁵, que serviu de parâmetro para implementação de outros conselhos em áreas diversas (Alves, 2020). Lavallo (2016) afirma

¹⁵ A lei 8.142 de 1990 dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde.

que a expansão dos conselhos no Brasil se deu de maneira rápida, de modo que, em menos de vinte anos (1990 a 2010), mais de 27 mil conselhos foram criados em todo território nacional.

A disseminação dos conselhos atrela-se aos esforços de indução do governo federal, que condicionou a transferência de recursos financeiros federais para estados-membros e municípios à implementação de instituições participativas (Lavalle, Voigt; Serafim, 2016). A expansão dos conselhos não aconteceu apenas em níveis de entidades federativas, mas também em diversificação de áreas temáticas de políticas públicas, incluindo setores como transportes, gênero, raça, direitos humanos, direitos das pessoas com deficiência e segurança pública (Alves, 2020).

Em síntese, os conselhos gestores brasileiros partilham de características comuns, conforme destacam Alves (2020), Lüchmann (2008), Tatagiba (2002), Lavalle (2016) e Avritzer (2011):

a) Atuação multicêntrica: os conselhos existem nas três esferas do federalismo brasileiro, âmbito nacional, estadual e municipal. Os conselhos atuam dentro dos limites de suas competências territoriais, mas isso não impede uma articulação entre conselhos de um mesmo setor em âmbitos distintos, como é o caso da articulação existente entre o Conselho Nacional de Direitos das Pessoas com Deficiência (CONADE), conselhos estaduais e conselhos municipais.

b) Amparo legal: os conselhos são instituídos por meio de legislações específicas de cada âmbito, aprovadas pelos respectivos parlamentos e sancionadas pelo poder Executivo. Em alguns casos, à Constituição ou legislação nacional, impõe a criação dos conselhos no âmbito federal como condição para transferência de recursos públicos (indução normativa)¹⁶.

¹⁶ Exemplos presentes no texto constitucional brasileiro:

(1) Art. 77. § 3º Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado **por Conselho de Saúde**, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal. (Grifo nosso).

(2) Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida. Parágrafo único. O Fundo previsto neste artigo terá **Conselho Consultivo e de Acompanhamento que conte com a participação de representantes da sociedade civil**, nos termos da lei. (Grifo nosso).

(3) Art. 212-A, X - a lei disporá, observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput e no § 1º do art. 208 e as metas pertinentes do plano nacional de educação, nos termos previstos no art. 214 desta Constituição, sobre: [...] d) a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos fundos referidos no inciso I do caput deste artigo, assegurada a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de **conselhos de acompanhamento e controle social**, admitida sua integração aos conselhos de educação; (grifo nosso).

(4) Art. 216-A, § 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação: **II - conselhos de política cultural.** (grifo nosso).

No caso dos conselhos estaduais ou municipais, existe uma variação considerável das formas de origem. O fato é que, no âmbito regional e local, a iniciativa para criação dos conselhos pode advir de vários atores (movimentos, lideranças políticas, agentes políticos) ou demandas (criação de fundos ou secretarias especializadas), porém, é exigível que a formalização estrutural e de funcionamento do conselho seja por meio de lei específica.

c) Caráter estruturado: a constituição por meio de lei e o escopo deliberativo fazem com que os conselhos tenham uma estrutura própria, composta por atores da sociedade civil e agentes do Estado. Além da composição, as atribuições, o método de funcionamento, os deveres e direitos dos conselheiros são previstos na legislação específica ou no regimento interno dessas instituições. Os atos do conselho também são formalizados por meio de atas, resoluções e outros documentos administrativos de cunho burocrático.

d) Atuação sistêmica: os conselhos são temáticos e agem em setores específicos como saúde, educação, direitos das pessoas com deficiência, direitos das mulheres, direito à cidade etc. A especialização temática não obstrui, pelo contrário, incentiva uma ação sistêmica dessas instituições em vários níveis. Os conselhos de direitos mantêm uma interlocução com outras instituições formais e informais, de caráter extraparlamentar e extra governamentais, como ministério público, defensoria pública, delegacias de polícia, conselhos tutelares, movimentos sociais orgânicos, organizações sociais e entidades prestadoras de serviço. Outrossim, os conselhos podem permutar experiências, documentos e saberes com outros conselhos, atuando de maneira conjunta, de forma programada ou não. Isso acontece especialmente no cruzamento de objetos de interesse, como nos casos de defesa de escolas acessíveis a crianças com deficiência, situação em que pode atuar o conselho de direitos da pessoa com deficiência, conselho de direitos da infância e juventude e conselho de educação.

e) Composição paritária: a composição paritária tem sido considerada, pela maior parte da literatura, o grande diferencial ou o elemento primordial na configuração dos conselhos como instituições participativas (Lüchmann, 2008). Paridade, em sentido estrito e formal, significa que os colegiados serão compostos de membros da sociedade civil (organizações sociais e entidades) e agentes estatais (representantes do Estado, como as secretarias de governo). Não necessariamente a paridade significa igualdade numérica, pois é possível que existam conselhos, nos quais o quantitativo de conselheiros da sociedade civil seja maior em número, mas com poder de voto igual. Também não é assertivo dizer que os conselhos têm composição dual ou bipartite, pois, como explica Lüchmann (2008), no mínimo, identificam-se três conjuntos de atores: as organizações da sociedade civil, as entidades prestadoras de serviço e os representantes governamentais. Esses três grupos têm

interesses próprios, ora divergindo, ora convergindo entre si. Logo, a composição paritária diz respeito ao caráter híbrido das instituições participativas, no sentido de permitir a participação de atores não estatais nas decisões políticas do Estado.

f) Caráter deliberativo: os conselhos são precipuamente espaços criados para debater sobre direitos e políticas públicas, isto é, para apresentar razões perante o poder público (ou contra o poder público) do porquê determinadas políticas são necessárias ou melhores que outras, ou ainda, para estabelecer prioridades sobre questões atinentes a um tema na realidade de uma comunidade sócio-política. A pretensão deliberativa é o “espírito” idealizador dos conselhos, que concretiza a noção de paridade. Na constituição dos conselhos, a deliberação não é separada da decisão. Delibera-se para decidir sobre algo, na forma de um consenso entre interesses híbridos.

Deliberar consiste em apresentar e confrontar argumentos com o objetivo de alcançar consensos. Esses consensos servem de base para a tomada de decisões, o que implica na implementação do acordo na realidade prática. Portanto, debater um assunto não implica, obrigatoriamente, na obtenção de um acordo ou conclusão definitiva sobre ele. Ilustrativamente, no âmbito parlamentar, observamos discussões prolongadas e inconclusivas sobre questões políticas polêmicas, como a descriminalização do aborto ou a legalização do uso pessoal de maconha, sem necessariamente culminar na formulação de uma legislação.

Em contraste, nos conselhos, o processo deliberativo assume uma dinâmica distinta. Exige-se que toda deliberação culmine em uma decisão definitiva, seja através de um consenso unânime ou pela decisão majoritária em uma votação. Logo, a deliberação no contexto dos conselhos transcende a mera discussão, implicando diretamente na tomada de decisões acerca de questões específicas. Tal mecanismo garante que as deliberações nos conselhos não apenas abordem os temas em debate, mas também produzam resoluções práticas e aplicáveis à realidade.

g) Atuação em políticas públicas: a deliberação nos conselhos tem objetos previamente delimitados: as políticas públicas setoriais. Políticas públicas são um conjunto de estratégias e ações que tem como objetivo alcançar determinado resultado na satisfação de um interesse público ou coletivo. A partir desse conceito amplo, pode-se identificar um extenso repertório de políticas públicas: proposição de projetos leis, criação de benefícios assistenciais, atos diretos do governo, isenções fiscais, incentivos financeiros, obras públicas focalizadas etc.

Essas características, condensações institucionais atinentes a uma normatividade democrática, almejam ultrapassar os limitados repertórios do governo representativo,

aglutinando referências do projeto de democracia deliberativa e participativa. Os conselhos, portanto, aludem a um encontro entre teoria e prática política que vicejam expectativas normativas¹⁷ patentes no processo de redemocratização brasileira, que ao mesmo tempo buscava resgatar a democracia “roubada”, bem como, criar novas formas de fazer democracia, investindo, especialmente, na descentralização administrativa e pluralização das formas de participação popular.

Uma das mais fortes - senão a mais corrente - expectativas normativas acerca dos conselhos é a de que eles servem como uma instituição com função canalizadora. Em outras palavras: acredita-se que os conselhos são fóruns de captação de demandas sociais. A presença de atores da sociedade civil justifica-se, assim, por um objetivo claro: a funcionalidade de captar demandas que emergem na sociedade e levá-las aos espaços deliberativos do Estado para apreciação e, se possível, para resolução. Partindo do pressuposto de que o Estado não consegue ter ciência de todos interesses, problemas e desafios que pululam no meio social, os conselhos atuariam como aparelhos democráticos de filtragem de reivindicações válidas pelos mais diversos setores da sociedade.

Mediante a amálgama de interesses que ora se chocam, ora se unem, assim como, o reconhecimento de uma diversidade social e cultural de difícil organização, outra expectativa depositada nos conselhos é da pactuação de interesses específicos entre grupos sociais. Desse modo, pessoas que partilham das mesmas visões de mundo e com os mesmos objetivos políticos, ou ainda que estejam em uma mesma situação de afetação, podem unir-se em um espaço comum para deliberar sobre assuntos comuns. Nesse ponto, é explícita a influência da teoria da esfera pública na idealização socioinstitucional dos conselhos¹⁸.

Ocorre que o anseio dessa pactuação tem um público alvo: os grupos subalternos que foram excluídos do acesso ao aparelho estatal e/ou espaços decisórios. No Brasil, especificamente, o ideal de justiça social animou normativamente a constituição dos conselhos. Esperava-se - e ainda se espera - que os conselhos sejam espaços de vocalização de queixas, demandas materiais e de reconhecimento de grupos inferiorizados histórica e

¹⁷ O conceito de “expectativas normativas”, usado aqui, reflete a colaboração do professor André Coelho, a partir de uma leitura habermasiana, que as conceitua como expectativas constituídas no seio das práticas sociais, via engajamento, formadas da relação entre o sujeito (pessoa) com o mundo social, que de tal relação, extrai e assimilar, certos valores e princípios como bons, melhores ou justos independentemente de uma confirmação fática sobre ela. Sobre isso, ver: <http://aquitemfilosofiasim.blogspot.com/2013/01/normas-como-expectativas-normativas.html#:~:text=J%C3%A1%20as%20expectativas%20normativas%20s%C3%A3o,confirma%C3%A7%C3%A3o%20em%20vista%20dos%20fatos>.

¹⁸ Sobre a teoria da esfera pública ela será apresentada em detalhes na seção posterior. Para fins de localização interpretativa do leitor, tal teoria compreende a defesa de um espaço de mediação entre a sociedade civil e o Estado, de interpenetração, onde os atores sociais podem influenciar nos espaços de tomada de decisão.

politicamente. Por esse motivo, nos últimos anos, expande-se cada vez mais a criação de novos conselhos com intuito de proteção e empoderamento dos excluídos socialmente, como são os casos dos conselhos de direitos das pessoas com deficiência, conselhos de direito das mulheres, conselho de direitos de povos tradicionais, conselhos de proteção dos direitos dos idosos entre outros (Lavalle; Voigt; Serafim, 2016).

Essa projeção objetivada para os subalternos é uma peculiaridade mais ascendente nas instituições participativas latino americanas, conforme se confirma na literatura especializada (Almeida; Cayres; Tatagiba, 2015; Almeida; Tatagiba, 2012; Isunza vera et al., 2012; Lavalle; Guicheney; Vello, 2021; Lüchmann, 2007a). Os estudos sobre participação em países europeus dão bastante centralidade ao princípio de “igual participação” na forma de uma igualdade neutra e homogênea, com enfoques em questões de desigualdades de renda e escolaridade, em vez de outros marcadores sociais como gênero, raça, idade e local. Apenas muito recentemente, o debate sobre a tomada de posição pelos subalternos tem sido oportunizado na literatura europeia (Matos, 2011; Matos; Serapioni, 2017; Serapioni; Matos, 2013).

Sejam as experiências posicionadas pelos subalternos ou aquelas que consideram a participação de maneira homogênea, uma expectativa normativa comum que subjaz os conselhos é a universalização de direitos fundamentais, com destaque para os direitos sociais. É importante sempre lembrar que as instituições participativas estão inseridas em um contexto do Estado de Direito projetando um efeito *democratizante* no escopo de fazer jus ao *Estado democrático de Direito*. Nesse sentido, a relação entre conselhos e direitos fundamentais é de interpenetração: os direitos fundamentais são sua condição de existência (direito à participação, à liberdade de associação, à liberdade de reunião, à cidadania, à liberdade de pensamento) e ao mesmo tempo propósito a ser perseguido (direito à saúde, direito à educação, dignidade humana, etc.).

Pode-se dizer que os conselhos estão inseridos em um processo profundo de juridificação¹⁹, que age de maneira ambivalente. De um lado benéfico, porque adequa-se à linguagem jurídica universalizável, mas, de outro lado, também é prejudicial, porque as estruturas cognitivas e comunicativas do direito são limitadas em expressar ou converter

¹⁹ Juridificação é um conceito que remete a expansão do direito para todos os âmbitos da vida humana (ou mundo da vida, em termos habermasianos). Em outras palavras, trata-se de um processo em que os âmbitos morais, sociais, econômicos e políticos passam a ser traduzidos e considerados a partir da linguagem e lógica do Direito. Tal conceito ganhou espaço nos debates das décadas de 1970 e 1980, durante a expansão de direitos no *Welfare State*. Sobre o conceito, indica-se a leitura da tese de doutorado de Bianca Margarita Damin Tavorali, com título "Origens da Juridificação: Direito e Teoria Crítica", publicada pela Universidade de São Paulo, em 2019.

demandas políticas em jurídicas, consoante o diagnóstico de Habermas em *Direito e Democracia* (1992).

Como expectativas, alguns desses aspectos citados sofrerão de défices de concretização, abrindo espaço para as críticas de efetividade das instituições participativas. Porém, como normatividade, eles guiarão as práticas dos conselhos o mais próximo do ideal da democracia deliberativa pelas vias da orientação e correção. Observando-se o cruzamento entre as expectativas normativas e as características efetivas dos conselhos de direitos no Brasil, pode-se elencar **três pilares** de sustentação teórica e empírica dessas instituições, que são explorados abundantemente pela literatura: (1) a concepção e os mecanismos de participação, (2) a forma da representação coletiva e (3) as modalidades de controle social. Adiante, explora-se cada um deles, pois compreendê-los, permitirá o diagnóstico mais preciso dos conselhos no Brasil, bem como, a identificação de seus principais pontos de crise.

1.3 Participação Revisitada

A participação é um conceito que carrega vários sentidos e está em constante mudança e disputa, por esse motivo, não existem consensos absolutos na literatura democrática sobre sua substância, nem sobre como mensurá-la, avaliá-la e/ou sobre quais efeitos podem ser esperados dela. Talvez, os únicos consensos possíveis sobre a participação seja o reconhecimento de sua polissemia e da sua centralidade para as democracias contemporâneas. Como estratégia para analisar a polissemia da participação, Lavallo (2011) considera que a participação é uma categoria que, a princípio, tem três dimensões: a *dimensão prática* decorrente da prática política, a *dimensão teórica* nativa da categoria da teoria democrática e a *dimensão institucional* vinculada aos procedimentos, regras e leis que buscam efetivá-la como realidade. Essa tripartição analítica tem sido um recurso comum dos autores (as) brasileiros(as), conforme se verifica na conhecida obra de Gohn (2011), em que a autora julga a participação como um enigma a ser decifrado e também propõe uma análise em três níveis: o conceitual, o político e o da prática social. Neste tópico, explora-se a categoria da participação de acordo com o contexto (social e político) e com a produção literária brasileira conectada diretamente ao desenvolvimento dos conselhos de direitos²⁰.

Lavallo (2011) defende que a categoria da participação no Brasil foi introduzida pela dimensão da *prática* política e não como uma dimensão analítica da teoria da democracia. A

²⁰ Abordagens teóricas mais universalistas, como a proposta por Carole Pateman e Iris Marion Young, serão deixadas para segunda seção desta tese no debate sobre os fundamentos e críticas da democracia deliberativa.

noção de participação surgiu atrelada a um cenário nacional de mobilização popular, propriamente na década de 1960. Essa “genealogia da participação” brasileira fez com que a concepção de participação fosse definida em termos de *participação popular*, que não remetia ao processo eleitoral, governo representativo ou instituições formais. Esse dado é importante, porque demonstra que “[...] o ideário participativo não foi vertebrado por um princípio de restauração democrática, mas de emancipação popular” (Lavallo, 2011, p. 34). A importância disso é que a participação, como prática social no Brasil, surge estimulada pelas camadas populares e pela agência de atores no combate à injustiça social, ou seja, a participação popular é uma participação engajada e posicionada.

Lavallo (2011) argumenta que o ideário participativo passou por uma transição no período da redemocratização e, especificamente, com a Constituinte de 1988, de modo que a participação popular torna-se *participação cidadã*. Essa conversão da participação compreende a assimilação de conteúdos liberais-democráticos na semântica da participação. A linguagem jurídica constitucional de caráter universalizante mostrava-se incompatível com a parcialidade política das causas populares pelos mais pobres. Isso porque, a Constituinte de 88 representou uma disputa de vários segmentos sociais sob o crivo da pluralidade, obrigando os movimentos sociais a reelaborarem suas lutas populares pelo discurso de “luta por cidadania”, um dos motivos que levaram a Constituição ser batizada de “Constituição Cidadã”. (Carvalho, 2018).

A passagem da participação popular para participação cidadã foi marcada por várias mudanças. Grande parte dos movimentos sociais urbanos e periféricos de natureza orgânica foram transmutados em organizações não governamentais (ONG), de cunho administrativo e não combativo. As pautas dos novos atores sociais foram revistas. Antes, entre as décadas de 60 a 80, as demandas eram primordialmente materiais, distributivas e referentes aos direitos sociais. Pós Constituição, demandas não materialistas ganharam espaço e sedimentou-se a linguagem dos direitos humanos, de caráter mais abstrato e universalista do que os direitos sociais e políticos²¹.

Além disso, o amadurecimento constitucional, por meio das legislações infraconstitucionais, mudou a forma e os espaços de exercício da participação. No ideário da

²¹ A crítica à abstratividade dos direitos humanos em comparação com os direitos sociais e políticos é explorada por diversos pesquisadores, incluindo Eder Sader (1988), Jean François Deluchey (2009) e Adrián Lavallo (2011). Esses estudiosos argumentam que, enquanto os direitos humanos tendem a ser projetados para o futuro com recomendações gerais, os direitos sociais e políticos focam em correções imediatas e impõem responsabilidades diretas. Deluchey aprofunda essa análise ao observar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 não menciona explicitamente o termo “justiça”, optando por conceitos mais amplos como “liberdade” e “igualdade”. Essa escolha de linguagem sugere uma preferência por princípios ideais em vez de ações práticas e concretas de justiça social.

participação popular, privilegia-se o contato direto da população com órgãos decisórios e os mecanismos de negociação informais, conversas, protestos e mobilizações. No ideário da participação cidadã, as instituições participativas são criadas como viabilizadores da participação dos cidadãos na gestão pública, espaços mediadores para exercício da cidadania.

Essas transformações nas práticas participativas acabam moldando o modo de fazer política dos brasileiros, que diz respeito à dimensão *institucional* da participação junto às instituições participativas. Como dito, após a Constituição de 1988, houve uma multiplicação e expansão das instituições participativas. As principais são os conselhos, conferências, orçamento participativo e planos diretores. O surgimento e desenvolvimento dessas experiências fizeram com que novas classificações entre as instituições fossem criadas. A participação passa a ser cada vez mais institucionalizada, de modo que a democracia torna-se uma governança por meio das instituições. Em termos de política prática, as instituições são tão essenciais às democracias quanto o “povo”. Portanto, é preciso distinguir as instituições democráticas tradicionais, como o Parlamento e o governo, das novas instituições democráticas, aquelas qualificadas como participativas (conselhos e orçamento participativo). Essas últimas, seriam caracterizadas pela presença dos cidadãos e pela possibilidade de atuarem e/ou exporem suas razões diretamente no espaço público. As instituições participativas apostam na “proximidade” dos membros da sociedade civil à esfera decisória.

Porém, qualificar essas instituições como “participativas” pela presença e proximidade dos atores civis à esfera decisória é problemático. Primeiro, porque reforça a crise da representação do Legislativo e do Executivo, demonstrando que as estruturas políticas tradicionais são “não participativas”, isto é, têm déficits democráticos e, assim sendo, fica a lacuna de saber qual seria a legitimidade delas ou porque ainda mantê-las²². Outro problema é que, mesmo nas instituições participativas, permanecem mecanismos representativos, uma vez que a sociedade civil é representada por lideranças ou organizações. Logo, a participação como “proximidade” ou como um “contato direto” com as decisões é um argumento frágil. Em outra instância, a institucionalização da participação emite uma concepção de participação controlada ou, de maneira mais radical, participação burocratizada. Esse aspecto controlador da participação na dimensão institucional é oriundo da juridificação das relações sociais e

²² Isso pode implicar em um antagonismo entre representação política tradicional e representação política nas (e das) instituições participativas, que incorreria em uma falsa oposição entre representação e participação. Esta oposição é equivocada pois a representação não anula a participação e a participação não pode prescindir de formas representativas. Portanto, faz-se necessária a defesa coetânea das duas modalidades de representação sem requerer a raciocínios anulatórios. Mais à frente, ainda nesta seção e no capítulo seguinte, esse tema será abordado com mais detalhes. Por enquanto, para aprofundar mais sobre esse debate cabe a leitura de Nadia Urbinati e de seu texto “*O que torna a representação democrática?*” (2006).

políticas que o Brasil atravessou nas décadas de 80 e 90, momento em que, até mesmo a ação política passou a ser normatizada²³.

Outro fato importante é que a dimensão institucional da participação é alimentada pelo princípio da descentralização. Os municípios passam a ganhar destaque no federalismo brasileiro e os olhos da democracia participativa voltam-se para os espaços de poder local. A descentralização é inspirada pela promessa da proximidade, mais fácil de ser realizada entre cidadãos, organizações sociais e municipalidades, pois eles compartilham territórios, contextos e vivências dos mesmos problemas. As redes de comunicação comuns nos espaços locais são mais rápidas e supostamente mais eficazes. É como se a proximidade dessas conexões remontasse vestígios de uma tão idolatrada democracia direta²⁴, o que afeta, sobremaneira, o imaginário dos entusiasmados democratas brasileiros.

Ocorre que, como aduz José Antônio Moroni (2009), o princípio de descentralização é polissêmico e ambíguo. Descentralizar significa deslocar o poder do centro para outros lugares. Mas quem ou o que seria este “centro”? O Estado como um todo ou apenas a União? Que tipo de poder está sendo deslocado, poder de decidir? Poder deliberar? Ou apenas poder de executar decisões tomadas por outras instâncias? E o que seria esse deslocamento? É uma retirada do poder do centro ou uma partilha de poder com o centro? Também não está claro quais decisões serão tomadas pelos poderes locais e quais serão tomadas pelo centro? Por fim, fica a dúvida: quem decide o que e quais tipos de decisões deverão ser descentralizadas? São inúmeros questionamentos que demonstram que a descentralização não é uma questão fácil para democracia ou para participação.

Diante desse cenário, Moroni (2009) defende a existência de dois polos de descentralização que interferem no ideal participativo brasileiro de estabilização constitucional até os dias atuais. O primeiro polo é da descentralização pelo viés social. Esse tipo de descentralização procura levar o poder, isto é, os contextos de tomada de decisões sobre a gestão pública, para mais próximo da população, retirando o foco da União para os Municípios. Esse viés é um dos fundamentos normativos das instituições participativas, que

²³ A normatização das atividades políticas envolve a criação de uma série de normas, regulamentos e protocolos que estruturam desde protestos até a formação de associações, partidos políticos e sindicatos. Com o passar do tempo, para que movimentos e atos políticos sejam reconhecidos como legítimos, eles precisaram cada vez mais aderir a uma variedade de burocracias estatais. Isso inclui processos como cadastros, observância de protocolos cartorários, agendamento de reuniões com autoridades públicas, e cumprimento de regulamentos específicos para a realização de eventos em espaços públicos.

²⁴ Aqui, democracia direta é conceituada como um modelo de organização política e administrativa em que todos os cidadãos têm a oportunidade de participar diretamente no processo de tomada de decisões. Neste sistema, não há representantes intermediários que atuem entre a vontade popular e as decisões finais. Geralmente, essas decisões são deliberadas em assembleias gerais, onde os cidadãos votam diretamente em questões específicas, eliminando a necessidade de delegar essa autoridade a eleitos ou representantes.

será explorado pelos movimentos e organizações sociais na década de 90 em diante. Sua semântica é de “fazer parte ou partilhar algo com o Estado” com objetivo de promover e efetivar direitos. O segundo polo é a descentralização pelo viés neoliberal, considerada uma estratégia de enfraquecimento do Estado, pela via da desregulamentação, e a participação torna-se meio de repassar atribuições do Estado para sociedade, pela via de terceirização de responsabilidades sociais. Sua semântica é de “retirar do Estado” competências excedentes com o objetivo de desonerar o Estado do cumprimento de direitos, notadamente os sociais.

Os conselhos são as instituições participativas que mais são afetadas por essa ambiguidade da descentralização. Precisamente nesse ponto, os recursos teóricos habermasianos são proveitosos para compreender a natureza comunicativa e instrumental da dimensão institucional dos conselhos. Isso porque, a tomada do conceito de descentralização pelo neoliberalismo pode ser qualificada como uma colonização das institucionalidades de intenção inicialmente participativas pelo sistema dinheiro e poder. A descentralização que, *a priori*, voltava-se por criar caminhos para um agir comunicativo de construção discursiva de novas políticas, torna-se um instrumento estratégico de governança que tem como objetivos economizar gastos, escamotear decisões estatais como eivadas de popularidade e desvencilhar o Estado de suas responsabilidades acertadas política e juridicamente com o seu povo por meio da Constituição²⁵.

Esta crítica aos conselhos, amplamente discutida na literatura especializada, como aponta Deluchey (2019), ressalta a influência da lógica neoliberal na reconfiguração das responsabilidades do Estado para com as organizações sociais. No contexto das instituições externas para as pessoas com deficiência, essa transferência de competências é particularmente evidente. Observa-se a coexistência de organizações políticas que reivindicam direitos e de entidades que oferecem serviços assistenciais, muitas das quais assumem funções que, originalmente, caberiam ao Estado, especialmente nas áreas de saúde, educação, reabilitação e assistência social.

Contrapondo-se à premissa de que tal resultaria na redução de encargos financeiros do Estado, argumenta-se que a maior parte do financiamento para essas atividades ainda provém de recursos estatais, por meio de convênios, contratos administrativos ou outras formas de parceria. Portanto, embora ocorra uma descentralização na prestação de serviços, com a transição da responsabilidade do Estado para as organizações sociais, tal movimento não

²⁵ Como se nota, os conselhos são marcados por dualidades na relação entre agentes civis e Estado. Essas ambivalências enquadram-se na proposta teórica de Habermas em ação comunicativa e ação instrumental presentes na esfera pública. Por este e outros motivos, na próxima seção, a teoria habermasiana é escolhida como norte teórico. Esse ponto será tratado com exclusividade na próxima seção.

implica necessariamente uma redução dos gastos estatais. O processo pode, de fato, ser visto como benéfico por promover a aproximação e a mobilização social em torno de questões de interesse público. No entanto, o argumento de que há uma desoneração significativa dos custos estatais carece de sustentação empírica.

Dando continuidade à análise das dimensões da participação, a dimensão *teórica* é tardia no Brasil e sofre influência dos debates acadêmicos em nível internacional. Lavallo (2011, p. 36) defende que a participação, como categoria analítica, surge como uma “crítica interna da democracia” durante o período da Guerra Fria. Após a Segunda Guerra Mundial, a democracia liberal se estabelece como regime de governo hegemônico. A concorrência política da democracia liberal seria com o comunismo ascendente em parte da Europa. Na disputa de narrativas entre capitalismo e comunismo, a teoria democrática foi hermética em postular críticas contundentes à democracia, motivada pelo medo de que tais críticas fossem interpretadas como aderência ao comunismo. (Lavallo, 2011).

Assim, estabeleceu-se duas linhas de críticas teóricas: as críticas externas, feitas principalmente pelos teóricos socialistas e comunistas que criticavam a estrutura e funcionamento da democracia liberal e as críticas internas, feitas por democratas que buscavam um melhoramento da própria democracia. As críticas externas não necessariamente precisavam advir de teóricos comunistas, mas o período polarizado acabou generalizando as análises mais radicais do modelo representativo liberal. Já a tarefa da crítica interna da democracia era bastante complicada, pois os democratas deveriam se atentar ao grau de radicalidade de suas ponderações sobre a democracia para não serem acusados de comunistas ou de “inimigos da democracia”.

Por esse motivo, as críticas internas se desenvolveram em duas sublinhas: criticar as compreensões minimalistas da democracia e/ou propor novos modelos ou reformas democráticas. Quaisquer que fosse a linha escolhida, a democracia era defendida como expressão da liberdade²⁶. As teorias minimalistas, refutadas pelas críticas internas, tinham fundamento nas teorias elitistas da representação política, acusadas pelos novos democratas de reduzir a democracia ao processo eleitoral. Por sua vez, os principais modelos alternativos foram a democracia deliberativa e a democracia participativa, as quais surgiram não como propostas de revolução, mas de reformas, principalmente institucionais da democracia.

²⁶ Esse é o núcleo da democracia liberal: a defesa de que liberdade e democracia são indissociáveis. Isso implica em defender a liberdade como acesso à democracia e a democracia como regime de governo que protege a liberdade. À primeira vista, isso não parece problemático. As dificuldades e contradições começam a surgir quando a democracia exige igualdade política e quando, a aclamada liberdade, é usada como meio para impedir o acesso à distribuição de iguais oportunidades por meio da intervenção estatal no direito de liberdade de grupos desfavorecidos.

A participação surge, então, como categoria crítica do minimalismo democrático, que postula uma reforma da democracia sem abandoná-la. Laval (2011), por outro lado, entende que esse contexto de autocontenção dos democratas e a posição reformista da crítica interna fazem com que a participação, na dimensão teórica, se torne igualmente uma defesa minimalista da democracia, que não arrisca imaginar modelos alternativos transformativos, apenas corretivos²⁷. É a dimensão prática da participação com os movimentos e organizações sociais que vai radicalizar a participação e não a teoria. Posteriormente, o fim da Guerra Fria retira o cabresto da crítica interna, a qual se desenvolverá de maneira mais contundente. No Brasil, o referido autor aduz que é somente após a Constituinte de 1988 que a radicalidade acontecerá em decorrência do cruzamento da dimensão prática com a dimensão teórica. De modo que, “[...] nas duas vertentes, a participação desempenhou papel de uma ideia-força, normativamente carregada de sentidos que ao longo do tempo acabam misturados”. (Laval, 2011, p.37)

Gohn (2011, p. 17) defende que a categoria da participação no Brasil foi concebida por diversas tradições e linhas políticas diferentes, de modo que, a polissemia da participação provém da variação e cruzamento das concepções teóricas. A autora apresenta um panorama dos “paradigmas analíticos sobre a participação” rico e relevante para compreender os conselhos no contexto brasileiro. Esse panorama pode ser sintetizado da seguinte forma:

Quadro 1 - Concepções teóricas de participação

Concepção Liberal	Liberal Corporativista	A participação é um movimento espontâneo de indivíduos que se unem por meio de um sentimento de identidade e concordância. O núcleo da participação nessa concepção é a busca do bem comum, entendido como aquele que está fora dos interesses pessoais.
	Liberal Comunitária	A participação ocorre por meio da integração e dos órgãos representativos da sociedade, pelos meios institucionalizados. O objetivo é uma união entre poder estatal e esfera privada para a elaboração de objetivos comuns (objetivos da comunidade).

²⁷ Modelos alternativos transformativos são aqueles que visam a transformação radical das estruturas sociais com mudanças sociais e culturais internas, inclusive até mesmo dentro do sistema de produção capitalista e do sistema representativo. Modelos corretivos são aqueles que preservam as bases sociais existentes e fazem alterações pontuais na estrutura democrática, ou em outras palavras, “reformas institucionais”.

Concepção autoritária	A participação ocorre por meio da integração, mas com o objetivo de controle social e político. A participação busca atender somente aos interesses das autoridades governantes, que a utilizam de maneira instrumental para cooptar os interesses coletivos. O vínculo da participação é estabelecido de cima para baixo e as políticas públicas têm como escopo diluir conflitos sociais.
Concepção democrática	Nesta concepção, a participação baseia-se no princípio da soberania popular, que se estende tanto à sociedade civil (partidos e movimentos sociais), quanto às instituições formais (parlamento e Executivo). Essa concepção de participação vincula-se ao sistema representativo e aos mecanismos de delegação do poder por meio do voto e das eleições. A soberania popular, embora seja vital, não é ilimitada e encontra limitações no sistema representativo e suas repartições de competências, hierarquias e procedimentos.
Concepção democrática radical	A participação baseia-se no pluralismo, enquanto a soberania popular da concepção democrática busca a homogeneidade para estabilizar o exercício do poder pela representação. O pluralismo da concepção democrática radical reconhece, com mesma equivalência, os variados sujeitos sociais. Ou seja, não apenas os atores do sistema representativo são legítimos (partidos, governantes e parlamentares), mas também os movimentos sociais, grupos de moradores, ONGs etc. A diversidade de atores impeliu uma diversidade de locais de exercício de poder e locais de tomadas de decisão, não apenas aqueles formais, mas também espaços informais e descentralizados.
Concepção revolucionária	A participação tem conteúdo forte em defesa de coletivos organizados e contra a dominação e injustiças sociais. Fortemente influenciada pelo marxismo, essa concepção parte do pressuposto de que existem desigualdades de distribuição do poder político na sociedade. A participação das camadas mais pobres e invisibilizadas seria uma forma de combater essas inadequações. Desse modo, trata-se de uma concepção que vincula a participação com a justiça social. Os mecanismos participativos podem ocorrer pelas vias populares diretamente ou pelas vias dos aparelhos do Estado, como os partidos políticos. A participação também tem natureza contestatória, de questionar a distribuição do poder e de pleitear mais poder decisório para os grupos não dominantes.

Fonte: Elaboração própria com base em Gohn (2011, p. 17-23).

Esse arcabouço didático de concepções é importante porque, de algum modo, as experiências das instituições participativas no Brasil foram nutridas por uma ou mais dessas concepções. Dentro de um mesmo recorte de tempo e espaço, grupos diferentes pleiteiam concepções diferentes de participação que, por vez ou outra, entram em choque. Isso acontece dentro dos próprios conselhos, em que seus membros chegam às reuniões com ideias

diferentes sobre o que é e como participar. Cada concepção vai definir o que se espera da participação, que pode ir desde a presença como telespectador em um local (participação fraca) até a exigência de protagonismo decisório na resolução de uma demanda (participação forte). A pluralidade, nesse caso, ao mesmo tempo que enriquece a dimensão teórica, impõe o desafio da definição de participação.

Em uma tentativa de conceituação agregativa, Gohn (2011, p. 22) define que a participação é a partilha de responsabilidades entre o poder estatal e os demais atores sociais, movimentos sociais, associações, ONGs, cidadãos individuais e outros. A participação, no sentido normativo, desenvolve-se como cultura. Muitas vezes quando se fala em cultura democrática refere-se a “cultura participativa”. Ocorre que o Estado e grupos dominantes não têm intenção de repartir o poder, esses grupos de poder são resistentes a tal pretensão. Desse modo, esse processo de partilha será um processo de luta. A significação de partilha proposta por Gohn deve ser entendida sempre tendo em vista a natureza conflitual da sociedade, para não se cometer o erro de interpretar a ideia de partilha de responsabilidades como um movimento harmônico, consensual e racional. Portanto, da participação, como partilha proposta por Gohn, infere-se dois movimentos: o movimento de “busca” pelo poder por parte da sociedade civil e o movimento de “abertura” ao poder por parte do Estado.

Além disso, Gohn (2011) destaca duas utilizações correntes da categoria participação nas ciências sociais. A primeira é a *participação como medida da cidadania*. Cidadania seria algo amplo formado por um conjunto de princípios e comportamentos dos cidadãos em defesa e promoção da democracia. A participação seria um elemento que compõe a cidadania e que pode ser utilizada como critério de avaliação. Assim, quanto mais participativa é uma sociedade, mais cidadania ela promove. A segunda é a *oposição à categoria exclusão social*. Participar é estar integrado. Quem não participa, está excluído. A exclusão social seria, portanto, uma não participação. As ciências sociais, então, dedicam boa parte de seus esforços para compreender as causas que inviabilizam a participação social e política como uma forma de explicar a exclusão social. No primeiro uso, participação é um conceito métrico e avaliativo. No segundo uso, é um conceito substancial e integrativo. (Gohn, 2011).

Por fim, como menciona Laval (2011), a dimensão teórica não está dissociada da dimensão prática e institucional. Uma evidência exemplar é a viabilização do conceito e prática da participação pelos direitos civis, especialmente, o direito de associação. Os direitos civis são condições cognitivas e empíricas da prática participativa. Gohn (2011), ao trabalhar a teoria de Cole, demonstra que a burguesia foi o primeiro grupo social a usar o direito fundamental à associação para fins participativos. No período dos Estados absolutistas

européus, havia diversas leis proibindo associações comerciais por temer que esse tipo de organização pudesse impelir rebeliões internas nos impérios²⁸. Essa leitura de Gohn (2011) condiz com a teoria da cidadania de Marshall e a interpretação de José Murilo de Carvalho, os quais defendem uma sequência lógica dos direitos fundamentais. Essa teoria consiste na defesa de que os direitos civis (direito de associação) precederam a fruição dos direitos políticos (direito de participação política). Não obstante se considere que a teoria da sequência lógica dos direitos fundamentais aplica-se de maneira desajustada ao contexto brasileiro, é relevante reconhecer o nexo existente entre participação e direitos fundamentais, tanto a nível teórico quanto a nível prático e institucional²⁹.

As dimensões práticas e institucionais impactaram a dimensão teórica e vice-versa. No Brasil, com o crescimento – em número e complexidade – das instituições participativas, os estudos sobre eles deram uma guinada e entraram em fase de maturidade. Lavalle (2011) aponta para três gerações de estudos sobre os conselhos. A primeira geração da produção acadêmica brasileira tinha um viés de denúncia, cuja base era a identificação de precariedades nos conselhos que não permitiam que essas instituições pudessem ser qualificadas como participativas. Eram estudos sobre “a denúncia normativa da ausência” (Lavalle, 2011, p. 35). Nesse caso, a ausência de participação. Os conselhos eram considerados lacunas participativas³⁰. Todavia, apesar das críticas, os conselhos não perderam força política e em vez de retrain, expandiram-se.

A segunda geração dos estudos substitui a denúncia da ausência participativa por investigações sistemáticas sobre o que de fato os conselhos fazem, sua estrutura interna e quais resultados eles podem gerar. Pontos lacunares que a primeira geração, apesar do tom acusador, não enfrentou com devido rigor. Além disso, essa segunda onda de estudos empíricos ainda vigora. Nos últimos anos, tem crescido cada vez mais pesquisas científicas que buscam por evidências sobre o quão participativo são os conselhos. Essa pesquisa cumpre

²⁸ Entre elas, a Lei Chapelier, em 1791, na França (GOHN, 2011, p. 26).

²⁹ Conforme analisado por José Murilo de Carvalho em suas observações sobre experiências de cidadania comparada, existe uma lógica sequencial típica na elaboração e implementação dos direitos fundamentais, na qual os direitos civis e políticos geralmente precedem os direitos sociais. A ideia é que, uma vez consolidados os direitos civis e políticos, haveria uma base normativa sólida para a reivindicação dos direitos sociais. No entanto, essa sequência foi invertida no Brasil. Durante o período de 1930 a 1945, o país viu a implementação de direitos sociais em um contexto de supressão dos direitos políticos e civis. Somente após essa fase, e de maneira limitada e deficitária, é que os direitos políticos, como o direito ao voto, começaram a ser expandidos. Esta inversão reflete peculiaridades do desenvolvimento histórico e político brasileiro, onde os direitos sociais foram usados como instrumentos de política estatal em um contexto de restrições à participação política e civil plena.

³⁰ Essas lacunas indicam que os conselhos não eram verdadeiramente participativos, mas sim demagógicos, carecendo de potencial para uma inserção efetiva da sociedade civil. Embora essas críticas lacunares ainda persistam, foram revistas ao longo do tempo. Apesar de ainda ser possível criticar o déficit de participação nos conselhos, em gerações de estudos posteriores, negar por completo seu potencial participativo parece cada vez mais infundado. O mais comum seria investigar a qualidade e o grau de participação efetiva nessas instâncias.

essa função. Os trabalhos da segunda geração utilizam metodologias de estudo de caso, as quais focam-se em análises de conselhos individuais, ou, comparações entre conselhos (Tatagiba, 2002).

Lavalle (2011) adverte para o fato de que são escassas as investigações sobre os conselhos que avaliam a participação de maneira generalizável. Desse modo, entende-se a necessidade de estudos que permitam não apenas analisar experiências dos conselhos isoladas, mas considerem, também, o espaço local e o macro. Essa é a principal lacuna atual dos estudos sobre os conselhos que motivam uma terceira geração de cientistas sociais. Desde a consolidação dos conselhos de 2000 em diante, tem aumentado investigações que alinham pesquisas empíricas e abordagens com resultados generalizantes. O objetivo é saber se os conselhos são participativos não apenas em nível local, mas em nível sistêmico.

Os estudos de segunda e terceira geração levantam uma questão vital para os conselhos e demais instituições participativas: *é possível avaliar a participação? E sendo possível, como fazê-lo ou por que fazê-lo?* Não existem respostas prontas para essas perguntas. Elas variam de autor para outro, bem como do ponto focal de cada investigação.

Lavalle (2011), por exemplo, propõe a avaliação da participação em dois eixos: valor e utilidade. O eixo valorativo (ou conotativo) considera a participação como valor em si mesma. Trata-se de um valor democrático vinculado aos princípios da autodeterminação e à inclusão política. Por esse eixo, a participação é importante independentemente dos resultados que ela possa gerar. Ocorre que tal opção deixa a desejar no que diz respeito a encontrar justificativas factíveis para defender o investimento de recursos nos conselhos e nas instituições participativas. O eixo da utilidade (ou denotativo) refere-se aos efeitos que a participação pode concretamente gerar na sociedade. Lavalle (2011) elenca três espécies de efeitos da participação: *a) Efeitos de socialização e psicológicos*: virtuosidade, civilidade e identidade; *b) Efeitos agregados intencionais*: efeitos distributivos, racionalização e eficiência das políticas; *c) Efeitos agregados não intencionais*: cooperação; capital social e respostas coletivas. O desafio desse eixo é a complexidade avaliativa, pois cada efeito tem suas consequências específicas, portanto, deve ser mensurado e julgado de maneira diferente.

Brian Wampler (2011), ao tratar da questão da avaliação da participação, discorre sobre os “resultados esperados” dos conselhos. Os resultados esperados seriam expectativas normativas que se têm sobre as instituições participativas. Caso não sejam alcançados, eles colocam em risco estas instituições, pois, uma vez que não atinjam seus objetivos, perde-se a confiança nelas. Eis a fundamentalidade de se avaliar os resultados das instituições

participativas. O autor opta pela escolha de três critérios de análise da participação: as políticas públicas, bem estar social, relação entre representação e deliberação.

Para Wampler (2011), a variedade de resultados (e critérios de avaliação) está diretamente relacionada à variedade de atores que fazem parte das instituições participativas, ao que ele chama de tese da autoridade. Com efeito, em relação à avaliação dos resultados das instituições participativas é importante fazer uma distinção entre os tipos de atores. Cada ator, que participa das instituições, tem papéis e funções diferentes. Esses papéis têm maior ou menor autoridade. A autoridade liga-se à capacidade de decidir e produzir mudanças. *Onde está a autoridade da participação?* No caso dos orçamentos participativos, está na redistribuição de recursos, por sua vez, no caso dos conselhos, está na fiscalização. Logo, por possuírem autoridades diferentes, deverão ser avaliados de maneiras diferentes. Na maioria das vezes, a autoridade – maior capacidade para influenciar – estará na lei e na experiência. Existe autoridade de fato e autoridade formal. Os conselhos podem ter muita autoridade como instituição fiscalizadora, mas pouca autoridade como instituição propositora de políticas públicas.

Por uma linha totalmente diversa, Geraldo Adriano Campos (2011) questiona a visão única da representação social dos conselhos pelos métodos de avaliação de eficiência e eficácia e propõe representações não avaliativas. As experiências avaliativas têm uma dimensão avaliável, mas não passível de quantificação (dinâmicas subjetivas e dimensões não comunicáveis). De igual modo, a avaliação não pode ser reduzida à correlação de causalidade orientada pelas ideias de eficiência e eficácia, pois o pressuposto do ato de avaliar e do aperfeiçoamento não são automáticos e, muitas vezes, ignora-se a dimensão normativa da participação.

Além dos autores mencionados, existem vários outros que também se propõem o desafio de avaliar a participação dos conselhos e de outras instituições participativas. Como sintetizado, a avaliação da participação depende do olhar do investigador social, do desenho institucional, dos atores sociais envolvidos, do tipo de decisão política e da expectativa normativa que conduz a experiência participativa. Essa complexidade, em vez de amedrontar, instiga pesquisadores a explorar o potencial participativo existente nos conselhos de direitos. Esse potencial emana do caráter ainda inovador dos conselhos na forma de participar politicamente. Uma, se não a principal, inovação operada pelos conselhos é a representação coletiva, que será analisada daqui em diante.

1.4 Representação Coletiva

Uma unanimidade nas investigações teóricas e empíricas acerca dos conselhos é o fato de que eles são produtos diretos da crise da representação política nas democracias contemporâneas. Desde 1960 em diante, fala-se em crise da representação na teoria política e social. Não se trata de uma crise estrutural, mas de um declínio de confiança nos modelos de representação política que foram estabelecidos na democracia representativa liberal. Com efeito, as instituições da democracia representativa permanecem firmes e, no atual contexto de expansão de movimentos populistas autoritários, tornam-se cada vez mais necessárias. Acontece que a confiança institucional na representação política está abalada a um bom tempo e o vínculo entre representantes e representados é o coração da democracia representativa.

A literatura (Avritzer, 2007a; Lüchmann, 2007a; Miguel, 2005, 2014; Pitkin, 2006) elenca alguns fatores que levaram à crise da representação política nas nações democráticas ocidentais. O mais contundente é o declínio do comparecimento eleitoral nas eleições. Seja em países onde o voto é facultativo (EUA, Alemanha, Reino Unido, Itália, etc.), seja em países onde o voto é obrigatório (Brasil, Paraguai, Argentina e Bélgica), os níveis de abstenção aumentam em cada eleição³¹. Trata-se de um dado objetivo sintomático que demonstra um desagrado ou desinteresse dos cidadãos com o sistema representativo³².

A desconfiança dos cidadãos com as instituições políticas é outro fator sempre presente na literatura política. As pessoas não se sentem representadas. Consideram que estão distantes de seus representantes, de que as autoridades servem apenas ao sistema político e não a elas. As negociações em salas fechadas e os escândalos de corrupção reforçam a ideia de que os representantes agem apenas em interesse próprio e não se importam com as demandas coletivas. No Brasil, o presidencialismo de coalizão, as negociações com emendas parlamentares, as reuniões fechadas no Planalto, a desconexão de deputados e senadores no parlamento criam um sentimento generalizado de desesperança política.

Esse quadro de credibilidade institucional, ao longo do tempo, vem promovendo um esvaziamento dos partidos políticos. A desconfiança popular não é quanto ao que os partidos políticos podem fazer, mas ao que eles fazem e como fazem. Os partidos perderam vínculo com suas bases populares e estão desconectados de princípios, valores e ideologias

³¹ Estes dados são detalhados na obra “O Futuro da Representação Democrática” (2015), de André Freire, e corroborados por estatísticas do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Segundo o TSE, nas eleições brasileiras de 2022, as abstenções ultrapassaram 31 milhões de eleitores, o que representa cerca de 20% do eleitorado nacional.

³² O ceticismo e a desconfiança em relação às instituições representativas, não apenas eleitorais, mas também judiciais, podem abrir caminho para o crescimento de governos populistas e autoritários. Esse tema será abordado detalhadamente na seção três desta tese.

políticas que motivaram sua criação. Tornaram-se, cada vez mais, instituições instrumentais e administrativas, com finalidade meramente habilitatória para o processo eleitoral.

Esse cenário dos partidos políticos revela um quarto fator que subjaz a crise: a burocratização do processo eleitoral e dos próprios partidos. Como dito, a democracia é um regime político na forma jurídica. Esse formato normatizado, hiper regulamentado e procedimentalista refreia ímpetos políticos criativos e transformadores. Mesmo com a liberdade de associação aos partidos políticos, existem protocolos para participar deles (filiação, participação e assembleias internas). Igualmente, as próprias eleições são protocolares, datadas e periódicas. A comunicação com vereadores, deputados e senadores é formalizada com agendamentos prévios, de maneira descontinuada e sem a segurança de que as demandas levadas aos agentes políticos serão satisfeitas. A mistura de formalismo e insegurança na participação política alimenta ainda mais o descrédito e a percepção de ineficácia.

Além dos fatores internos ao processo representativo, soma-se o fator da interferência das mídias de massa no processo eleitoral. Não apenas no Brasil, como no resto do mundo, os proprietários das redes de comunicação mantêm uma estreita ligação com o setor econômico e o setor político. Seguindo o diagnóstico de Adorno (1947) sobre a indústria cultural, os cidadãos estão no papel de consumidores de informação, ou mesmo figurando como mercadorias. As informações são elaboradas com a estrita finalidade de convencimento e adestração dos eleitores para adesão de ideologias políticas hegemônicas ou para aderir a candidatos e/ou propostas que satisfaçam os interesses mancomunados entre políticos e empresários. Como a defesa parcial de interesses particulares, pelos meios de comunicação, ficou cada vez mais explícita, a perda de confiança pela população em relação à veracidade e intenção dos *mass media*³³. Mídias alternativas, que vão desde teorias conspiratórias até jornalismo alternativo, cresceram nos últimos anos, principalmente no espaço virtual. A dúvida em relação aos *mass media* e a insegurança sobre a diversidade dos demais meios de comunicação confundem os eleitores, que, ou se sentem vacilantes para decidir por meio do voto, ou aderem a espaços de reclusão informacional que reiteram apenas seus pontos de vistas preconcebidos.

Esses fatores (exemplificativos) desembocaram na crise da representatividade política, exigindo novas modalidades de representação que estivessem mais alinhadas à reclamação por mais participação. Nesse cenário lacunoso, despontam as experiências participativas

³³ O termo aqui faz alusão a obra *Indústria Cultural* de Theodor Adorno ao referir-se aos “meios de comunicação de massa”.

(conselhos e orçamento participativo) que alteraram a relação entre participação e representação na democracia brasileira. Essas experiências contemporâneas apresentam novos mecanismos de participação que são diferentes e vão além do modelo de representação eleitoral. Em tal contexto, existe uma tensão criativa entre modelos de representação e modelos de participação, os quais Lüchamnn (2008) sintetiza do seguinte modo:

Quadro 2 - Comparação entre os modelos representativo e participativo

Aspectos	Modelo representativo	Modelo participativo
Momento da participação	A participação ocorre com a escolha dos representantes no período eleitoral	A participação acontecerá por meio direto ou por escolha de representantes, de maneira contínua.
Legitimidade	Manifestação eleitoral da vontade dos cidadãos.	As decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que estarão submetidos a elas, por meio do debate público
Responsabilidade	Restrita aos representantes escolhidos, por meio do sufrágio, que agem em nome do povo.	A própria população, em especial, aos representantes da sociedade civil que discutem as tomadas de decisões políticas.
Princípio	Torna presente algo que está ausente (princípio da representação)	Auto apresentação (princípio da participação)

Fonte: Elaboração própria com base em Lüchmann (2008, p. 88).

A comparação entre os modelos representativo e participativo de democracia revela diferenças fundamentais em relação ao momento de participação, legitimidade e responsabilidade. No modelo representativo, a participação cidadã é primordialmente concentrada nos períodos eleitorais, onde os cidadãos exercem seu voto para escolher representantes. Este modelo confere legitimidade às decisões políticas através da manifestação eleitoral da vontade dos cidadãos, estabelecendo que a responsabilidade pelas decisões recai sobre os representantes eleitos, que agem em nome do povo.

Por outro lado, o modelo participativo expande a noção de participação para além do ato de votar, promovendo um engajamento direto ou indireto dos cidadãos nas decisões políticas de maneira contínua. A legitimidade, neste modelo, advém do princípio de que as decisões devem ser tomadas pelos indivíduos afetados por elas, através do debate público. Ademais, a responsabilidade pelas decisões políticas é compartilhada entre a população e, em particular, os representantes da sociedade civil envolvidos nas discussões, refletindo uma visão mais colaborativa e inclusiva da governança.

Essa distinção entre os modelos evidencia uma abordagem mais estática e limitada da participação no modelo representativo, em contraponto a uma visão dinâmica e contínua

proposta pelo modelo participativo. Enquanto o primeiro se baseia na delegação de poder durante eleições, o segundo enfatiza uma participação ativa e persistente na vida política, reconhecendo a importância do envolvimento cidadão nas deliberações e na construção de políticas públicas.

Todavia, os modelos não são excludentes, mas complementares. Lüchmann (2008) e Young (2006) consideram que, mesmo com as críticas ao modelo representativo, a representação política é algo inevitável nas sociedades contemporâneas por condições estruturais como pluralismo, extensão territorial e crescimento populacional dos Estados nacionais. As instituições participativas surgiram para implementar a representação democrática, não para substituí-la. Acusações têm sido feitas no sentido de que, pelo viés da complementaridade, as pretensões da democracia participativa se acomodaram a um reformismo minguido (Miguel, 2005).

As chamadas inovações democráticas não conseguem democratizar a representação política porque se limitam a reformar timidamente o modelo representativo, abandonando pretensões mais radicais e transformadoras. Os críticos do reformismo participativo argumentam que os conselhos nem sequer conseguem se desvencilhar das vicissitudes da representação, repetindo os mesmos erros da representação eleitoral (Miguel, 2005; Lavallo, 2011). Com efeito, Tatagiba (2002) e Lüchmann (2008) constatarem que os conselhos reproduzem, em sua dinâmica interna, elitismos, burocratização e afastamento entre representantes e representados, problemas típicos do sistema representativo liberal³⁴.

Entretanto, entende-se que essas críticas são limitadas. Em primeiro lugar, os conselhos, embora sejam considerados participativos, não deixam de ser representativos, porque são um conjunto de pessoas e organizações que estão atuando em nome de toda uma categoria por um viés institucional. Não é o voto que legitima os conselheiros, mas a lei e seus procedimentos. Nesse sentido, os conselhos têm uma natureza democrática complexa, que mistura participação e representação, por vínculos políticos e institucionais. São participativos porque as pessoas participam do espaço público deliberando sobre decisões que afetam suas vidas. São representativos porque os conselheiros, embora não passem por um processo rigoroso de sufrágio, representam interesses categoriais e têm uma conexão com suas bases. São políticos porque sua atuação é em nome desses interesses específicos.

Além disso, continuam sendo institucionais, pois a atuação dos conselhos está regulada por meio de lei e, da legalidade, decorrem a legitimidade e responsabilidade dos

³⁴ Uma análise mais detida do sistema representativo liberal será realizada na seção 2.

conselheiros, sejam civis ou membros do Estado. Portanto, os conselhos são instituições democráticas complexas que satisfazem, em certa medida, os requisitos do modelo participativo e representativo. Uma análise estrita a um dos modelos incorrerá em erro, além de ser contrário à natureza híbrida das instituições participativas.

Em segundo lugar, os críticos do reformismo erram ao denunciar que os conselhos não criaram autênticas inovações democráticas. Várias já foram destacadas nesta seção, mas cabe agora analisar a mais importante delas: a representação coletiva.

A representação coletiva é um tipo de representação política em que o papel de representante é desempenhado por grupos ou coletividades e não apenas por uma pessoa. Nos conselhos, essa representação é feita por meio de entidades ou organizações da sociedade civil afetas ao âmbito temático da instituição. Além disso, a representação coletiva possui vários momentos e mecanismos de delegação, isto é, atos que autorizam os representantes a falar em nome dos representados, de maneira difusa no tempo e no espaço e não apenas em momentos específicos (momentos eleitorais). Pelo menos, na especificidade dos conselhos, o fundamento da representação coletiva repousa sobre dois princípios, o da paridade e o da inclusão política. Todavia, os motivos justificadores não se esgotam apenas nestes, podendo-se falar, a depender do tipo de instituição participativa, nos princípios do pluralismo democrático e autodeterminação.

Além da definição proposta, a representação coletiva tem características próprias. Primeiro, refere-se, prioritariamente, à representação da sociedade civil, por este motivo, é denominado por Lüchmann (2008) de “representação social dos conselhos” e por Abers e Keck (2008) de “responsabilidade societal”. Notadamente, esse tipo de representação foi criado para dar conta da diversidade de interesses e perspectivas sociais sobre determinados assuntos de interesse público, como estratégia de canalizar demandas oriundas da sociedade civil. Contudo, isso não impede que o Estado possa fazer uso da representação coletiva. Isso acontece, por exemplo, quando representantes de diferentes secretarias de governo são convocados a posicionar-se sobre uma política pública e a apresentar uma postura de unidade. Porém, a pluralização da representação não é apenas uma questão de forma da representação, diz respeito também ao seu conteúdo democrático.

Na prática política dos conselhos, a representação coletiva é feita por meio de entidades e/ou organizações da sociedade civil. Para Lüchmann (2007, 2008), a composição paritária dos conselhos comporta tanto a *participação coletiva*, realizada diretamente por entidades que se apresentam como porta-vozes de determinados setores, quanto a *representação coletiva*, realizada por entidades escolhidas por outras ou escolhidas em

assembleias por representarem algum grupo ou setor da sociedade. Existem critérios diferentes para escolha dos representantes da sociedade civil. Na maioria das vezes ocorre por auto apresentação, isto é, as entidades se apresentam como representantes de um setor (saúde, educação, direitos da pessoa com deficiência, direito das mulheres, etc.). Outras vezes, a lei instituidora ou regimento interno do conselho estipula previamente as entidades participantes do conselho. Pode acontecer também eleições para escolha das entidades. Essas eleições são precedidas de conferências e fóruns voltados, especificamente, para escolha das entidades que, em assembleia, são selecionadas por aclamação pública. Essa dinâmica de definição dos representantes coletivos tem sido objeto de estudo e crítica pela literatura especializada, porque envolve uma questão fundamental sobre representação, a saber: *até que ponto as entidades e organizações sociais representam os setores sociais que afirmam defender?*

Ademais, dentre as entidades de representação coletiva, existe uma variedade de organizações, o que muitas vezes pode levar ao conflito de interesses. Pode-se vislumbrar, especialmente na experiência dos conselhos de direitos da pessoa com deficiência, pelo menos três tipos de organizações sociais: i) *entidades estritamente representativas*, que são organizações politizadas e que lutam por demandas reivindicadoras de redistribuição de recursos, reconhecimento social e atuação do poder público diretamente em favor do grupo representado; ii) *entidades prestadoras de serviços*, associações que estão ligadas à prestação de serviços assistenciais. Seu caráter político é reduzido, porque, muitas vezes, precisam barganhar por recursos materiais com o setor privado ou poder público. Costumeiramente, atuam como “terceirizados do Estado” no fornecimento de saúde, educação ou assistência social; iii) *entidades temáticas transversais*, que são organizações ligadas indiretamente com a questão temática e não prestam serviços diretamente ao público representado, mas que, de algum modo, interferem e são impactadas por políticas setoriais, como são os casos da OAB, Associação de Comércio, etc.

Uma segunda característica da representação coletiva é a institucionalização. As entidades que fazem parte dos conselhos representando a sociedade civil são grupos institucionalizados. Significa dizer que são coletivos de pessoas com um nível mínimo de burocratização interna regulamentada por meio de normas e dinâmicas internas. Podem ser movimentos sociais, associações, organizações do terceiro setor e/ou ONGs³⁵. No caso dos

³⁵ Embora similares, são instituições diferentes. Não cabe uma diferenciação pormenorizada neste momento. Mas, para fins de explicação, considera-se os movimentos sociais como conjunto de pessoas ou grupos defensores de uma causa social ou política. Associações são institutos jurídicos de direito privado com objetivos comuns. Nesse caso, diz respeito somente às associações sem fins lucrativos do art. 53 do Código Civil. Organizações do terceiro setor é um conceito generalista que engloba as organizações sem fins lucrativos e que

conselhos de direitos das pessoas com deficiência, a preponderância são as associações civis, definidas pela tipologia de deficiência: física, visual, auditiva, mental, ou ainda, de pessoas vinculadas às pessoas com deficiência, como familiares e cuidadores.

Como dito, essas associações têm dinâmica interna própria, porém sempre regulamentadas: são registradas em cartórios públicos de acordo com as leis civis, reúnem-se periódica ou esporadicamente, escolhem seus líderes, documentam suas atividades, administram recursos internos e externos e têm seus estatutos próprios. Esse conjunto de atos preparatórios e executórios faz com que a participação política, no interior das entidades, não seja totalmente orgânica, mas programada. A institucionalidade funciona ao mesmo tempo como uma linguagem comum que dá acesso as instituições participativas aos espaços democráticos, bem como um limitador participativo, uma vez que grupos, que não se submetem à burocracia institucionalizante, ficam excluídos dos conselhos³⁶.

O fato de a representação coletiva ser, a um só tempo, societal e institucionalizada pode parecer uma ambivalência. Todavia, essas qualidades deixam de ter caráter contraditório à luz dos dois princípios fundadores: o da paridade e o da inclusão política. Com efeito, o princípio da paridade emerge como normatividade que agrega o objetivo da participação da sociedade nas decisões públicas. Esse princípio não pode ser reduzido a uma simples ideia “estar presente” nos conselhos, pois a paridade também subjaz o valor da igualdade. Portanto, diz respeito a uma noção de “estar presente em iguais condições de decidir”. Essa diferenciação remete às críticas proferidas por Tatagiba (2012) e Lüchamnn (2008) de que simetria numérica, nos conselhos, não quer dizer igual capacidade de decidir sobre uma política pública fundamental. A desigualdade que, neste caso, compreende a não observação da paridade, acontece em nível material e estrutural e não formal. A vista disso, a paridade concerne à imposição da participação e à igualdade política, em reciprocidade.

Simultânea e intrinsecamente, a inclusão política é relativa à inserção do maior e mais variado número de atores sociais nas instituições participativas. O potencial transformador deste princípio pode ser evidenciado diante da referência histórica da passagem de um Estado autoritário para um Estado mais aberto a dialogar com grupos sociais organizados. De fato, isso é inclusão política. Exatamente nesse contexto, os conselhos foram pensados como

prestam serviços públicos para desenvolvimento social. As ONGs (Organizações Não Governamentais) são uma espécie de organizações do terceiro setor, que prestam serviços sem fins lucrativos e defendem uma causa temática específica.

³⁶ A burocracia institucionalizada refere-se aos procedimentos formais necessários para estabelecer uma organização ou entidade como pessoa jurídica. Este processo multifacetado abrange diversas etapas e requisitos legais, incluindo a realização de reuniões formais, a formulação de um estatuto social, o registro em cartório civil, a preparação de um Edital para convocação de Assembleia Geral, o registro de atas, bem como a inscrição junto à Receita Federal e outros órgãos públicos.

espaços de diálogo entre Estado e sociedade, buscando incluir interesses e visões dos atores sociais. Por esse motivo, a inclusão política volta sua atenção, quase que totalmente, aos desenhos institucionais dos conselhos. Por sua vez, os arranjos sociais, isto é, a forma como a sociedade se mobiliza, articula-se e atua em prol da representação e defesa dos seus interesses, é uma questão que, a princípio, escapou ou deixou a desejar, quanto aos desenhos participativos dos conselhos, principalmente por meio de exigências por institucionalização e de ausência de mecanismos de inclusão dos não institucionalizados.

Por outro lado, pode-se defender a hipótese de que, na gênese elaborativa dos conselhos, a pretensão voltada ao futuro era de incentivo e expansão de espírito participativo organizado nos movimentos sociais, que pudessem se articular por vias institucionais e participar ativamente dos espaços deliberativos. Talvez não fosse o caso. Pelo menos não na medida de atender a expectativas democráticas de alta intensidade. Desse modo, pode-se concluir pelas seguintes hipóteses: ou a inclusão política nos conselhos foi elaborada com limitações concretas de participação, precisando, portanto, de correções em seu desenho institucional; ou a inclusão política é um princípio que nunca chegou a se consolidar plenamente nos conselhos. Independente das opções, sempre está aberta a possibilidade de aperfeiçoamento.

Verifica-se com esses dois princípios, que a categoria Sociedade Civil passa a ter papel central na práxis e na teoria das instituições participativas. Atentando-se para experiência prática dos conselhos e sem adentrar em pormenores de definição e classificação teórica, a sociedade civil é um conjunto de atores sociais não estatais que se relacionam entre si para fins diversos, como estabelecer objetivos comuns, criar laços de afetividade, compartilhar visões de mundos, discutir assuntos públicos, agir em prol de direitos fundamentais ou prestar serviços voluntários. Esses atores podem ter interesses e objetivos divergentes e/ou convergentes com os interesses do Estado, bem como, entre si. Eles ainda podem atuar ao lado do Estado ou contra ele, a depender das circunstâncias.

O que diferencia a sociedade qualificada como “civil” da sociedade em geral, é o fato de que, na primeira, existe uma organização racional voltada para exercício da cidadania que emerge dos atores sociais. Uma sociedade civil é composta por pessoas e grupos que têm consciência de seus interesses e se organizam por meios não violentos (racionais) para alcançá-los, enquanto na segunda noção, sociedade em sentido amplo, denotaria uma amálgama de pessoas, valores e normas interconectados, sem necessariamente ter objetivos racionais determinados ou determináveis.

Na literatura acerca dos conselhos, usa-se o termo sociedade civil para se referir principalmente aos movimentos sociais e associações cívicas (Abers; Keck, 2008; Almeida 2014; 2015; Avritzer, 2003; 2007; Gohn, 2011; Lavallo; Voigt; Serafim, 2016; Lüchmann 2008). Os movimentos sociais são ações coletivas de natureza sociopolítica que tem como objetivo viabilizar a organização da população para expressão e reivindicação de demandas (Gohn, 2011). As associações cívicas são entidades organizadas social, política e juridicamente, sem finalidade mercadológica, para atender a fins culturais, voluntários ou sociais. Tanto os movimentos sociais como as associações são atores coletivos que fazem parte de uma rede de mobilização da sociedade em prol de interesses não individuais (interesses coletivos e públicos).

Essa concepção de sociedade civil, para os conselhos, deriva do fato de que a participação neles somente ocorre pela via das associações civis e dos movimentos sociais. Abers e Keck (2008) denominam esse processo de “representação associativa”, porque não são os próprios cidadãos que participam, eles atuam de maneira indireta, via entidades organizadas. As autoras explicam que a representação associativa procede da (elevada) expectativa de que as associações da sociedade civil representem os setores sociais que não teriam voz em outras formas de representação (eleitoral). Ocorre que, ao se observar a dinâmica desse tipo de representação, notam-se défices de participação. Por exemplo, em relação aos conselhos, a maior parte das associações da sociedade civil que integram o colegiado são auto organizadas. Seus líderes não são escolhidos ou autorizados diretamente pelo público mais amplo que alegam representar. Além disso, o vínculo estabelecido entre as lideranças das associações e os membros de um grupo social, como as pessoas com deficiência, não contém medidas concretas de legitimação e avaliação.

Um dos principais motivos para a falta de medidas concretas de legitimação e avaliação reside na heterogeneidade e na complexidade dos interesses dentro dos próprios grupos sociais. As pessoas com deficiência, por exemplo, compõem um grupo diversificado, com necessidades e prioridades variadas. A tentativa de representar esses interesses por meio de associações pode resultar em generalizações que não refletem adequadamente a pluralidade do grupo. Sem processos sistemáticos de consulta e feedback, as lideranças das associações podem, inadvertidamente, priorizar algumas vozes em detrimento de outras, comprometendo a representatividade e a eficácia da atuação do conselho.

Ademais, a ausência de procedimentos claros para a escolha de lideranças e a falta de mecanismos de *accountability* contribuem para a fragilidade dos vínculos de representação. Em muitos casos, as lideranças são estabelecidas por meio de processos internos, pouco

transparentes e participativos, que não necessariamente conferem autoridade legítima aos representantes perante a base que pretendem representar. Isso pode levar a uma desconexão entre as expectativas dos membros do grupo e as ações dos líderes, minando a confiança e a eficácia da representação.

Outro aspecto que complica a legitimação e avaliação desses vínculos é a dificuldade de mensurar o impacto das ações das associações na melhoria das condições de vida dos representados. Sem indicadores claros de desempenho ou de satisfação, torna-se desafiador avaliar se as demandas das pessoas com deficiência estão sendo efetivamente atendidas. Isso reforça a necessidade de desenvolver estratégias de engajamento mais inclusivas e democráticas, que possibilitem uma maior participação direta dos membros na definição de prioridades e na avaliação das lideranças.

Lüchmann (2008), coadunando com as críticas de Abers e Keck (2008), afirma que a representação associativa – que nada mais é do que outro termo para designar a representação coletiva – deixa uma lacuna em aberta no que se refere a medidas de responsabilização individual, no caso de uma acusação de representação precária entre as lideranças das associações e o grupo representado. Afinal, é importante lembrar que, além de o fato dos representantes das associações e movimentos sociais serem escolhidos por auto apresentação, essa escolha, muitas vezes, se dá pela qualificação técnica e não por uma vontade política dos representados, expressa no voto.

Nesse sentido, fica a questão de saber qual a legitimidade da representação das associações, uma vez que seus líderes não são eleitos e são definidos pela expertise temática e não vontade política. Não se pode negar que exista um vínculo representativo na relação associações/movimentos e grupos representados. Porém, esse vínculo não é o mesmo que aquele estabelecido no sistema eleitoral, pois a sociedade civil assume papel de representante, mudando a lógica da representação. Portanto, resta saber *quais interesses ou quem os representantes da sociedade civil (das associações e movimentos) estão representando?*

A partir dessa reflexão, Tatagiba (2002) aprofunda ainda mais as discussões e considera que o conceito de sociedade civil, como se estabeleceu na literatura sobre os conselhos, é ingênuo, porque pensa a sociedade civil como homogênea e desconsidera a fragmentação social. A realidade das associações e movimentos sociais corporifica as segmentações que rebentam no meio social. As associações discordam entre si sobre determinados assuntos e lutam entre si por recursos limitados. Não há o que se falar em sociedade civil como uma categoria de pacificação. Pior do que ingênuo, pode ser perigoso, pois permite o uso maniqueísta do princípio da paridade, que deixa de ter o sentido de igual

acesso e oportunidade de expressão para esconder tentativas de homogeneizar, em um só conceito chave, a diversidade de grupos sociais.

Este uso maniqueísta tenta, erroneamente, homogeneizar a diversidade de grupos sociais sob a égide de uma representação "equivalente" no âmbito dos conselhos. Na prática, essa abordagem falha em reconhecer e tratar adequadamente as disputas, diferenças e divergências entre as associações e movimentos, que possuem interesses, necessidades e prioridades distintas. O resultado é a criação de um falso senso de igualdade que não reflete a realidade das relações de poder e influência dentro da sociedade civil.

Além disso, o maniqueísmo na aplicação do princípio da paridade pode favorecer grupos mais organizados, vocalizados ou com maior acesso a recursos, em detrimento daqueles menos estruturados ou marginalizados. Isso pode levar a uma representação desbalanceada, onde certas vozes dominam o discurso, enquanto outras são negligenciadas ou silenciadas. A consequência direta é a perpetuação de estruturas de poder existentes e a limitação da capacidade dos conselhos de agir como espaços genuinamente democráticos e inclusivos.

A priori, na formulação das instituições participativas, o princípio de paridade foi uma forma que os movimentos sociais encontraram para evitar que o Estado cooptasse ou neutralizasse a pretensão democrática originária dos conselhos. A paridade é concebida como um mecanismo formal de resistência popular contra a tecnocracia estatal não democrática. Em outras palavras, uma forma de os movimentos sociais dizerem que não basta eficiência governamental, é preciso participação da população. Entretanto, com o uso maniqueísta e unificador da categoria da sociedade civil, a paridade pode revelar uma perspectiva separatista entre sociedade e Estado, pois, ao não reconhecer a heterogeneidade da sociedade, pode fazer com que existam desigualdades naqueles que a representam (entre as associações e movimentos sociais), de maneira a uns acreditarem que são mais legítimos que outros.

Parte do problema relacionado ao uso homogeneizante da concepção de sociedade civil deriva do não reconhecimento de que a representação associativa ou coletiva não funciona pela mesma lógica, perspectiva e repertórios das outras modalidades de representação. Com efeito, a representação coletiva, como uma inovação das instituições participativas, surge em oposição não excludente às formas de representação tradicionais. A representação democrática tradicional baseia-se no ato de transferência da soberania da vontade popular aos representantes eleitos por meio do voto. Nesse sentido, a representação é sinônimo de democracia eleitoral. Avritzer (2007) aponta que um dos desafios surgidos com o aumento das instituições participativas é o nascimento de novas formas de representação. Isso

porque, os próprios membros da sociedade civil passaram a se reconhecer como representantes. O Estado acolheu essa ideia e considera os conselheiros como “representantes oficiais da sociedade civil” (Avritzer, 2007). Essa representação institucionalizada da sociedade civil é uma nova forma de representação, que difere da representação tradicional de cunho parlamentar.

Nesse mesmo sentido, Luciana Tatagiba utiliza o termo “representação extraparlamentar” (Almeida; Cayres; Tatagiba, 2015; Almeida; Tatagiba, 2012) para destacar a diferença entre as modalidades de representação. Avritzer (2007) assevera que existem distinções profundas entre essas formas de representação: a representação parlamentar funciona por autorização explícita (voto) e tem uma demarcação territorial de atuação dos representantes. A representação extraparlamentar ou social não conta com nenhum desses elementos e funciona por uma lógica de superposição de competências: “[...] assim, na maior parte das vezes, a representação da sociedade civil é um processo de superposição de representação sem autorização e/ou monopólio para exercício da soberania”. (Avritzer, 2007, p. 444).

Com a crise da representação eleitoral, uma postura comum da literatura foi atacar indiscriminadamente o sistema representativo como um sistema anti ou insuficientemente democrático (Avritzer, 2007; Miguel, 2005). Mas, como dito por Lavallo (2011), essa postura teve de ser comedida, tendo em vista o recente estabelecimento da democracia na América Latina no fim dos anos 80³⁷. Outro tipo de crítica, que busca o caminho da mediania e ressignificação da representação, também floresceu com passar do tempo, destacando-se as teses de Nadia Urbinati (2006) e Iris Young (2006), as quais defendem que a representação é um mecanismo autenticamente democrático, precisando não ser extirpado, mas revisto.

Para Urbinati (2006), o conceito de representação é uma diarquia que envolve uma relação de vontade e julgamento político. A vontade remete aos momentos de autorização, em que os representados delegam poder aos representantes. O julgamento político diz respeito aos momentos de responsividade dos representantes em relação à prestação de contas aos governados. A relação entre vontade (autorização) e julgamento político (responsividade) é interminável, porque é contínua no tempo e espaço. Em outras palavras, a democracia representativa começa com as eleições, mas não se encerra nela. Com isso, Urbinati diferencia democracia representativa e governo representativo. A democracia representativa é dinâmica, fluida, permanente e trata da representação eleitoral e não eleitoral da sociedade civil, isto é,

³⁷ Os democratas temiam que críticas radicais à democracia neófitas poderiam enfraquecê-la ou ser interpretadas como construções antidemocráticas.

daquela realizada a nível de instituições participativas. O governo representativo é apenas uma tática interna da democracia representativa, com tempo, atores e espaço determinado. Apesar de considerado no Ocidente o momento mais importante da “festa da democracia” (Assai, 2013), as eleições são apenas um dos momentos da democracia.

Quadro 3 - Diferenças entre representação eleitoral e representação nas instituições participativas

Representação Eleitoral	Representação nas Instituições Participativas (Conselhos)
O ato de autorização é o voto e o momento da autorização são as eleições.	O ato de autorização é a apresentação perante os pares e o momento de autorização são as assembleias.
O processo de representação é regulado por regras de caráter público e rígidas (legislações).	O processo de representação é regulado por regras específicas, semirrígidas e flexíveis (atas e regimentos).
A representação tem natureza estática ³⁸ .	A representação tem natureza dinâmica.
Uma pessoa representa um ou vários grupos sociais (representação individual).	Uma associação ou entidade representa um ou vários grupos sociais (representação coletiva)
O vínculo pode ser estabelecido por afinidade, carisma ou capital político.	O vínculo necessariamente contém o elemento da pertinência temática.
Capacidade de influenciar direta e efetivamente nas decisões sobre políticas públicas.	Capacidade de influenciar indiretamente nas decisões sobre políticas públicas.

Fonte: Elaboração própria, (2024).

Conforme se destaca no quadro comparativo, além das diferenciações já mencionadas entre representação eleitoral e aquela exercida nos conselhos, outras duas são relevantes porque estão diretamente ligadas à legitimidade das instituições participativas perante a sociedade e o Estado. Uma delas é a pertinência temática, pois, de acordo com Avritzer (2007), instituições como os conselhos de direitos não estão defendendo, de maneira prioritária, pessoas, discursos ou ainda ideologias específicas. Os atores da sociedade civil, nas instituições participativas, estão defendendo temas, ou seja, pautas e projetos temáticos³⁹.

³⁸ A diferenciação entre representação dinâmica e representação estática reside na natureza e na duração do mandato dos representantes, bem como nos procedimentos envolvidos na sua substituição. Na representação estática, os representantes são eleitos ou nomeados para mandatos mais longos e definidos, podendo se estender por anos ou mesmo décadas. A substituição desses representantes geralmente segue procedimentos legais e formais, como eleições regulares ou nomeações oficiais. Por outro lado, na representação dinâmica, o tempo de mandato dos representantes é curto e sujeito a alterações frequentes. Essa rotatividade é realizada por meio de procedimentos mais simples e ágeis, como sorteios ou rodízios, permitindo uma participação mais ampla e diversificada ao longo do tempo.

³⁹ As pautas e os projetos temáticos são instrumentos distintos no contexto político e legislativo, cada um com sua função específica. As pautas referem-se a uma lista de assuntos ou temas a serem discutidos e deliberados em uma determinada reunião, assembleia ou sessão legislativa. Elas podem abranger uma variedade de questões e podem ser elaboradas por diferentes grupos ou órgãos, como partidos políticos, comissões parlamentares ou movimentos sociais. Por outro lado, os projetos temáticos são propostas de legislação específicas que visam

Esse é um ponto de encontro da legitimação. Portanto, a partir desse ponto, se constrói redes de conexão e envolvimento de pessoas e grupos em torno do tema; algo que é contingente na representação eleitoral, mas essencial na representação das instituições participativas.

Outra diferença é a relação dos atores da sociedade civil com o poder (capacidade de tomar decisões). Sobre esse ponto, Débora Almeida (2014, p. 108) defende que a legitimação da representação das instituições participativas deve levar em consideração três direções: a esfera estatal, os cidadãos e as organizações e movimentos sociais que integram as instituições. Tudo isso devido à complexidade da representação coletiva, que ao mesmo tempo se manifesta como “representação perante o poder” e “representação no poder”, que lhe confere o caráter híbrido. Por um lado, os conselhos são espaços de influência da sociedade civil perante o poder público (representação perante o poder), por outro lado, os conselhos são espaços representativos de formulação de políticas públicas cujos atores recebem autorização para tomar decisões em nome das pessoas afetadas por essas políticas (representação no poder).

Pelo seu caráter inovador, a representação coletiva também se desenvolveu com altas expectativas e ares de messianismo democrático, uma solução definitiva para o problema da legitimidade das instituições tradicionais. Contudo, a experiência dos conselhos desfez boa parte das fantasias teóricas que circundam a representação coletiva nas instituições participativas. O desencantamento abriu espaço para críticas realistas e robustas que ainda são apreciadas pela literatura especializada (Almeida; Tatagiba, 2012; Lavallo, 2011; Lavallo; Guicheney; Vello, 2021; Lüchmann, 2007a; Tatagiba, 2002).

Uma das primeiras críticas identificadas já foi destacada aqui ao falar sobre a institucionalização. Trata-se da acusação de que a representação por meio de organizações reduz o número de sujeitos. É uma ponderação direcionada aos conselhos em específico, visto que os planos diretores⁴⁰ ou orçamento participativo⁴¹ permitem a participação individual, não necessariamente coletiva no sentido organizacional. A conclusão apresentada pela crítica é a

abordar uma questão ou problema particular de forma abrangente e sistemática. Esses projetos são geralmente desenvolvidos com base em discussões e debates sobre uma determinada temática, buscando oferecer soluções legislativas concretas. Por exemplo, no contexto dos direitos da pessoa com deficiência, uma pauta poderia incluir discussões sobre acessibilidade em espaços públicos, inclusão educacional e mercado de trabalho para pessoas com deficiência. Já um projeto temático poderia ser um conjunto de medidas legislativas destinadas a promover a acessibilidade universal, garantir o cumprimento de cotas de emprego para pessoas com deficiência e fortalecer os serviços de apoio e assistência social para essa população.

⁴⁰ Plano Diretor é uma lei municipal que orienta o crescimento e desenvolvimento urbano de uma cidade. Trata-se de um instrumento da política urbana. Está previsto na Lei nº 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade).

⁴¹ Orçamento participativo é um mecanismo governamental que propicia a democracia participativa. É uma espécie de orçamento público que permite aos cidadãos influenciar e decidir sobre alocação de recursos públicos. Ele ocorre por meio de assembleias abertas e periódicas com participação da sociedade civil e do governo.

de que o desenho institucional dos conselhos obriga que a coletividade seja representada por meio de entidades, de modo a excluir os segmentos não organizados/institucionalizados da sociedade, notadamente os segmentos mais vulneráveis.

Uma segunda crítica, que diz respeito à primeira, é que, na prática da representação coletiva, algumas entidades acabam incorporando outros setores, por se considerarem mais legítimos que outros. Na luta pelo poder de representar os segmentos sociais, entidades começam a travar lutas e constituir hierarquias entre si, usando até mesmo estratégias de manipulação e negociação política com setores econômicos e sociais. Essas batalhas por poder terminam por reproduzir idiossincrasias do modelo representativo tradicional.

Além disso, a vivência dos conselhos demonstrou uma realidade, a princípio óbvia, de que a pluralidade numérica não significa pluralidade política (Lüchmann, 2008). A diversidade de atores não é condição suficiente para garantir uma pluralidade de visões políticas, muito menos de mobilização dos cidadãos, capacidade deliberativa ou julgamento crítico por parte deles. Pode até ser um passo inicial formalmente necessário e relevante, mas nunca completo e definitivo para uma democratização substancial. A terceira crítica à representação coletiva diz respeito a esse retorno ao formalismo, presente na superestima da paridade de atores.

Por fim, uma quarta crítica surge desse desafio permanente da pluralidade. A sociedade civil, por ser marcada por diferenças e conflitos, acaba tendo dificuldades de estabelecer uma representatividade de diferentes interesses sociais. Isso levanta as seguintes questões: *A sociedade civil pode ser reduzida a um determinado número de segmentos? Quais entidades têm mais legitimidade para participar junto dos conselhos?*

Diante das indagações sobre a capacidade da sociedade civil de refletir a diversidade de interesses sociais e a questão da legitimidade das entidades que participam dos conselhos, é imperativo adotar uma abordagem crítica e acadêmica para responder essas questões complexas. A redução da sociedade civil a um número finito de segmentos é uma simplificação que não captura a riqueza e a complexidade das dinâmicas sociais. A verdadeira questão da legitimidade vai além da seleção inicial das entidades representativas; ela se estende à manutenção e à qualidade do vínculo entre estas entidades e a sociedade que pretendem representar.

Essas questões ainda estão em aberto. O aspecto da legitimidade não se refere apenas ao momento de escolha das entidades representativas, mas também à manutenção e à qualidade do vínculo entre entidades civis e sociedade. Quando se pensa a legitimidade como relação estendida no tempo e espaço, faz-se necessário identificar meios de aferição desse

vínculo. Aqui entram em cena os temas das formas de controle social sobre essa relação ou, nas palavras de Laval (2011), da “participação enquanto controle”.

1.5 Controle Social: *Accountability* e Responsividade

A consolidação das instituições participativas revolucionou não apenas a lógica da representação política, mas também as modalidades de supervisão da sociedade sobre a gestão e os recursos públicos. O controle social exercido pelos conselhos sobre o poder público manifesta-se em duas dimensões fundamentais: uma objetiva e outra valorativa. No plano objetivo, as leis regulamentadoras dos conselhos estabelecem, como missões essenciais, a formulação, implementação, execução, monitoramento e fiscalização de políticas públicas setoriais. Essas atribuições, tanto concretas quanto estratégicas, permitem, aos conselhos, uma interação eficaz na esfera política e administrativa com o Estado. Em contrapartida, a dimensão valorativa aborda o desenvolvimento de práticas sociais voltadas à análise e à crítica dos atos estatais, enfatizando a responsabilidade coletiva e não apenas a dos gestores ou técnicos. Essa perspectiva, mais abrangente, não só fundamenta a objetiva, mas também ressalta a importância da virtude republicana da vigilância.

O controle social sobre o prisma valorativo não é algo inédito das instituições participativas, com efeito, o tema do controle social surge dentro das críticas internas à democracia representativa. Diante da insatisfação com as teorias elitistas da democracia, que defendiam que o sistema representativo eleitoral se presta unicamente a escola de elites governantes, autoras, como Hanna Pitkin (2006), Nadia Urbinati (2006) e Iris Marion Young (2006, 2014), destacam a possibilidade de exercício de influência (e controle) dos cidadãos em relação às opiniões e decisões dos representantes escolhidos. A representação política envolve vínculos de responsabilidades recíprocas, de modo que, os representantes têm o dever de prestar contas de seus atos aos eleitores. Assim, a categoria do controle social é densificada no conceito de prestação de contas, que significa o conjunto de atos dos tomadores de decisões voltados a justificar suas opiniões, falas, comportamentos ou decisões perante os cidadãos, podendo acarretar consequências tanto pela omissão em prestar contas, como pela rejeição das justificativas apresentadas, ao serem consideradas inadequadas.

Com o amadurecimento das teorias do controle social, seja pelo desenvolvimento da categoria da prestação de contas da representação política, seja pelas experiências dos conselhos e outras instituições participativas, sedimentou-se uma concepção de que a representação política requer meios de controle e responsabilização, cunhados no termo

accountability. Contudo, esse conceito tem uma trajetória de variação e singularidade contextual.

Segundo Ernesto Isunza-Vera (2012), a incorporação do termo *accountability*, na América Latina, ocorreu em três etapas distintas. Inicialmente, organizações civis e acadêmicas adotaram o termo em inglês, sem adaptá-lo ao contexto latino-americano ou considerar as diferenças entre as realidades europeia, norte-americana e latino-americana. Posteriormente, o termo ganhou espaço na Administração Pública, promovido por profissionais com formação internacional e influenciado por debates teóricos do norte global, além de sua crescente utilização por organismos internacionais como a ONU e a OEA, evidenciando sua difusão global. Nessa fase, houve um aumento do interesse pela semântica de termo *accountability* e pela implementação de mecanismos efetivos voltados ao planejamento da gestão pública. A terceira fase marcou a integração do conceito à teoria democrática, associando-o às práticas de participação social e ao controle democrático sobre servidores públicos e profissionais, assim como ao ciclo de vida das políticas públicas. Foi nessa etapa que a América Latina começou a desenvolver sua própria interpretação de *accountability*, influenciada, significativamente, pelos movimentos sociais locais. Consequentemente, na América Latina, *accountability* está ligada à demanda por horizontalidade, definida como a ação coletiva de avaliar, julgar e verificar os atos do Estado e seus agentes (Vera, 2012).

Essa exigência da prestação de contas imbricada no conceito de *accountability* envolve uma noção normativa de responsabilização social, cujo pressuposto é a defesa da existência da responsabilidade que não se encerra à esfera particular do sujeito, mas possui características coletivas de avaliação e controle. Essa responsabilização social tem duas faces: por um lado, requer a participação de cidadãos ativos na tarefa de supervisão do poder público (fiscalização), por outro lado, a obrigação de que os atos daqueles que estão no poder sejam submetidos ao escrutínio popular (transparência). O Brasil corporificou essa segunda faceta por meio dos sistemas abertos de informações públicas, assegurados nos princípios constitucionais da publicidade e transparência, bem como nos dispositivos de acesso à informação. Por sua vez, a primeira faceta corresponde exatamente às instituições participativas, destacadamente aos conselhos – órgãos de compartilhamento e supervisão da gestão do poder.

Com efeito, as experiências participativas latino americanas pluralizam os sentidos de *accountability*. É a partir dessa conclusão, que Guillermo O'Donnell (1998) apresenta três dimensões de *accountability*: vertical, horizontal e societal. A *accountability* vertical diz

respeito ao controle feito diretamente pela sociedade aos representantes por meio das eleições. Esse controle se manifesta na possibilidade de os eleitores punirem ou premiarem os representantes pela via do voto. Os cidadãos votam naqueles que acreditam que cumprirão suas expectativas políticas, ou ainda, votam naqueles que tais representantes apoiam. Por outro lado, eles negam ou votam contra aqueles que não atenderam as respectivas expectativas.

Lavalle (2011) argumenta que essa espécie de *accountability* é frágil porque não é possível diferenciar os momentos de prestação de contas de uma (re)autorização, uma vez que as eleições cumprirão as duas funções. Isso incorre na crítica básica à democracia representativa de reduzir a representação política à representação eleitoral. Ademais, O'Donnell (1998) afirma que não é evidente que as eleições desempenhem uma função realmente eficaz de controle democrático dos representantes.

Por conseguinte, para O'Donnell (1998, p. 40), *accountability* horizontal é a existência de agências estatais que têm o direito e o poder de realizar ações de supervisão e sancionamento de outras agências do Estado. Aqui, o termo agência refere-se tanto aos governantes quanto às instituições poderosas, como partidos políticos, empresas públicas, privadas e grupos de poder. Os atos de *accountability* horizontal vão desde denúncias e aplicação de sanções até a possibilidade de *impeachment*. O exercício desse tipo de *accountability* requer autoridade legal e autonomia das agências de supervisão, porque as relações de controle se estabelecem interestatais. De certo modo, essa tipologia de controle remete ao sistema de freios e contrapesos do republicanismo democrático mantido entre o Legislativo, Executivo e Judiciário.

Por fim, a *accountability* societal é definida como uma espécie de controle não eleitoral, mas de natureza vertical, isto é, visa ao controle das autoridades políticas sem necessariamente focar nas eleições. Essa supervisão é feita principalmente por associações cívicas, movimentos sociais e mídias de massa. Seu objetivo é reclamar pela transparência dos atos do governo, expor erros e levantar novas questões para debate no espaço público e utilizar ferramentas institucionais (ações judiciais, ouvidorias etc) e não institucionais (pressão política, protestos etc). Em regra, as sanções decorrentes da *accountability* societal têm natureza simbólica, podendo em alguns casos gerar efeitos legais. O formato dos conselhos adequa-se perfeitamente a esse tipo de *accountability*.

Sem dúvidas, uma relevância específica da taxonomia de O'Donnell é a diferenciação entre os tipos de *accountability* vertical e societal, melhor expressa numa separação entre *accountability* eleitoral e societal, já que ambas possuem natureza verticalizada. Em

consonância com essa visão, Hanna Pitkin (2006) e Nadia Urbinati (2006) defendem que eleições e *accountability* são dois momentos distintos da democracia representativa. O primeiro constitui o momento de autorização política, o segundo o momento de prestação de contas. Para as autoras, ambos os momentos são cruciais para que a representação política possa ser considerada democrática. Mas é preciso reconhecer que a exigência de prestação de contas existe mesmo em circunstâncias não eleitorais.

Nessa mesma discussão, Pitkin (2006), Urbinati (2006), Almeida (2014) e Young (2006) estabeleceram uma diferença ainda mais profunda na teoria do controle democrático, entre *accountability* e responsividade. Como dito anteriormente, a *accountability* diz respeito à prestação de contas e à capacidade dos representados aplicarem sanções aos representantes. Por sua vez, a responsividade tem a ver com a “sensibilidade” dos representantes escolhidos à vontade dos representados (Young, 2006). Uma definição mais precisa é a de que responsividade é um processo de conversão das preferências (individuais e coletivas) dos cidadãos em políticas públicas concretas. A responsividade depende, então, de dois fluxos: a emissão de mensagens dos cidadãos acerca de suas preferências (sinalização) e a adoção de tais preferências pelos representantes no processo de tomada de decisões (resposta).

Por meio de uma abordagem mais empírica, Pogrebinschi e Ventura (2017) afirmam que a responsividade se manifesta por meio de um conjunto de canais comunicativos entre cidadãos e representantes. Logo, quanto mais e melhores são esses canais, maior será a responsividade e melhor a democracia. Como uma característica constitutiva da democracia, a responsividade faz sentido apenas em um arranjo político aberto à participação política. Todavia, ela tem sido considerada uma característica abstrata ou de difícil mensuração pelo seu teor normativo. Geralmente, a literatura usa métricas sobre os graus de satisfação dos cidadãos com seus representantes e o nível de confiança nas instituições políticas como indicadores de responsividade.

As dificuldades não se resumem a questões de medida, visto que a responsividade ancorada no sistema eleitoral apresenta três problemas. Primeiro, o fato de que sistemas de votação diferentes implicam em resultados diferentes. Segundo, o processo eleitoral baseia-se na vontade da maioria, de modo que as minorias são ignoradas, sendo sub representadas ou até mesmo não representadas no jogo político. Terceiro, a dinâmica do sistema eleitoral não permite inferir relações causais diretas da responsividade. Não há como mensurar se os eleitores votaram em determinado candidato por terem suas preferências atendidas. Além disso, fatores como influência da mídia, alienamento político e movimentos circunstanciais

ideológicos afetam, sobremaneira, o procedimento eleitoral, de modo que os vínculos de responsividade ficam em plano secundário. (Pogrebinschi; Ventura, 2017).

No contexto das instituições participativas, parte dos problemas da responsividade eleitoral são resolvidos, mas outros desafios logo aparecem. As instituições participativas têm desenhos diferentes que moldam a forma de captação das mensagens emitidas pela sociedade civil e os mecanismos de respostas oferecidos pelos representantes. A sinalização das preferências políticas pode ser expressa em formatos distintos do voto, como em aclamação em assembleias, mobilizações, petições, audiências públicas etc. Os governantes e parlamentares são obrigados a se articular com grupos temáticos para não ver seu nicho eleitoral dilapidado. Muitos candidatos têm apoiado sua candidatura em “causas” específicas para atender a esses públicos organizados.

Além disso, a representação coletiva, ao criar novas instâncias de representação como os conselheiros civis, criou um canal eficaz de responsividade. Os líderes das associações civis e movimentos sociais estão frente a frente com os representantes do Estado. Mesmo que os conselheiros estatais sejam quase sempre servidores públicos lotados em secretarias setoriais e não pessoalmente os parlamentares ou secretários municipais, existe uma rede de canais de comunicação de demandas dentro da Administração Pública. Esses servidores repassam suas impressões do que acontece nos conselhos aos seus superiores, que, pelo menos hipoteticamente, ficam cientes de como os grupos civis organizados presentes no conselho estão reagindo à gestão do representante político.

As inovações práticas das instituições participativas, no âmbito da responsividade, só tardiamente foram aprimoradas com instrumentos metodológicos de análise empírica. Apesar da abundância de produções científicas sobre *accountability* e responsividade, poucas versam sobre como aferir especificamente os efeitos da responsividade. Pogrebinschi e Ventura (2017, p. 17) reconhecem essa lacuna e, de maneira inovadora, propõem três níveis conceituais de responsividade: os impactos nas políticas públicas, a congruência temática e a multidimensionalidade da representação. Esses níveis são acompanhados de indicadores correspondentes, passíveis de mensuração empírica. Dessa maneira, esse repertório analítico pode ser explorado não apenas a nível conceitual, mas também metodológico-avaliativo das instituições participativas. Cabe aqui sua apresentação:

Quadro 4 - Os três níveis do conceito de responsividade

Conceito	Nível secundário	Indicadores
----------	------------------	-------------

Responsividade	Impacto nas políticas públicas	Formulação de Políticas Públicas com base nas preferências expressas nas instâncias participativas
	Congruência temática	Correspondência substantiva entre as preferências expressas nas instâncias participativas e as iniciativas legislativas e leis propostas no parlamento ou emanadas pelo governo
	Multidimensionalidade da Representação.	Respostas das diferentes clivagens partidárias do parlamento (esquerda-direita, governo-oposição) e dos poderes estatais (Legislativo-Executivo) às preferências expressas nos espaços participativos

Fonte: Pogrebinski e Ventura (2017, p. 17).

Por outro lado, a *accountability* nos conselhos é um tema que ganhou bastante destaque nos últimos anos, sob a já comentada categoria de “efetividade das instituições participativas”. Falar em prestação de contas é falar dos resultados esperados e alcançados com os (e nos) conselhos. Isso remete a interminável discussão sobre o que se espera da participação e como medi-la. Porém, não necessariamente os estudos de efetividade tem de ir pelo caminho da avaliação participacionista⁴². Lavalley, Voigt e Serafim (2016) argumentam que nas últimas décadas, no Brasil, os estudos sobre a democracia têm se deslocado da categoria geral da participação para estudos específicos acerca das instituições participativas e da sua capacidade de efetividade. Isso se deve, em grande parte, devido à expansão numérica dos conselhos em todo território nacional, contando, no ano de 2011, com mais de 30 mil conselhos em quase toda a totalidade dos municípios brasileiros. Essa multiplicidade de instituições atrai o interesse de vários cientistas sociais, que se dedicam, na maior parte, a estudos de caso sobre conselhos específicos.

Segundo Lavalley et al. (2016), há uma falha nas pesquisas sobre conselhos relacionada à ausência de uma análise compreensiva acerca dos seus efeitos globais. Para lidar com essa insuficiência, os pesquisadores utilizam uma abordagem metodológica que foca na análise dos resultados das decisões (*outputs*), não nos impactos delas (*outcomes*). Essa escolha metodológica visa à avaliação dos padrões decisórios e dos ciclos de vida dos conselhos, proporcionando um diagnóstico interno de suas operações. Conforme ressaltado pelos autores,

⁴² O termo “participacionista” é o neologismo que se refere aos democratas aderentes a teoria da democracia participativa.

mesmo que a análise interna das decisões e dos ciclos de vida não corresponda diretamente à efetividade dos conselhos, ela revela aspectos importantes sobre a autonomia institucional dos conselhos (duração, ciclo de vida, composição).

Do lado participacionista, a *accountability* volta-se para avaliar as formas, momentos e, principalmente, a qualidade da participação. Trata-se da prestação de contas sobre as maneiras disponíveis para que os cidadãos participem nos conselhos, por meio das entidades ou individualmente, com direito de fala, direito de veto e apresentação de propostas. As ocasiões de participação também não podem ser estancadas no tempo, apenas em assembleias pontuais, mas em todas as reuniões e momentos extra oficiais. Já a qualidade da participação é algo complexo de ser delimitado, pois o que seria uma boa participação? Ou participação melhor? Até o momento, concorda-se que a qualidade da participação está ligada à possibilidade de “todos apresentarem suas razões” e de que tais razões “sejam levadas à sério”. *Mas como prestar contas disso?*

Essa questão da qualidade da participação como critério para *accountability* remete ao debate sobre legitimidade da representação coletiva. Isso porque as organizações sociais que integram a representação civil nos conselhos podem retirar sua legitimidade de suas bases políticas ou da competência e qualificação técnica dos seus líderes (conselheiros). Os indivíduos que se destacam politicamente atuam na mobilização de outras pessoas para discutir pautas que consideram importantes, organizam atos públicos de pressão aos gestores e convocam a mídia para inserir temas na agenda pública. Os técnicos são aqueles que têm formação intelectual e experiência profissional em determinada área de políticas públicas. Na representação eleitoral, não é comum que as lideranças políticas sejam também qualificadas tecnicamente. Entretanto, as pesquisas empíricas de Tatagiba (2002) e do IPEA (2012) demonstram que, nos conselhos, é recorrente que as lideranças políticas sejam qualificadas tecnicamente. Isso pode significar uma tecnocratização⁴³ da política ou uma politização dos profissionais setoriais. A literatura atesta que a primeira hipótese é a que mais condiz com a realidade brasileira. (Abers; Keck, 2008; Almeida 2014;2015; Avritzer, 2003; 2007; Gohn, 2011; Lavalley; Voigt; Serafim, 2016; Lüchmann, 2008).

Com efeito, essa tecnocratização da política afeta a legitimidade e os mecanismos de prestação de contas dos conselhos. Se a autorização dos conselheiros decorre da qualificação

⁴³ Neste trabalho, a tecnocratização é uma referência à obra de Habermas e está em consonância com a literatura sobre os conselhos. Sua definição refere-se à primazia do Estado ou da própria sociedade em lidar com problemas sociais por meio da técnica científica e da burocracia estatal, em detrimento de outros aspectos, notadamente os políticos e sociais. Assim, segundo este conceito, problemas sociais devem ser resolvidos por pessoas habilitadas tecnicamente e por meios científicos.

e não dos seus vínculos com a base política, *por quais critérios responsabilizar os conselheiros? Quais são os critérios de responsividade?* Ainda que a *accountability* dê conta da análises quanti-qualitativas de produção de atos do conselho, os quais se transformam em políticas públicas e performances sobre reivindicações atendidas por órgãos externos (Legislativo, Ministério Público, secretarias), o vínculo político entre representantes e representados ainda não poderá ser avaliado de maneira eficaz.

Por esse motivo, autoras como Lüchmann (2008), Abers e Keck (2008) e Almeida (2014), cada uma a seu modo, enfatizam a importância atual das investigações sobre os conselhos focarem em descobrir e analisar os mecanismos de prestações de contas dos conselheiros e das entidades. Afinal: *como os conselheiros prestam contas de suas atividades às entidades? Como as entidades prestam contas ao seu público (suas bases políticas)? Existem critérios confiáveis e razoáveis para avaliar a representação desempenhada pelos conselheiros e pelas entidades?* Tais indagações ganham ainda mais relevância devido à recorrente crítica de elitização da representação conselhistas comprovada pelos dados empíricos. (IPEA, 2012).

O que se conclui é que os conselhos, ao pluralizar as formas de representação da sociedade civil, também pluralizam as formas e modalidades de controle social democrático (*accountability* e responsividade). Atualmente, a preocupação com a prestação de contas não se atém aos agentes públicos (*accountability* vertical e horizontal), mas verifica-se uma crescente demanda por uma *prestação de contas horizontal-societal*, isto é, atores da sociedade civil organizada prestando contas e respondendo por seus atos perante a sociedade em geral e os grupos de base, conforme exposto no quadro sintético abaixo.

Quadro 5 - Repertórios de controle social nos conselhos

Mecanismos internos de controle das associações
a) Justificações públicas de representatividade b) Teste público dos representantes c) Inclusão de diferentes grupos e indivíduos
Controle entre as associações
a) Indicadores de performance b) Meios de comunicação e interação
Instrumentos de responsividade
a) Mecanismos de sanção e punição de representantes b) Compartilhamento de perspectivas sociais

c) Compartilhamento de defesas e discursos
--

Fonte: Elaboração própria (2024).

Por fim, para responder às questões sobre como os conselheiros prestam contas e são responsabilizados, é fundamental considerar três critérios-chave de avaliação de responsividade: a presença de mecanismos de controle interno das associações em relação ao conselho, o controle do conselho em relação às associações e os instrumentos de responsabilização do conselheiro representante em caso de quebra de vínculo. O quadro acima proporciona uma representação didática desses critérios, destacando a importância de cada um deles na garantia da transparência e da eficácia do sistema de representação.

Os mecanismos de controle interno das associações asseguram que os interesses dos representados sejam devidamente considerados e protegidos, enquanto o controle do conselho sobre as associações visa garantir que estas cumpram suas obrigações e compromissos perante a comunidade representada. Além disso, os instrumentos de responsabilização do conselheiro representante são essenciais para garantir a prestação de contas individual e a manutenção da integridade e do comprometimento dos representantes com os interesses daqueles a quem representam. Assim, ao analisar esses critérios de avaliação, é possível avaliar de forma abrangente e precisa a responsividade do sistema de representação e identificar áreas de melhoria e aprimoramento.

Esse quadro mais amplo, permite pensar um cenário de responsabilização dos conselhos e de seus membros não restritas as análises de efetividade. A responsabilização não pode se restringir apenas à análise das saídas (*output*) das políticas públicas ou à eficácia das respostas às demandas sociais. Deve, também, incorporar aspectos que avaliem a qualidade da representação e a fidelidade dos conselheiros aos interesses e necessidades da base que afirmam representar. Portanto, para estabelecer critérios efetivos de responsabilização dos conselheiros, é preciso considerar:

- a) **Transparência nas Deliberações:** As decisões tomadas nos conselhos devem ser públicas e acessíveis, permitindo que a base representada acompanhe e avalie as ações de seus conselheiros.
- b) **Mecanismos de comunicação responsiva:** Estabelecer canais eficientes para que os representados possam expressar sua satisfação ou insatisfação com as ações dos conselheiros, incluindo consultas públicas e audiências.
- c) **Avaliação de Desempenho Baseada em Metas:** Definir objetivos claros para a atuação dos conselheiros e avaliar periodicamente seu desempenho em relação a essas

metas, considerando tanto aspectos quantitativos (número de políticas implementadas) quanto qualitativos (impacto social dessas políticas).

- d) **Rotação e Renovação:** Implementar mecanismos que garantam a rotação periódica dos membros dos conselhos e a renovação de suas composições, assegurando que novas perspectivas e energias renovem o compromisso com os objetivos do conselho.
- e) **Prestação de Contas Participativa:** Além dos relatórios formais, realizar encontros regulares onde os conselheiros apresentem suas ações e se submetam à avaliação direta da comunidade, fomentando um diálogo contínuo entre representantes e representados, inclusive usando mecanismos digitais.
- f) **Sanções e Recompensas:** Estabelecer um sistema de sanções para os casos de negligência ou má conduta dos conselheiros, bem como recompensas ou reconhecimentos para aqueles que demonstrarem excelência em sua representação.

Ao implementar esses critérios, busca-se não apenas aprimorar a *accountability* dos conselheiros, mas também fortalecer o vínculo político entre representantes e representados, promovendo uma governança mais democrática e responsiva. Esse processo de responsabilização deve ser contínuo e adaptativo, capaz de refletir as dinâmicas sociais em constante transformação e atender às exigências de uma representação genuinamente participativa e inclusiva.

1.6 Críticas e desafios aos conselhos

Autores como Tatagiba (2007; 2012), Avritzer (2003) e Lüchmann (2007a) reconhecem os conselhos como “avanços”, “inovações” ou “conquistas” democráticas, mais especificamente, como progressos para uma institucionalidade mais participativa. A apologia de tais instituições nasce do seu caráter opositor às formas tradicionais de participação política (sufrágio e partidos), tendo em vista que os conselhos configuram uma prática cívica “de baixo para cima”, isto é, do povo para o Estado. Porém, *pari passu* das elevadas expectativas, investigadores sociais e ativistas começaram a ver que essas instituições não conseguiriam cumprir todas as promessas que lhes foram depositadas, gerando um comportamento teórico de ceticismo em relação aos conselhos.

Lavalle (2011) afirma que essa desconfiança culminou com uma primeira fase de estudos críticos às inovações democráticas, que ficou marcada pela denúncia de déficit de participação, focada em evidenciar a ausência de camadas populares nos órgãos decisórios. Como os conselhos continuaram a se expandir cada vez mais no Brasil, a despeito das

reprimendas dos acadêmicos, os estudos voltaram-se para outro viés, a crítica interna. Nessa segunda fase, os estudos são direcionados a análises empíricas e sistemáticas do funcionamento dos conselhos, sobre seus mecanismos de representação e de deliberação, com a intenção de realizar correções internas. Essas duas gerações de estudos resultaram em um vasto conhecimento acerca das adversidades dessas instituições, constituindo um valioso repertório analítico.

Nesse sentido, a partir da contribuição da literatura especializada nas duas gerações de estudos, foram selecionadas *as dez principais críticas aos conselhos*. Essas críticas são ao mesmo tempo contradições, obstáculos e desafios aos órgãos deliberativos no objetivo de atender o ideal participativo que eles carregam normativamente consigo. Tais mazelas podem ser de cunho valorativo, estrutural ou funcional. Não obstante advenham de investigações teóricas, suas evidências são encontradas na prática política de conselheiros e cidadãos em todo país. Por isso, cada crítica será acompanhada de alusões ao cotidiano dos conselhos como recurso probatório de cunho ilustrativo.

Inicia-se pela contumaz crítica de **elitização da participação nos conselhos**. De maneira mais assertiva, elitização dos conselheiros que representam a sociedade civil. Trata-se de uma tendência atestada pelos estudos empíricos, com caráter de evidência generalizável. Para referência, existem diversos estudos empíricos relevantes sobre os conselhos de políticas públicas no Brasil, que abordam desde a mobilização estatal e participação social até a efetividade deliberativa e governança democrática. Destacam-se, por exemplo, o trabalho de Abers e Keck (2009), que analisa a parceria instável na política participativa de água no Brasil, e o estudo de Alencar et al. (2013), que investiga a participação social e desigualdades nos conselhos nacionais. A compilação de Alencastro et al. (2007) oferece uma bibliografia anotada sobre conselhos gestores, enquanto Almeida e Tatagiba (2012) examinam os conselhos gestores sob a perspectiva política. Avelino (2012) explora a democracia em conselhos nacionais, e Cunha (2009) foca na efetividade deliberativa de conselhos municipais de assistência social. Por fim, Deboni e Silva (2012) discutem a participação social e a governança democrática na segurança pública, analisando o papel do Conselho Nacional de Segurança Pública, entre outros.

A elitização demonstrada pela literatura significa que os conselheiros possuem características que os distinguem daqueles que eles representam. Um estudo do IPEA sobre o perfil dos conselheiros em 2012 e os inúmeros estudos de caso sobre conselhos no Brasil⁴⁴

⁴⁴ Débora Almeida e Luciana Tatagiba fazem um relevante trabalho de levantamento bibliográfico de pesquisas empíricas no Brasil sobre os conselhos no período de 10 anos (2005-2015) que atestam essa afirmação. Para

apontam para o fato dos conselheiros serem, em sua maioria, pessoas com elevado nível de escolaridade (ensino superior completo e pós graduação), renda superior a três salários mínimos, muitas vezes ocupantes de altos cargos no serviço público. Características destoantes da população vulnerável que faz uso dos serviços públicos setoriais que são representados por tais conselheiros(as).

Sobre esse ponto, o desenho institucional é apontado como causa imediata da elitização dos conselheiros. Duas explicações se sobressaem: a primeira diz respeito ao modelo representativo que vigora nos conselhos. Mesmo que sejam instituições inovadoras que mesclam representação, deliberação e participação, os conselhos ainda priorizam a representação política como forma de expressão dos interesses. Isso significa que funcionam por uma lógica do princípio da distinção, conforme asseverado por Bernard Manin (1995, 1997), em que os representantes (conselheiros) são escolhidos por características que os distinguem dos demais. *Mas que características seriam estas?* A resposta remete à segunda explicação: o conteúdo técnico das atividades do conselho. Os conselhos tratam de políticas públicas, uma área de alta complexidade, que requer expertise técnica para serem efetivas. Logo, é válido e esperado que os segmentos sociais optem por escolher pessoas mais capacitadas para representarem seus interesses com a expectativa de obterem melhores resultados.

Nesse sentido, a elitização da participação nos conselhos está diretamente ligada ao processo mais amplo de tecnicização da política ou tecnocracia, de modo que a escolha dos representantes perde o referencial político para dar espaço ao poder do conhecimento técnico. Como esse tipo de conhecimento não está distribuído de maneira equitativa na sociedade, a representação da sociedade civil, conseqüentemente, reproduz essas assimetrias sociais. A elitização não afeta somente a escolha dos conselheiros individualmente, mas toda a representação coletiva. As entidades que participam dos conselhos também são aquelas que dispõem de mais recursos materiais e imateriais para ganharem notoriedade e poder de articulação. Associações e movimentos sociais que contam com líderes especialistas, estrutura administrativa organizada e estratégias de marketing social têm melhores resultados em suas atividades reivindicativas e conseguem alcançar e mobilizar maior número de pessoas a seu favor, ocupando espaço e poder de fala na esfera pública.

Neste contexto, surge a questão sobre a possibilidade de integrar o conhecimento técnico à representação política de demandas sociais de maneira a mitigar a elitização e

promover uma participação mais inclusiva e democrática nos conselhos. A resposta a essa indagação implica na reavaliação das estruturas e práticas vigentes, buscando equilibrar a necessidade de competência técnica com a imperatividade da representatividade política e social.

Uma abordagem potencialmente eficaz para alcançar essa mescla envolve a implementação de mecanismos que assegurem a formação e capacitação técnica de representantes de grupos sociais diversos, incluindo aqueles provenientes de camadas menos privilegiadas da sociedade. Tal estratégia permitiria que um espectro mais amplo de vozes fosse não apenas ouvido, mas também compreendido em sua complexidade e especificidade, dentro do ambiente decisório dos conselhos.

Além disso, é fundamental que os processos deliberativos nos conselhos valorizem e incorporem as experiências vividas e o saber empírico dos representados, reconhecendo-os como formas legítimas de conhecimento. Isso implica na criação de espaços de diálogo onde o conhecimento técnico e as demandas políticas e sociais possam ser articulados de forma complementar, enriquecendo a tomada de decisão com perspectivas múltiplas e facilitando a construção de soluções mais equitativas e efetivas.

Promover a interação entre especialistas técnicos e lideranças políticas e sociais dentro dos conselhos, através de oficinas, seminários e grupos de trabalho, pode ser outra via para fomentar um entendimento mútuo e o desenvolvimento de uma linguagem comum que transcenda as barreiras entre o conhecimento especializado e as realidades sociais.

Por sua vez, Tatagiba (2005) explica, de maneira clara, a relação entre assimetria interna e elitização dos conselheiros. A autora afirma que os representantes da sociedade civil têm recursos individuais e organizacionais muito distintos. Os recursos individuais são as capacidades subjetivas, a trajetória política e condições pessoais dos conselheiros, (renda, escolaridade, profissão etc). Os recursos organizacionais são as condições materiais das entidades participantes do conselho, como autonomia financeira e as redes de apoio (Poder Legislativo, Poder Executivo, empresários e outras associações). Com isso, Tatagiba (2005) chama atenção para o fato de que os conselhos estão inseridos em uma perspectiva social maior. Seus membros têm conexões internas, dentro do conselho, e externas, com outros atores sociais importantes, como políticos, empresários e jornalistas. Essas conexões externas promovem uma desigualdade de recursos materiais e simbólicos nos segmentos dos

conselhos. Tal desigualdade de recursos produz dois efeitos: uma representação coletiva desconectada e um procedimento deliberativo viciado (desigualdade deliberativa)⁴⁵.

A começar pela **desconexão da representação coletiva**, esta configura uma segunda crítica aos conselhos. Trata-se da separação ou afastamento dos conselheiros da sociedade civil dos setores de base que eles alegam representar. As causas para essa perda de vínculo são várias. Além da elitização da representação, Lüchmann (2008) destaca que a representação, por meio de entidades, retira a possibilidade de uma participação individual e faz com que os conselhos reproduzam as filtragens sociais criticadas no modelo eleitoral tradicional. Portanto, os conselhos acabam sendo órgãos predominantemente representativos, não cumprindo as promessas condizentes com uma democracia deliberativa ou participativa.

Abers e Keck (2008) reforçam os argumentos de Lüchmann, ao concluírem que os representantes da sociedade civil têm frágeis ligações com os grupos populares. Isso porque os membros civis dos conselhos tendem a agir de acordo com interesses pessoais em detrimento das associações que representam. Por outro lado, os representantes do governo são funcionários pouco importantes e não tomam decisões pelo Estado, mas apenas são figuras protocolares. Os conselheiros de origem popular e que estão preocupados com as políticas públicas se encontram, então, em um cenário de luta por poder entre as entidades e o desinteresse do Estado em participar ou aderir às decisões do conselho. Por fim, acabam perdendo o estímulo propositivo e se rendendo à rotina administrativa. Os resultados são conselhos com brevíssimo ciclo de vida e pouca capacidade decisória (Lavallo, 2011).

O segundo efeito da elitização, que configura a terceira crítica aos conselhos, é a **desigualdade na deliberação ou desigualdade deliberativa**. Com efeito, os membros de um conselho têm recursos materiais e imateriais assimétricos. Eles articulam esses recursos em sua atuação no órgão deliberativo, de modo que as diferenças econômicas, sociais e políticas entram em cena dentro e fora dos conselhos. À vista disso, o processo deliberativo será desigual, o poder de fala será distribuído de maneira distinta e a relevância de um discurso não se restringe ao argumento racional. As opiniões ou as razões de um conselheiro serão consideradas melhores ou mais válidas do que a de seus pares devido às desigualdades extra argumentativas. É comum, por exemplo, que pessoas ricas e com alto grau de instrução tenham suas opiniões validadas com maior facilidade, devido a tais atributos e não propriamente ao conteúdo de suas razões.

⁴⁵ Sobre as possibilidades de superar as desigualdades deliberativas, isso será trabalhado na seção quatro desta tese.

Segundo Tatagiba (2005), uma parcela significativa dos desafios encontrados no processo de deliberação nos conselhos decorre da sua natureza inovadora, bem como das dificuldades em estabelecer critérios objetivos para identificar o que realmente constitui uma deliberação autêntica. A autora levanta uma questão crucial: é possível considerar um debate justo, racional e equitativo em circunstâncias socioeconômicas e culturais tão discrepantes? Diante dessa ponderação, Tatagiba conclui que os conselhos, muitas vezes, não conseguem cumprir efetivamente sua função deliberativa. Em um momento subsequente, Tatagiba (2012) oferece uma análise mais aprofundada dessas críticas por meio de argumentos específicos.

O primeiro deles é a confusão entre função deliberativa e autonomia política institucional. A práxis mostra que muitos conselheiros têm confundido a busca pela autonomia institucional, por meio da elaboração de regimentos internos ou criação de critérios regulamentares de participação, com a função deliberativa, que é o debate público em prol de direitos e políticas públicas. As práticas institucionais de gerência administrativa dizem respeito à autonomia organizacional dos conselhos, que é uma condição para deliberação.

As práticas institucionais de gestão administrativa se referem à autonomia organizacional dos conselhos, sendo esta uma condição prévia para a deliberação. A verdadeira deliberação implica discutir e chegar a acordos sobre questões políticas, como a alocação de recursos e os motivos subjacentes a tais decisões. Diante desse esclarecimento, torna-se evidente que os conselhos têm falhado em atender as expectativas quanto à sua função deliberativa.

O segundo argumento relaciona-se às competências e obrigações dos conselhos. Seu núcleo consiste em uma “crítica do excesso” feita por Tatagiba (2012), que pode ser traduzida nas seguintes palavras: existe um assoberbamento de expectativas e de tarefas imputadas aos órgãos deliberativos, denominada aqui de **burocratização administrativa dos conselhos**. Esse argumento pode ser dividido em duas perspectivas: uma interna e outra externa.

A perspectiva interna da crítica da burocratização denuncia que os conselhos despendem de muito tempo e esforço com trabalhos burocráticos, administrativos e técnicos, como elaborar relatórios, aprovar registros de entidades ou aprovar projetos. Essa burocracia consome os recursos dos conselheiros (tempo e energia) que, mediante a precariedade de seu trabalho, não têm tempo para deliberar e dedicam-se, quase exclusivamente, às tarefas administrativas.

A perspectiva externa dessa crítica diz respeito a expectativas extraordinárias que se têm acerca dos conselhos. Tatagiba (2012) afirma que os conselhos são apenas uma das instâncias de controle do Estado. Eles atuam ao lado do Judiciário, do Ministério Público,

Tribunal de Contas, Poder Executivo e Poder Legislativo. Essa pluralidade de instâncias, muitas vezes antagônica entre si, faz com que a deliberação seja um processo árduo e incoeso. Fora dos conselhos, essas instâncias têm hierarquias diversas, que acabam tensionando diretamente as instituições participativas.

Nesse sentido, a principal consequência das desigualdades na deliberação e da burocratização das atividades é que o processo deliberativo tende a um falso consensualismo, que “[...] é contrário às expectativas da deliberação democrática, que tem na explicitação dos conflitos um dos elementos centrais” (Tatagiba, 2005, p. 211). Essa postura leva a uma **despolitização dos conselhos**, transformados em órgãos de caráter administrativo e não político. O resultado é que acabam atuando quase que exclusivamente de modo reativo às demandas e interesses do Estado, sem explorar devidamente o potencial criativo.

Sobre esse fenômeno, Abers e Keck (2008) asseveram que os órgãos governamentais controlam as agendas dos conselhos. Os conselheiros estatais controlam as pautas e reduzem as possibilidades de mudança quanto ao rumo das políticas públicas. Isso ocorre porque eles ocupam cargos de presidência ou da secretaria executiva. Além disso, os representantes do governo tendem a dominar o debate por meio de argumentos de autoridade tecnocráticos ou mesmo pelo uso do poder de veto. Essa relação conturbada entre conselho e governo, mais exatamente entre sociedade civil e Estado, expressa-se em dois movimentos ambivalentes, que também são críticas dirigidas aos conselhos: a cooptação da sociedade civil pelo Estado e/ou a resistência do Estado em partilhar o poder com a sociedade civil.

A **cooptação da sociedade civil** acontece quando o governo insere os membros da sociedade civil, sejam os conselheiros individualmente ou as entidades, em sua estrutura estatal, com a finalidade de consolidar seu poder e evitar possíveis conflitos de interesses. A cooptação é um padrão de dominação autocrática por meio de uma lógica estratégica. Significa inserir os cooptados (representantes da sociedade civil) dentro de uma rede de interesses, satisfazendo parcialmente suas necessidades, de modo a evitar o confronto e fazer do consenso uma prática de governo. Esse processo pode ser dissecado em cinco etapas: a) inserção dos membros da sociedade civil na estrutura estatal; b) escolha de determinadas demandas a serem satisfeitas; c) a evitação do conflito político por meio da satisfação parcial dos interesses; d) contínuo apassivamento da sociedade civil, principalmente dos dissidentes; e) evitação definitiva das ameaças ao governo e a sua gestão.

Cada uma dessas etapas tem seus próprios expedientes e estratégias. Especificamente, na estrutura estatal, quanto à inserção dos representantes da sociedade civil, que pode acontecer por meio da oferta de cargos públicos às lideranças civis em cargos de

comissão (secretarias ou diretorias); realização de contratos administrativos entre as entidades e a administração pública; facilitação na captação de recursos do Estado para projetos propostos pelas organizações sociais; ou mesmo apoio político, caso os conselheiros desejem candidatar-se a cargos eletivos (vereadores, prefeitos, deputados etc.). Essas condutas configuram uma espécie de clientelismo político que usa os conselhos como “balcão de negócios”, de modo que o sistema se mantém por meio de trocas de favores entre agentes políticos e civis.

Essas práticas clientelistas persistem devido a um outro problema subjacente à dinâmica dos conselhos, que é a privatização ou personalização dos interesses coletivos por parte das lideranças. Essa crítica, amplamente discutida na literatura, está intimamente ligada à elitização, à tecnocracia e ao desenho representativo. (Abers; Keck, 2008; Lavalley; Voigt; Serafim, 2016). Ao longo do ciclo de vida dos conselhos, os representantes da sociedade civil gradualmente se distanciam de suas bases, enquanto as demandas administrativas cotidianas reduzem seu envolvimento na prática política, especialmente no que diz respeito à responsividade às necessidades da comunidade. O isolamento resultante promove um pensamento egocêntrico e comportamentos autocráticos entre os membros.

Esse processo alimenta uma autoimagem dos conselheiros como gestores setoriais, em detrimento de representantes políticos legítimos de seus grupos de origem. Como consequência principal, a representatividade perde progressivamente sua conexão com a sociedade em geral. Além da já mencionada dificuldade de representação dos grupos não organizados nos conselhos, surge um novo risco: mesmo as entidades da sociedade civil devidamente estruturadas, podem não ser adequadamente representadas por seus próprios líderes, que acabam se posicionando como administradores de interesses, em vez de agentes políticos legítimos.

Do lado oposto à cooptação, o governo usa a estratégia de hostilidade às propostas da sociedade civil. Não é novidade que **os governos resistem em compartilhar poder efetivo (decisório) com conselhos**. Abers e Keck (2008), Tatagiba (2002; 2005) e Lavalley (2011) são convergentes em atestar que os governos querem controlar os conselhos. E mesmo nas situações em que o Estado tem controle sobre o processo decisório (caso da cooptação), o governo não dá a devida importância à atuação dos conselhos. O poder público pode fazer isso evitando submeter propostas, não dialogando ou ignorando as decisões colegiadas. Esse fator desencadeia um sentimento de inutilidade em relação ao trabalho representativo dos conselheiros que sentem desinteresse pela representação.

Seja internamente, pela verificação de dominação dos conselhos pelos gestores estatais, seja externamente, com aumento paulatino de apatia política e descrédito dos mecanismos de participação social, os conselhos sofrem com o **enfraquecimento das redes de mobilização política**. Os cidadãos não se sentem motivados a participar dos conselhos. Não conhecem ou procuram conhecer as atribuições das instituições deliberativas. Consideram os conselhos como órgãos meramente demagógicos e mantêm, com eles, pouco ou nenhum contato.

Para Lüchmann (2008), essa situação é agravada pela imposição de regulação legal dos conselhos, que imprime caráter de obrigatoriedade, retirando potencial mobilizatório e participativo na implementação dos mesmos. Em decorrência da obrigatoriedade legal, ocorre um induzimento à instalação dos conselhos, de maneira que a existência dessas instituições é produto de um dever jurídico e não da mobilização democrática autêntica. A autora afirma que a implementação dos conselhos em nível nacional teve certa mobilização política de fundo, especialmente pelos movimentos populares e cívicos pós Constituinte de 1988. Porém, a maior parte dos conselhos estaduais e municipais é resultado de uma exigência regulatória.

Por outro lado, Lavallo (2011; 2016), por meio de análises empíricas, demonstra que os conselhos estaduais e municipais, os quais contam com mecanismos de indução federal, têm maior ciclo de vida e maior capacidade de expedir resoluções e atos administrativo, o que leva a crer que possam auferir melhores resultados. O principal mecanismo de indução é a obrigatoriedade constitucional (ou por meio de legislação federal) de repasse de recursos financeiros para o funcionamento dos conselhos.

Por fim, essas circunstâncias obstrutivas, ora configuram causas, ora configuram consequências da principal crítica aos conselhos: **eles são considerados ineficientes porque não impactam na implementação de políticas públicas**. Ainda que se fale bastante sobre o valor da participação (principalmente em termos teóricos), Lavallo (2011) alude que os conselhos são instituições da política prática. As pessoas esperam que eles possam trazer resultados, isto é, que tomem decisões que afetem positiva e diretamente a vida das pessoas que eles representam, e de toda sociedade. Sem uma comprovação da efetividade dos conselhos, torna-se muito difícil sustentar a legitimidade dessas instituições participativas e, em termos mais pragmáticos, justificar o investimento financeiro de suas atividades perante o público em geral.

Tatagiba (2005) afirma que a literatura tem demonstrado recorrentemente que os conselhos têm baixa capacidade de inovação em políticas públicas porque são reativos em relação ao Estado e não conseguem elaborar propostas próprias. A agenda pública tem sido

centralizada no Estado, que elabora as pautas ao bel prazer e retira, quando inoportuno, propostas de políticas públicas que ameacem seu poder ou seus recursos. Os conflitos internos de poder entre representantes da sociedade civil – entre eles ou contra os representantes do Estado – dificultam a escuta de diferentes interesses e pontos de vista, os quais poderiam ser uma fonte rica de ideias para corrigir problemas sociais. Além disso, o desenho institucional restritivo, que limita os poderes dos conselhos a meramente consultivos e não decisórios, inviabiliza a tomada de decisões.

Após revisar a literatura sobre os conselhos e explicitar suas dificuldades empíricas, é oportuno abordar agora os conselhos de direitos das pessoas com deficiência. Destaca-se a relevância de investigar esses conselhos, bem como a pertinência das críticas gerais às suas especificidades.

1.7 Conselho de Direitos das Pessoas com Deficiência: justificativas de uma delimitação temática

Após detalhar a vasta literatura e realidade dos conselhos no Brasil, surge uma questão essencial: *por que focar especificamente na participação das pessoas com deficiência e em seus conselhos?* A escolha deste tema específico tem suas raízes na própria jornada acadêmica do autor. Desde a iniciação científica, tem-se dedicado a explorar a intersecção entre direito, democracia e deficiência. Naquela oportunidade, o pesquisador desenvolveu um interesse particular pelas experiências de indivíduos com deficiência física dentro do sistema carcerário.

Durante o mestrado em Direito na Universidade Federal do Maranhão (2015-2017), essa atenção se aprofundou numa análise mais teórica, focando no modelo social de abordagem à deficiência. Esta pesquisa culminou na publicação do livro “Modelo Social da Deficiência: entre o Político e o Jurídico” pela Editora Dialética em 2020. Esse trabalho evidenciou como as conquistas em direitos fundamentais e humanos para as pessoas com deficiência são fruto de uma mudança paradigmática em torno do político. Nesse contexto, observou-se que o direito pode ser concebido como um mecanismo reativo às demandas sociais e políticas e, em um contexto democrático, os arranjos jurídicos devem refletir a busca por emancipação.

Esta trajetória acadêmica revelou uma área ainda pouco explorada na literatura jurídica brasileira: os conselhos de direitos das pessoas com deficiência. Este tema oferece uma rica oportunidade para investigar a participação política dessas pessoas, o reconhecimento de seus

direitos fundamentais através de processos democráticos e a estruturação institucional da democracia deliberativa. Além disso, marcou o retorno do autor às pesquisas empíricas.

Uma revisão preliminar da literatura indicou uma notável escassez de estudos especializados neste campo. A pesquisa acadêmica sobre deficiência tende a concentrar-se nas áreas de saúde, ciências sociais e educação, com poucos trabalhos dedicados especificamente aos conselhos de direitos das pessoas com deficiência, seja em âmbito nacional, estadual ou municipal. No domínio jurídico, essa lacuna é ainda mais pronunciada. Dessa forma, a investigação proposta não apenas preenche uma importante lacuna acadêmica, mas também contribui para uma compreensão mais ampla dos mecanismos de inclusão e representação democrática de um segmento significativo da população.

A premissa deste estudo parte da observação de que a constituição dos conselhos de direitos das pessoas com deficiência marca um ponto de inflexão crucial na mobilização política desse grupo, conforme apontado por Pereira (2014). Essa emergência não é apenas um símbolo de integração desses indivíduos no panorama social e político, mas também um indicativo da evolução das práticas democráticas. Nestas, a sociedade civil amplia sua atuação além das fronteiras tradicionais, pleiteando e assumindo posições em espaços deliberativos e de confronto com o Estado. Dessa forma, os Conselhos materializam-se como expressões tangíveis dessa dinâmica dialética, assumindo um papel preponderante na concepção e implementação de políticas públicas inclusivas.

Na contemporaneidade, observa-se um esforço significativo por parte das pessoas com deficiência em redefinir a percepção da deficiência, não mais como uma limitação intrínseca, mas como um aspecto integral da condição humana (Raiol, 2008). Este movimento reflete uma transformação paradigmática, onde a deficiência deixa de ser vista sob a ótica da incapacidade e passa a ser entendida a partir de uma perspectiva social que enfatiza a interação entre a sociedade e o indivíduo (Raiol, 2008; Raiol; Chaves, 2021).

Contudo, enfrentar as narrativas de incapacidade que historicamente marginalizam as pessoas com deficiência constitui um dos principais desafios desta comunidade. A participação nos conselhos de direitos possibilita a esses indivíduos a oportunidade de contestar tais estereótipos, promovendo a desnaturalização da incapacidade como um atributo inerente à deficiência e reafirmando a capacidade de autonomia e contribuição ativa na sociedade (Pereira, 2014).

A prática social contemporânea reconhece a participação como um elemento fundamental, e é neste contexto que os conselhos de direitos se destacam como arenas de “deliberação dos representantes e controle dos representados” (Pereira, 2014, p. 17). Eles

emergem no cenário democrático como um mecanismo de mudança, refletindo a tensão entre a necessidade de representação política efetiva e o desafio de superar as assimetrias de poder que persistem no processo decisório (Avritzer, 2007).

O reconhecimento político das pessoas com deficiência no Brasil é fruto de uma confluência de fatores tanto no âmbito internacional, com iniciativas como a Declaração sobre os Direitos das Pessoas com Retardo Mental da ONU em 1971, quanto no cenário nacional, marcado pelas mobilizações sociais de redemocratização e pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Este contexto histórico reforça a importância dos conselhos como espaços legalizados e democráticos para a participação social, apesar das contradições e desafios inerentes a sua atuação (Pereira, 2014).

Internacionalmente, o movimento político das pessoas com deficiência ganhou força na segunda metade do século XX, marcando uma transição crítica na abordagem da deficiência. A crítica direcionada à concepção tradicional da deficiência, que a via como uma incapacidade inerente e um desvio a ser corrigido, deu lugar a uma perspectiva social que reconhece as barreiras ambientais e atitudinais como as verdadeiras limitantes da participação plena das pessoas com deficiência na sociedade (Chaves, 2020).

No Brasil, a conjuntura política das pessoas com deficiência emerge simultaneamente do movimento de redemocratização do país nas décadas de 1970 e 1980 e da influência dos movimentos políticos internacionais. Este período foi marcado pela formação de grupos que desafiaram o Estado, buscando reivindicar direitos e participação ativa nas políticas públicas. O movimento brasileiro se caracterizou pela sua dupla origem: interna, com a redemocratização, e externa, pelo amadurecimento dos movimentos sociais internacionais focados no modelo social da deficiência (Chaves, 2020).

Esse cenário tornou-se propício para reinvidicação de institucionalização de formas participativas na gestão de políticas públicas setoriais. Desse modo, os conselhos de direitos surgiram como mecanismos pelos quais as pessoas com deficiência podem lutar contra a representação social que as categoriza meramente como “beneficiárias do Estado”. Esses espaços permitem a construção de uma imagem coletiva de indivíduos como decisores ativos sobre suas vidas, tanto no âmbito privado quanto no público (Pereira, 2014). A natureza democrática desses conselhos, portanto, reside substancialmente em seu formato institucional, que promove a democratização das políticas públicas através da inclusão de uma ampla gama de agentes sociais (Pereira, 2014).

Nota-se, portanto, que uma análise dos conselhos de direitos das pessoas com deficiência no Brasil necessita ser situada dentro do contexto histórico e político de sua

criação, marcado profundamente pelo processo de redemocratização do país. Este período foi caracterizado por um forte movimento democrático, cujas reivindicações abarcavam uma ampla gama de direitos sociais básicos – tais como moradia, transporte público, salário mínimo, emprego, alimentação e educação – entendidos não meramente como concessões estatais, mas como condições fundamentais para a existência humana e para a autonomia do indivíduo (Pereira, 2014; O ‘Donnell, 1998).

Durante a Assembleia Nacional Constituinte, os movimentos sociais representativos das pessoas com deficiência desafiaram a perspectiva tradicional de tutela, advogando por uma abordagem baseada na equidade (Pereira, 2014; Lanna-júnior, 2010). Este posicionamento sublinha uma transição paradigmática, na qual a defesa da autonomia e da participação ativa nas decisões que afetam suas vidas torna-se primordial.

Por conseguinte, a trajetória dos movimentos sociais das pessoas com deficiência é marcada por momentos significativos, como a criação da Coalisão Pró-federação Nacional de Entidades de Pessoas com Deficiência em 1979 e a realização do 2º Encontro Nacional de Entidades de Pessoas Deficientes em 1981, que propôs a criação de Conselhos de caráter consultivo em Estados e municípios (Pereira, 2014; Crespo, 2010; Lanna-júnior, 2010). Esses eventos evidenciam a crescente organização e mobilização do segmento em busca de representação e influência política.

Contudo, durante a década de 1980, a maioria dos conselhos estaduais enfrentava desafios significativos, incluindo a falta de legislação específica e de vinculação efetiva com o Poder Público (Pereira, 2014). A situação começou a mudar com a criação do Conselho Consultivo da Coordenadoria Nacional de Integração da Pessoa com Deficiência (CORDE) em 1987, que, em 1999, transformou-se no Conselho Nacional da Pessoa com Deficiência (CONADE), vinculado ao Ministério da Justiça (Pereira, 2014; Lanna-júnior, 2010).

A transformação trazida pelo CONADE ao cenário dos conselhos paritários no Brasil marca um ponto de inflexão na luta pela representação e participação das pessoas com deficiência nas políticas públicas. A obrigatoriedade da criação de conselhos estaduais e municipais, decorrente da influência decisiva do CONADE, evidencia um avanço significativo na institucionalização de espaços dedicados à defesa dos direitos das pessoas com deficiência.

A atuação do CONADE, especialmente após o ano de 1999, foi um elemento catalisador para um aumento expressivo na formação de conselhos em nível estadual. Com pelo menos 18 estados brasileiros estabelecendo tais conselhos, observou-se um crescimento de 67% em sua institucionalização, refletindo o impulso proporcionado pelo CONADE na

expansão e fortalecimento dessas instâncias deliberativas (Pereira, 2014, p. 58). Este fenômeno não apenas ampliou o espectro de representação política das pessoas com deficiência, mas também reafirmou a importância da participação ativa desse segmento na formulação e implementação de políticas públicas.

A composição institucional do CONADE e suas peculiaridades serão detalhadamente abordadas na quarta seção desta tese. Entretanto, é essencial destacar, desde já, o papel do CONADE como força motriz por trás do movimento de institucionalização dos conselhos de direitos setoriais das pessoas com deficiência em todo o país.

A institucionalização dos conselhos reflete um compromisso com a democratização do acesso e da participação nas decisões que afetam diretamente a vida das pessoas com deficiência, consolidando uma estrutura que assegura a inclusão de suas vozes no diálogo político. O legado do CONADE, portanto, transcende a criação de conselhos paritários, posicionando-se como um marco na história dos direitos das pessoas com deficiência no Brasil, ao promover uma transformação profunda na relação entre o Estado e este segmento da população.

Nesse contexto, após criação do CONADE, os conselhos paritários surgem como uma inovação significativa no panorama político representativo moderno, introduzindo uma modalidade de participação estatal que transcende a expressão política individualizada do voto. Essas instâncias representam uma forma coletiva, organizada e contínua de engajamento no Estado, alimentando a expectativa de que suas decisões sejam embasadas em uma racionalidade ampliada e em uma objetividade reforçada, em contraste com as decisões marcadas por subjetividades individuais (Pereira, 2014).

Por sua vez, a análise específica dos conselhos de direitos das pessoas com deficiência, segundo Pereira (2014, p. 50), deve considerar múltiplos critérios, incluindo tempo de existência, vínculo institucional, composição, natureza e finalidade. Este enfoque multidimensional é essencial para compreender plenamente o impacto e o potencial desses conselhos na transformação das políticas públicas e na promoção da inclusão social desde a década de 1990 até os dias atuais. Para autora, os respectivos conselhos devem desempenhar as seguintes funções (Pereira, 110-113):

- a) ***Ferramenta de consolidação do projeto emancipatório das pessoas com deficiência:*** os conselhos atuam como mecanismos vitais para a efetivação dos direitos e para a promoção da autonomia das pessoas com deficiência. Eles facilitam a transição de um modelo de dependência para um de participação ativa, reforçando o processo de emancipação.

- b) ***Desconstrução da diferença como pressuposto da subalternidade:*** ao promover o diálogo e a visibilidade das questões relativas à deficiência, os conselhos contribuem para a desconstrução dos estereótipos e preconceitos que historicamente marginalizaram esse segmento da população, questionando a inferiorização baseada na diferença.
- c) ***Articulação à produção de conhecimento sobre a deficiência pelas pessoas com deficiência:*** esses espaços democratizam a produção de conhecimento sobre a deficiência, incentivando pesquisas e estudos conduzidos por pessoas com deficiência ou que tenham a deficiência como foco, promovendo uma compreensão mais profunda e diversificada do tema.
- d) ***Democratização de políticas públicas:*** os conselhos são essenciais na democratização do acesso e na formulação de políticas públicas, assegurando que as necessidades e os direitos das pessoas com deficiência sejam adequadamente considerados nas agendas governamentais.
- e) ***Espaços de vocalização dos interesses:*** eles oferecem uma plataforma para que as vozes das pessoas com deficiência sejam ouvidas, garantindo que suas demandas e interesses sejam expressos e considerados no processo decisório.
- f) ***Partilha de poder entre representantes e representados:*** a estrutura dos conselhos fomenta uma partilha equitativa de poder, possibilitando que tanto os representantes quanto os representados tenham igual peso e influência nas decisões.
- g) ***Interferência das pessoas com deficiência nos espaços decisórios:*** os conselhos possibilitam a inserção direta das pessoas com deficiência nos espaços onde as decisões que afetam suas vidas são tomadas, promovendo uma participação ativa e significativa.

Essa variedade de funcionalidades decorre do fato da deficiência ser um tema de natureza intrinsecamente multifatorial, permeando as esferas da saúde, assistência social e direito. Esta complexidade reflete a diversidade de experiências vividas por pessoas com deficiência e a amplitude de desafios que enfrentam no cotidiano. Nesse contexto, emerge a necessidade de se adotar modelos de participação coletiva que considerem as particularidades e nuances das experiências vivenciadas por esse grupo.

Este modelo de participação coletiva é particularmente relevante no contexto da deficiência, onde as nuances e especificidades das experiências vividas exigem uma abordagem que vá além das soluções genéricas. Os conselhos de direitos proporcionam um espaço onde as vozes das pessoas com deficiência podem ser ouvidas e consideradas na

formulação de políticas que afetam diretamente suas vidas. Através dessa participação ativa, busca-se não apenas a inclusão social, mas também o reconhecimento das pessoas com deficiência como agentes capazes de contribuir significativamente para a sociedade.

No entanto, a eficácia desses conselhos em alterar a representação social das pessoas com deficiência e promover mudanças concretas nas políticas públicas depende de vários fatores, incluindo sua composição, o grau de autonomia frente ao poder estatal e a capacidade de influenciar o processo decisório. A escassez de literatura específica sobre o tema sugere a necessidade de mais pesquisas que explorem as dinâmicas internas desses conselhos, seus desafios operacionais e o impacto real de suas atividades na vida das pessoas com deficiência.

Em suma, os conselhos de direitos das pessoas com deficiência ocupam um lugar crucial na interseção entre a deficiência e a participação política. Eles representam um avanço promissor na busca por uma sociedade mais inclusiva e democrática. Contudo, a realização plena de seu potencial exige uma compreensão aprofundada de sua operacionalidade e eficácia, uma área que, como Pereira (2014) destaca, ainda carece de atenção acadêmica e política adequadas.

A conexão entre deficiência e pobreza é outro aspecto crucial na discussão sobre os direitos e a participação das pessoas com deficiência na sociedade. As pessoas com deficiência frequentemente se encontram entre as mais vulneráveis economicamente, uma realidade exacerbada pela dificuldade de acesso a bens e serviços essenciais, como saúde, educação e moradia (Pereira, 2014). Essa interseção destaca a importância de abordagens políticas e sociais que transcendam políticas caritativas e busquem soluções estruturais e distributivas.

Além disso, enfrenta-se o desafio das “disfuncionalidades interpretativas” nas representações sociais da deficiência, tais como a substituição da equidade pela solidariedade, a fragmentação das demandas por direitos sociais, e a marginalização das discussões sobre justiça social em favor de um discurso caritativo (Pereira, 2014; Mota, 2007). Essas questões sublinham a necessidade de uma reavaliação crítica das políticas públicas, visando assegurar que as pessoas com deficiência sejam vistas e tratadas como sujeitos plenos de direitos, capazes de contribuir significativamente para a sociedade.

Portanto, os conselhos de direitos das pessoas com deficiência, em âmbito nacional, estadual e municipal, configuram-se como espaços de significativa relevância política e social, que, embora permeados por contradições e capazes de reproduzir assimetrias de poder, oferecem um canal para a articulação de interesses divergentes e a promoção de uma maior permeabilidade do Estado às demandas populares (Pereira, 2014, p. 18). A análise desses

órgãos, portanto, não apenas contribui para a compreensão das dinâmicas de inclusão e representação política, mas também ilumina os caminhos através dos quais as sociedades democráticas podem se tornar mais inclusivas e responsivas às necessidades de todos os seus membros.

Ocorre que as informações acima correspondem as expectativas normativas sobre os conselhos. Dizem muito mais sobre como eles devem ser, do que como eles são, de fato. Assim, uma segunda questão deve ser enfrentada: *os conselhos de direitos das pessoas com deficiência estão suscetíveis às críticas elencadas aos conselhos em geral (tópico 1.6)?* A resposta é sim. Algumas das críticas supramencionadas ganham até mesmo contornos mais acentuados em se tratando da categoria das pessoas com deficiência.

A crise da representatividade nos partidos políticos, agravada pelo sistema eleitoral de “vence quem tem mais votos”, tem contribuído para um cenário em que as pessoas com deficiência se veem marginalizadas da vida pública nacional. Apesar de representarem 8,9% da população – aproximadamente 18,6 milhões de pessoas –, a articulação política deste segmento é notoriamente frágil, em parte devido à sua natureza multifacetada, o que obstaculiza a capacidade de influenciar decisivamente os cenários de competição eleitoral.

Essa situação problemática revela uma discrepância marcante entre a representatividade numérica das pessoas com deficiência e sua efetiva participação política. A baixa representação desses indivíduos em partidos políticos e em instituições legislativas ou administrativas não apenas perpetua a invisibilidade dessa categoria, mas também impede a articulação eficaz de suas demandas em ambientes políticos competitivos.

Frente a esse contexto desafiador, os movimentos das pessoas com deficiência encontraram nas instituições participativas descentralizadas – particularmente nos conselhos de direitos – uma via alternativa para mobilização política e social. Esses conselhos surgem não apenas como espaços de vocalização e articulação, mas também como plataformas para o reconhecimento social e político das pessoas com deficiência. Eles representam uma expectativa de integração desses indivíduos na elaboração de políticas públicas e na condução de debates de interesse público, atuando como órgãos fundamentais na luta por reconhecimento e inclusão.

Contudo, a eficácia desses conselhos na superação das barreiras à participação plena das pessoas com deficiência permanece um tema de debate crítico. Embora representem um avanço significativo na busca por espaços inclusivos de deliberação, sua capacidade de influenciar as agendas políticas e garantir uma representação equitativa ainda enfrenta obstáculos significativos. À medida que esses conselhos se estabeleceram como importantes

arenas de deliberação e participação, problemas institucionais inerentes a esses mecanismos começaram a emergir, refletindo desafios que transcendem o âmbito setorial e afetam a dinâmica de conselhos em geral.

Um dos problemas mais prementes é a mencionada elitização da composição dos conselhos, incluindo o CONADE e conselhos estaduais e municipais. Observa-se predominantemente a presença de membros com alto nível de escolaridade e renda, uma situação que, embora haja exceções, tornou-se a regra. Essa configuração se deve, em grande parte, à necessidade de compreensão aprofundada sobre as complexidades das políticas públicas setoriais e às habilidades de negociação em contextos jurídicos formais, que se tornaram pré-requisitos implícitos para a participação nesses órgãos.

A exigência por tais competências privilegia entidades e organizações dotadas de recursos financeiros e humanos substantivos, capazes de se formalizar junto ao Poder Público e assegurar uma representação nos conselhos. Tal dinâmica impõe barreiras significativas a movimentos e indivíduos menos capacitados ou com recursos limitados, os quais frequentemente encontram dificuldades para se registrar legalmente ou competir por financiamentos públicos, além de enfrentarem constrangimentos ao participar de mobilizações públicas.

Um exemplo concreto dessa dinâmica é observado na dificuldade de pequenos movimentos de pessoas com deficiência em acessar recursos públicos. A concorrência por financiamentos, muitas vezes estruturada em editais complexos, favorece entidades que dispõem de profissionais capacitados para elaborar propostas e gerenciar projetos. Como resultado, organizações menores, que talvez estejam mais próximas das necessidades reais da base da comunidade de pessoas com deficiência, veem-se marginalizadas e sem voz ativa nos conselhos.

Essa situação não apenas questiona a legitimidade dos conselhos como espaços verdadeiramente representativos e inclusivos, mas também sugere que a riqueza de perspectivas e experiências das pessoas com deficiência pode não estar sendo plenamente considerada nas deliberações e na formulação de políticas. A exclusão de vozes diversificadas, especialmente aquelas vindas de contextos socioeconômicos menos favorecidos, compromete a capacidade dos conselhos de capturar a totalidade das demandas e desafios enfrentados por esse segmento da população.

Apesar dos representantes da sociedade civil nesses conselhos funcionarem como importantes mecanismos de amplificação das demandas das pessoas com deficiência, a assimetria socioeconômica entre os membros gera divergências significativas nas

cosmovisões, o que, por sua vez, afeta diretamente os tipos de demandas priorizadas pelo conselho. Essas diferenças, à medida que se intensificam e se cristalizam, potencializam o risco de uma desconexão entre os representantes e os representados, minando a base de legitimidade e eficácia dos conselhos como órgãos deliberativos verdadeiramente representativos.

Além disso, a natureza técnica e política dos assuntos abordados nesses espaços favorece a concentração dos debates em torno de um número restrito de lideranças, que possuem a capacitação necessária para navegar o vocabulário técnico específico tanto dos direitos das pessoas com deficiência quanto das políticas públicas setoriais. Esse cenário é propício ao desenvolvimento de uma dinâmica de personalismo político, onde as decisões e as estratégias de ação ficam atreladas a um grupo seletivo de indivíduos com um histórico consolidado de atuação política em um determinado contexto territorial. A falta de alternância ou renovação dessas lideranças, decorrente da complexidade dos temas abordados e da diversidade das tipologias de deficiência, contribui ainda mais para a cristalização desse cenário.

Essa estabilidade prolongada nas lideranças dos conselhos pode levar à cooptação dessas figuras pelo Estado, especialmente por meio do oferecimento de cargos públicos comissionados ou parcerias estratégicas, que, embora possam parecer vantajosas à primeira vista, tendem a enfraquecer a capacidade crítica e o ímpeto reivindicatório desses líderes. A transformação de líderes da sociedade civil em funcionários leais ao Poder Público representa uma diluição significativa do potencial contestatório dos conselhos, limitando sua capacidade de atuar como verdadeiros contrapontos ao Estado na defesa dos interesses das pessoas com deficiência.

Nesse contexto, muitos representantes da sociedade civil acabam por aceitar tais posições, motivados pela percepção de que poderão ser mais eficazes na realização das demandas das pessoas com deficiência a partir de uma posição de colaboração com o Estado, em vez de manterem um papel exclusivamente crítico ou fiscalizador. Esse dilema revela uma complexidade intrínseca à atuação dos conselhos, desafiando o equilíbrio entre cooperação e autonomia na luta por direitos e inclusão.

Entretanto, a cooptação por parte do Estado representa apenas um dos desafios enfrentados pelas redes de mobilização política das pessoas com deficiência. Esses movimentos encontram-se diante de uma multiplicidade de obstáculos para sua articulação, exacerbados pelas barreiras tanto atitudinais quanto arquitetônicas. A escassez de recursos financeiros é uma realidade para a maioria das pessoas com deficiência, tornando o acesso a

transportes públicos acessíveis e a participação em reuniões presenciais particularmente desafiadores. Atividades políticas aparentemente simples, como organizar ou participar de uma reunião, ou ainda, promover manifestações públicas, exigem um investimento significativo que pode ser proibitivo para muitos nesse grupo. Assim, a inacessibilidade – seja ela física ou de atitude – emerge como um elemento crucial que limita a capacidade de engajamento político efetivo das pessoas com deficiência.

Além disso, os conselhos dedicados às questões da deficiência, assim como outros órgãos semelhantes, são frequentemente embaraçados por um excesso de formalidades burocráticas. A gestão de documentações, como atas, resoluções e ofícios, consome um tempo precioso, sem mencionar a ausência, em muitos casos, de secretariados dedicados para assumir essas tarefas administrativas. O desinteresse do Poder Público em facilitar a participação dos conselheiros nas reuniões, fornecendo transporte gratuito, espaços acessíveis, intérpretes de Libras ou equipamentos adaptados, só agrava essa situação.

Pereira (2014), ao analisar a dinâmica dos conselhos de direitos das pessoas com deficiência, identifica que essas entidades compartilham características similares com os conselhos de políticas públicas em geral, como os de saúde, educação e assistência social. Dessa forma, as críticas habitualmente direcionadas aos conselhos em uma escala mais ampla também se aplicam aos conselhos voltados especificamente para as questões da deficiência. No entanto, é crucial reconhecer que as desigualdades intrínsecas aos processos deliberativos são exacerbadas pelas condições econômicas e sociais adversas enfrentadas pelas pessoas com deficiência. Estas, frequentemente marginalizadas e sujeitas à opressão social, encontram-se em uma posição de desvantagem ainda maior quando se trata de participar efetivamente na formulação de políticas públicas.

Diante desse cenário nenhum pouco animador, Tatagiba (2012) defende que os estudos sobre os conselhos requerem uma “calibragem de expectativas”. Isso significa reconhecer que eles não podem ser responsabilizados pelo protagonismo quanto à transformação democrática para uma cidadania plena como um todo. Essas instituições são incapazes de cumprir unilateralmente todas as expectativas democráticas pós 1988. Não podem “salvar a democracia” e não são adequadas ou suficientes para desempenharem um papel de “chave mágica” para participação. As razões para essa desmistificação do afã de megalomania que se coloca sobre os conselhos são diversas: sua marginalidade nos processos decisórios do Estado, a agregação de disputas políticas dentro e fora dos conselhos, fragmentação setorial, forte dependência dos governos e burocratização dos processos participativos internos.

Para calibrar essas expectativas é preciso adentrar mais profundamente nos fundamentos normativos dos conselhos. Além disso, conhecer as razões que sustentam a existência e a manutenção desses tipos de instituições. A literatura nacional e internacional é unânime em apontar a proposta da democracia deliberativa como uma origem comum (Abers; Keck, 2008; Almeida 2014; 2015; Avritzer, 2003; 2007; Gohn, 2011; Lavallo; Voigt; Serafim, 2019; Lüchmann 2008; Tatagiba, 2002). Especificamente no Brasil, os conselhos foram introduzidos como dispositivos institucionais da teoria da esfera pública (ou teoria do espaço público) de Jurgen Habermas (Mendonça, 2011; Costa, 1997). Tomando essa realidade como referência, na próxima seção, realizar-se-á um mergulho na teoria da esfera pública de Habermas, conhecendo seus pontos fortes e suas debilidades, com intuito de extrair, de tal anamnese, explicações para entender os limites e possibilidades dos conselhos como órgãos deliberativos e como instituições participativas.

2 ESFERA PÚBLICA, DEMOCRACIA E POLÍTICA DELIBERATIVA: UMA VISÃO CRÍTICA DOS FUNDAMENTOS TEÓRICO-NORMATIVOS DOS CONSELHOS

Os conselhos são considerados produtos diretos de um modelo específico de projeto político: a democracia deliberativa. Com efeito, o cenário onde pessoas diferentes, compartilhando um mesmo espaço institucional, debatendo racionalmente sobre temas de interesse público, cujas decisões tem como objetivo afetar a vida dos debatedores e seus pares é a consumação do ideal deliberativo. Mediante essa estreita ligação, as críticas aos conselhos não deixam de ser críticas ao procedimento e política deliberativa.

Na bibliografia brasileira sobre os conselhos e outras instituições participativas como os orçamentos, conferências e audiências públicas, têm prevalecido dois posicionamentos sobre o impacto de tais instituições na prática da democracia deliberativa: de um lado, estudiosos mais otimistas, apostam no potencial transformador dos conselhos na estrutura das esferas públicas nacionais e locais no Brasil. Nessa perspectiva, os conselhos ampliaram os espaços de representação da sociedade civil e criaram oportunidades de participação dos novos atores na gestão pública. Os conselhos, nesta linha de pensamento, são experiência deliberativas inovadoras para aprendizagem e exercício da democracia por meio do debate público. (Costa, 1995; Avritzer, 2007; Tavares, 2012).

Por outro lado, investigadores sociais mais céticos, argumentam que os conselhos não conseguem atender as expectativas de uma democracia mais deliberativa ou participativa, visto que, por meio de seu formato deliberativo e representativo, continuam a reproduzir injustiças e erros presentes nos sistemas representativos tradicionais, como elitização, desigualdade e manipulação. Nessa perspectiva, existe uma clara distinção entre deliberação e participação e essas duas realidades não necessariamente andam juntas, de fato, por vezes, vão de encontro uma à outra. (Miguel, 2014; Lüchmann, 2007; Tosold, 2012).

A maioria dos investigadores brasileiros especializados nos conselhos não têm uma visão purista ou absoluta dessas instituições (Abers;Keck, 2008; Almeida 2014; 2015; Avritzer, 2003; 2007; Gohn, 2011; Lavalley; Voigt; Serafim, 2019; Lüchmann 2008; Tatagiba, 2002). Com efeito, se a sociedade civil e o Estado são ambíguos e contraditórios é ilusório esperar que os conselhos não sejam também, ou que escapem a tais vicissitudes socioculturais. Portanto, os conselhos podem ser ao mesmo tempo espaços de inovação e aprendizagem democrática, bem como, zonas de guerras de interesse, exercício de dominação e manipulação e perpetuação de injustiças.

É por este motivo, que os estudos sobre os conselhos no Brasil são fortemente caracterizados por abordagens empíricas de estudos de casos ou análises comparadas, onde investigadores dos mais distintos locais têm feito diagnósticos socioinstitucionais e procurado nas teorias democráticas ferramentas de correção dos desajustes apresentados na sua estrutura e na prática política. Pode-se dizer que as teorias democráticas funcionam como horizontes normativos que guiam estudiosos e ativistas na elaboração de perguntas e na busca de repostas sobre o que se pode esperar dos conselhos na democracia atual.

Antes de ir a campo ou observar os fluxos comunicativos, participativos ou de dominação dentro dos conselhos, o pesquisador social deve se perguntar: *o que a democracia espera dos conselhos? Ou, qual o papel dos conselhos na democracia? A que tipo de modelo de democracia os conselhos servem? A partir de quais critérios posso avaliar o potencial democrático de um conselho?* Tanto estas perguntas como as possíveis respostas são guiadas por compreensões teóricas da democracia, em seus prismas normativo e pragmático.

Esta seção se presta a respectiva tarefa: posicionar os conselhos dentro de uma teoria democrática. Esse passo é essencial tanto para compreender as expectativas normativas sobre os conselhos como para identificar repertórios corretivos e de aperfeiçoamento em nível de teoria e práxis (trabalhados na quarta seção desta tese). Diante da variedade de teorias da democracia existentes: liberal-representativa, deliberativa, participativa, multicultural, agonista⁴⁶ etc. O recorte da pesquisa se deu na escolha da abordagem deliberativa, de maneira mais precisa, no diálogo crítico estabelecido entre a teoria deliberativa (principalmente a de matriz habermasiana) e as teorias participativas. Justifica-se esta seleção pelo fato dos conselhos serem enquadrados como instituições precipuamente deliberativas na literatura brasileira e pelo objetivo do projeto de pesquisa no estabelecimento de análise sobre a participação nos limites da deliberação.

Esta seção está didaticamente dividida em cinco pontos de discussão: primeiro, conceituação e análise da democracia deliberativa no interior das teorias da democracia; segundo, uma breve exposição da tradição da democracia representativa liberal como ponto de crítica e de condições de surgimento para o projeto deliberativo; terceiro, um resgate do projeto de democracia deliberativo de acordo com Jürgen Habermas; quarto, um levantamento das principais críticas ao modelo deliberativo diante das democracias contemporâneas

⁴⁶ Para uma visão panorâmica das teorias da democracia vale a leitura do texto *Teoria democrática atual: esboço de mapeamento*, do professor Luís Felipe Miguel, publicado em 2005, pela Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/280>

expressos nas contribuições de Nancy Fraser e Iris Marion Young. Por fim, o quinto ponto analisa brevemente as discussões sobre a categoria da esfera pública no contexto brasileiro.

2.1 A Democracia Deliberativa na Teoria Democrática

A democracia deliberativa é o modelo de democracia que defende o debate público como elemento central dos regimes democráticos, de maneira que a prática da democracia consiste em expor, ouvir e refletir sobre as razões dos cidadãos para se chegar a consensos sobre assuntos de interesse público. Esse modelo se consolidou tanto como proposta teórica quanto projeto político na década de 90, com a chamada “virada deliberativa” (SILVA, 2004). Seu surgimento remonta as críticas contrapostas ao modelo de democracia liberal, especialmente em relação aos princípios da representação e da vontade popular assentada na vontade da maioria. Logo, o *leitmotiv* da virada deliberativa está na insatisfação tanto em relação aos fundamentos normativos quanto da prática política da democracia liberal, acusada de ser extremamente excludente, engessada e voltada somente para consumir objetivos estratégicos de grupos de poder. Mesmo diante do compartilhamento de um objeto crítico em comum, não existe uma unanimidade para se conceituar democracia deliberativa, muito menos para se estabelecer normas ou procedimentos obrigatórios e universais para deliberação. Há uma vasta literatura sobre o tema, que cresce exponencialmente desde os anos 90, com autores preocupados em defender e criticar o projeto democrático deliberativo, quase sempre preocupados em responder à questão: *o quão verdadeiramente democrática é a deliberação?* Problema este que também fomenta esta pesquisa. Não obstante a variedade de opções e vertentes teóricas, a literatura (Habermas, 2014; Lubenow, 2015; Dryzek, 2000; Cohen, 1997) aponta para os seguintes princípios norteadores da democracia deliberativa, seja na teoria, seja na prática política:

- (1) todos podem apresentar suas razões no debate público;
- (2) apenas razões de interesse público podem ser apresentadas no debate;
- (3) o debate ocorre por meio de discursos racionais;
- (4) o debate público objetiva o consenso.

Esse conjunto de princípios é um ideal normativo de deliberação pública que corresponde as tentativas de correção de “erros” da democracia liberal. No entanto, estes mesmos princípios serão alvo de interpelações de cunho substantivo e metodológico, gerando acusações de irrealização, ingenuidade, elitismo ou desnecessidade da deliberação. Esses princípios fundamentais e suas respectivas críticas foram se desenvolvendo ao longo da

história da consolidação da democracia deliberativa como projeto político concreto nas sociedades contemporâneas. O que era considerado um resgate teórico de um ingênuo republicanismo cívico passou a competir espaço e recursos com outras modalidades de democracia, notadamente a representativa liberal (Silva, 2004).

A eclosão da democracia deliberativa é tratada por muitos autores como uma “virada” ou “guinada” na teoria democrática (Silva, 2004; Miguel, 2001). Essa transformação ocorreu principalmente na década de 90 acompanhando a “virada linguístico-pragmática” que acontecia no campo da filosofia (filosofia da linguagem) (Oliveira 1997). É creditado a Jürgen Habermas o protagonismo teórico pelo projeto deliberativo, e em menor escala, ao filósofo político John Rawls. Com efeito, o núcleo da concepção democrática deliberativa, isto é, a afirmação da capacidade dos cidadãos em deliberar racionalmente sobre decisões coletivas que lhes dizem respeito, não é recente, visto que, argumentações nesse sentido já se encontravam nas obras de Aristóteles, Kant, Dewey e Arendt (Silva, 2004). O que há de novo na virada deliberativa são as circunstâncias geradoras, e justificadoras, do projeto democrático, quais sejam: a crise da democracia liberal em lidar com sociedades cada vez mais plurais, o capitalismo globalizado que desafia as noções de Estado nacional e produz uma massa de pessoas insatisfeitas com a forma que a política é realizada. Assim como, a consequentemente crise de legitimidade dos Estados em justificarem seus atores perante um público diversificado e descontente. Logo, a democracia deliberativa emerge como alternativa ou resposta as demandas sociais e políticas do período pós guerra fria e do triunfo da democracia representativa liberal. Apesar disso, ela não se ateve ao seu contexto de surgimento, evoluindo conforme as necessidades do tempo presente.

Conforme a teoria deliberativa se desenvolveu, diferenças internas foram surgindo e crescendo, de modo que, os deliberacionistas⁴⁷ diferem sobre vários pontos: o que é deliberação, onde a deliberação deve ocorrer, quem pode participar da deliberação, quais resultados devem ser esperados ou mesmo se pode esperar algum resultado da deliberação. Elstub, Ercan e Mendonça (2016) propõem uma abordagem geracional para compreender o desenvolvimento da teoria deliberativa. Os autores sustentam a existência de quatro gerações de estudos deliberativos.

A primeira geração tem com expoente Habermas, que teoricamente defendeu a legitimidade democrática do Estado moderno somente por uma via discursiva, onde as pessoas participam comunicativamente dos processos de tomada de decisões coletivas. Na

⁴⁷ Termo utilizado para se referir aos defensores e praticantes da política deliberativa.

mesma linhagem de Habermas, se encontram os autores Joshua Cohen (1989) e Dryzek (1990). O ponto convergente desses investigadores é a preocupação com uma proposta normativa da legitimidade democrática para sociedades de massa em um período de derrocada do Estado de bem estar social.

Por sua vez, a segunda geração dos estudiosos deliberativos é cética quanto a possibilidade de implementação da democracia deliberativa nas complexas e massificadas sociedades contemporâneas. Contudo, de maneira mais contundente, irão atacar algumas perspectivas que consideram reducionistas na teoria deliberativa exordial, principalmente o argumento de que o discurso racional (troca de razões) é a única forma de comunicação pública possível. Para autoras como Iris Marion Young (1996) e Dryzek (2000) trata-se de uma concepção bastante limitada de deliberação.

Nesse sentido, a segunda geração da teoria deliberativa questiona a real capacidade da teoria deliberativa de lidar com três desafios: (a) a pluralidade de visões de mundo e culturas (feminismos, multiculturalismo, políticas ambientais e sexuais); (b) as desigualdades sociais; (c) instrumentalização da deliberação por atores poderosos (Elstub; Ercan; Mendonça, 2016). Mesmo que Habermas tenha trazido à tona essas circunstâncias em seu diagnóstico sobre o declínio da esfera pública burguesa, sua postura perante elas é demasiadamente normativa e deixa em aberto as possibilidades de soluções das patologias por ele apresentadas.

É nesse sentido que a segunda geração irá buscar por uma “deliberação viável” ou “deliberação do e no mundo real” (Elstub; Ercan; Mendonça, 2016). Young (1996; 2012) critica a monopolização da forma de discurso racional como meio de comunicação deliberativa, *pari passu*, em que propõe novas formas de discursos, como testemunhos, histórias de vida e saudações. Dryzek (2000) e Fraser (1999) rechaçam a ideia da existência de uma única esfera pública ou de que a esfera pública burguesa tivesse alguma superioridade em relação a outras esferas públicas (campesinas e proletárias), por isso, questionam o caráter liberal estilizado da deliberação. Como dito, esses autores são salutareos por trazer a teoria deliberativa para a realidade atual, mas de acordo com Elstub, Ercan e Mendonça (2016) deixaram a desejar no que diz respeito a propor um desenho institucional de como os fóruns deliberativos podem ser realizados.

É nesta lacuna acerca do designer institucional que surge a terceira geração dos estudos deliberativos, cujo objetivo principal é encontrar meios de efetivar práticas deliberativas levando em consideração os aprimoramentos da segunda geração sobre os temas da diversidade e desigualdade nos debates públicos. Conceitos lançados por autores da segunda geração, como “mini públicos” (Elstub, 2014; Mendonça; Cunha, 2014) ou “contra

públicos subalternos” (Fraser, 1999) serão explorados no sentido de institucionalizar práticas deliberativas. Com efeito, vários exemplos de experiências institucionais foram e são aplicados: júri de cidadãos, audiências e conferências públicas, orçamentos participativos, e claro, os conselhos deliberativos (Avritzer, 2007). Assim, a terceira geração move-se pelo *problema da viabilidade* da democracia deliberativa e busca resolvê-lo lançando mãos de estudos sobre desenhos institucionais (Avritzer, 1999; 2004; 2007; Tatagiba, 2002) e análises empíricas por meio de estudos de casos de pequenos públicos deliberativos (Almeida, 2014).

A preocupação com a empiria da deliberação faz com que os estudiosos da terceira geração criem variados e sofisticados métodos de avaliação sistemática das práticas deliberativas. No Brasil, nos últimos vinte anos, estudos nessa seara tem abundado a literatura especializada, especialmente aqueles que dizem respeito à forma de aferição da efetividade das instituições participativo-deliberativas, citem por exemplos os trabalhos de Avritzer (2003; 2007), Lavallo (2012), Tatagiba (2002; 2012; 2015), Luchmann (2008) entre outros.

Assim como apontado por Elstub, Ercan e Mendonça (2016), as produções da terceira geração tem se valido principalmente de estudos de casos de conselhos e orçamentos participativos, revisões sistemáticas de literatura, análises quanti-qualitativas das decisões coletivas, mensuração de satisfação cidadã com práticas deliberativas e estudos etnográficos. Esse aparato metodológico permite investigações cada vez mais detalhadas das instituições deliberativas, proporcionando monitoramento e avaliações qualificadas desses espaços.

Stephen Elstub (2014) e Mansbridge (2012) apontam para uma “virada sistêmica” da teoria deliberativa em vista do interesse cada vez maior dos pesquisadores em investigar as reais possibilidades de transportar as práticas deliberativas observadas nos estudos empíricos da terceira geração para um ambiente sistêmico, *i. e.*, para sociedade de massa. Isso porque até o momento tem se dado bastante relevância as micro deliberações e aos mini públicos, enquanto a questão sobre um desenho institucional para deliberação em nível macro ainda permanece em aberto e corre o risco de ser considerado como projeto democrático não factível. Nesse sentido, desponta uma quarta geração dos estudos deliberativos, interessados nas práticas deliberativas em âmbito sistêmico, fala-se então em “sistemas deliberativos” (Mansbridge, 1999; 2012; Dryzek, 2010). Verifica-se, que essa quarta geração tem uma postura dialética em relação as anteriores, ao mesmo tempo que revitaliza o aspecto normativo da democracia deliberativa como projeto de sociedade, também inseri os resultados empíricos e a facticidade das práticas deliberativas já existentes e testadas.

Dentro desse quadro geracional proposto por Elstub (2016), esta pesquisa, a princípio, enquadra-se nos estudos da segunda e terceira geração, visto trata-se de um estudo de caso

empírico à nível local. Entretanto, não se adota um comportamento acadêmico puritano, pois ao mesmo tempo em que se ocupa de questões estruturais e funcionais da práxis do conselho de direitos das pessoas com deficiência do Município de Imperatriz, o autor é impelido por questões normativas inarredáveis da democracia deliberativa mediante o contexto atual. Assim sendo, este não é um trabalho de monitoramento de políticas públicas da deficiência, muito menos de avaliação de eficácia no sentido de mensuração de dados, não se trata de um relatório de enunciação de resultados alcançados pela instituição estudada, mas revela-se como uma reflexão sobre a práxis participativo-deliberativa, de caráter qualitativo, diagnóstico e crítico.

Dando continuidade as taxonomias do estado da arte da teoria deliberativa, distintamente da abordagem geracional apresentada acima, Filipe Silva (2004) propõe um diagnóstico da teoria deliberativa por *paradigmas*. O autor português parte do ponto de convergência dos democratas deliberativos de sustentar o modelo deliberativo como uma contestação à democracia representativa liberal. Silva (2004), assim como Luís Felipe Miguel (2005), irá centrar suas análises sob uma crítica específica dos deliberacionistas aos liberais: a concepção estática das preferências sociais e políticas.

Os democratas liberais compreendem a democracia como um sistema onde os cidadãos têm preferências e interesses particulares, que por meio da liberdade de expressão e o direito ao voto, irão escolher através das eleições, partidos e governantes que melhor representem suas preferências políticas particulares. Com efeito, a democracia representativa funciona a partir de uma lógica de coletoria das preferências individuais por instrumentos formais, que garantem tanto a proteção das preferências, quanto a liberdade de sua expressão no meio social, daí a importância da formalidade jurídica dos direitos fundamentais do Estado de Direito, constituindo o cerne do liberalismo político. Nessa compreensão, as preferências e os interesses pessoais dos cidadãos são apenas conduzidos, ou melhor, delegados, aos representantes, não passando por transformações, alterações ou qualquer mudança.

Para Silva (2004), os democratas deliberativos discordam dessa visão agregativa e estática das preferências e interesses individuais. Porém, quando se trata de saber qual tipo de posição teórica ou quais propostas de soluções podem ser tomadas em relação à questão das preferências, eles divergem, dividindo-se em dois grandes grupos: aqueles que buscam corrigir o liberalismo político com a democracia deliberativa, pertencentes ao que Silva (2004) denomina de *paradigma liberal*, e aqueles que acreditam que a democracia deliberativa é uma alternativa ao liberalismo político, associando-se ao *paradigma crítico*.

O paradigma liberal tem como principais expoentes John Rawls, Bruce Ackerman, Gutmann e Thompson. Essa linha de pensamento tem dois pressupostos básicos: (1) a premissa de que os indivíduos são motivados por interesses individuais e próprios; (2) os indivíduos usam da razão para definir seus interesses. O primeiro pressuposto tem como consequência a rejeição de concepções partilhadas de bem comum, isto é, de interesses coletivos. O segundo pressuposto torna a razão o único critério de validade para julgar conflitos de interesses. O Estado liberal está orientado para proteger a busca pela satisfação dos interesses pessoais, por meio de direitos e garantias fundamentais (liberdade de pensamento, religião, direito ao sufrágio entre outros) e solucionar conflitos de interesses por meio de leis e julgadores imparciais e racionais (Parlamento e Judiciário). Os democratas deliberativos liberais assumem esses pressupostos e concebem a deliberação como compatível e benéfica ao liberalismo político, mas negam ou veem com bastante desconfiança a possibilidade de transformar as preferências sociais por meio do debate reflexivo.

Silva (2004) sintetiza os argumentos de conciliação entre a democracia deliberativa e o liberalismo político em três pontos. Primeiro, a defesa de que as condições de existência para o debate público, como liberdade, igual participação e igualdade política são garantidos pelo Estado de Direito Liberal. Segundo, as constituições liberais são garantidoras de fóruns de deliberação pública, como o Parlamento e os Tribunais, ou seja, a deliberação está inserida na estrutura do Estado de Direito Liberal, não havendo o que se falar em oposição entre democracia deliberativa e liberalismo político. Terceiro, a própria instituição do Estado de Direito liberal passa por processos deliberativos, como é o caso das constituintes (exemplo das constituições dos Estados Unidos e Brasil). Assim sendo, para os defensores do paradigma liberal, não existe oposição ou suplantação do liberalismo político pela democracia deliberativa, em contraste, o Estado de Direito liberal é uma condição de existência para deliberação pública.

Por outro lado, o paradigma crítico tem como objetivo principal uma crítica ao liberalismo político da democracia, mas não uma crítica de conformação (como os deliberacionistas liberais) e sim uma crítica de contestação. Aponta-se como principais expoente dessa linha de pensamento Habermas (1995), Dryzek (2000), Bohman (2012), Seyla Benhabib (1995), Nancy Fraser (1999), Iris Marion Young (2000) entre outros. De acordo com Ricardo Mendonça (2013) é comum associar esse modelo deliberacionista à teoria crítica de matriz frankfurtiana, especialmente pela proeminência de Habermas sobre a democracia discursiva. Mas além disso, os adeptos do paradigma crítico usam do aparato metodológico da crítica imanente da teoria crítica em suas análises, isto é, analisam o funcionamento da

democracia levando em consideração as distorções internas – consideradas patologias – procurando soluções normativas e pragmáticas para emancipar a democracia, tornando-a mais participativa. Para Silva (2004), essa é a principal característica dos deliberacionistas críticos. Tal postura investigativa leva os estudiosos críticos a acusarem os democratas liberais de reducionistas, uma vez que enfocam apenas em aspectos jurídicos da política deliberativa, negligenciando aspectos econômicos e ideológicos que subjazem os fóruns deliberativos.

Assim como paradigma liberal, o paradigma crítico está longe de ser uniforme e uníssono, tendo autores mais próximos da defesa do liberalismo político (James Bohman) e outros mais voltados para um radicalismo da democracia, como Chantal Mouffe e Nancy Fraser. O próprio Habermas, teórico primordial do paradigma crítico é acusado de ser “liberal demais” por Luís Felipe Miguel (2014) e Fraser (1999), enquanto Filipe Silva (2004) o considera uma intersecção entre o republicanismo e o liberalismo político.

A despeito da variação de posicionamentos, Ricardo Mendonça (2013) sintetiza muito bem os argumentos que alinham o modelo deliberativo à teoria crítica: primeiro, o diálogo existente entre as noções habermasianas de racionalidade comunicativa e esfera pública, numa espécie de ponto de partida teórico comum. Segundo, o caráter normativo do modelo deliberacionista que remonta a normatividade da teoria crítica. Terceiro, a crítica a teoria da escolha racional de origem liberal e a busca pela correção das inequidades sociais decorrentes desse modelo como constituído por distorções. Acerca do primeiro ponto, é importante notar que não se trata sempre de uma aderência as teses habermasianas, mas de reflexão sobre sua obra como ponto de partida, seja para reforçá-lo (Lubenow, 2010 e Silva, 2001) ou para atacá-lo (Mouffe, 2000; 2015; Fraser, 1999; Miguel, 2017).

No interior do paradigma crítico tem-se desenvolvido ricos debates no sentido de saber se ainda existe um viés emancipatório na teoria deliberativa crítica ou se ela não teria “liberalizado” por completo, nos termos de Luís Felipe Miguel (2014; 2017). Democratas radicais têm acusado os deliberacionistas de abandonarem o projeto democrático emancipatório e se acomodado ao deliberacionismo liberal, centrado especialmente em práticas institucionalistas, seja apostando em instituições tradicionais como os parlamentos e os tribunais, seja exigindo uma hiper institucionalização de outras vias democráticas, como os conselhos e orçamentos participativos. Além disso, as acusações de negligência das lutas de poder feitas por Fraser (1999), Sanders (1997) e Young (2002) e o fetiche do consenso, feita por Mouffe (2015), colocam em risco o caráter transformador que a teoria deliberativa teve em seu surgimento nos anos 90.

O fato é que esses embates internos no paradigma crítico quase sempre remontam as teses habermasianas e a concepção do autor tanto de razão comunicativa quanto de esfera pública. Por esses motivos, nas próximas páginas, dedicar-se-á a compreender a deliberação conforme a teoria da esfera pública de Habermas e seus principais críticos de linha teórica crítica. Nesse seguimento, o método de argumentação será: (1) expor de maneira sintética as premissas da democracia representativa liberal; (2) apresentar a trajetória da concepção de esfera pública em Habermas, desde a obra *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (1962) até entre *Facticidade e Validade* (1992); (3) elencar algumas críticas ao modelo deliberativo de Habermas.

Sobre a terceiro momento – as críticas ao modelo deliberativo de Habermas –, é preciso fazer alguns apontamentos para fins de justificação teórica. Com efeito, existe uma extensa literatura sobre a democracia deliberativa em Habermas que não obstante o interesse do autor, é inviável analisar todas, como já notado ao explicar sobre a abordagem de paradigmas suscitada por Filipe Silva (2004). Nesse sentido, o autor fez um recorte de literatura optando por escolher teóricos críticos que tivessem uma contribuição crítica alinhada com o problema e objetivos da pesquisa. Os critérios utilizados para seleção das autoras foram: (a) uma postura de crítica da democracia deliberativa a fim de torná-la mais inclusiva; (b) abordagens que tratam de pontos que afetem diretamente ou de maneira proximal os conselhos; (c) contribuições para discussão acerca da participação e representatividade em instituições participativas. Observando tais orientações, as autoras escolhidas para análise crítica foram: Nancy Fraser e Iris Marion Young.

Passa-se agora ao cerne da democracia deliberativa: uma postura crítica pontual à democracia representativa liberal, também chamada pelos democratas de “sistema representativo tradicional”, cujas características principais são a vontade política, o voto, as eleições e as instituições formais (parlamento e governo). É correto afirmar que o modelo deliberativo é uma dialética com o modelo anterior. Particularmente, os conselhos, ao surgirem nas experiências políticas internacionais e nacionais, estão imbuídas desse “espírito dialético” da democracia deliberativa *versus* democracia representativa liberal, e, portanto, exprimem as expectativas normativas da deliberação democrática e almejam a revisão da representatividade tradicional.

2.2 Democracia Representativa Liberal

Os democratas deliberativos convergem em um ponto: defendem que a democracia não pode ser definida pela agregação de interesses ou preferências captadas por instrumentos institucionais (eleições). Eles criticam tanto a ideia de que as preferências e interesses sociais são estáveis e fixos, como a forma de acesso a estas preferências pelo Estado – as eleições e o voto. Duas perspectivas sobre a representação política liberal podem ser extraídas de tais críticas: uma que concebe a representação como um mecanismo instrumental da escolha de governantes, cuja finalidade principal é “tornar presente os ausentes” e outra que considera a representação não apenas como um instrumento de gestão do regime democrático, mas reconhece que no próprio ato de *selecionar* os representantes existe um valor ou conteúdo politicamente relevante, que é o estabelecimento de uma distinção entre governantes e súditos.

Consoante a literatura das ciências sociais e políticas (Schumpeter, 1984; Dahl, 2005; Miguel, 2005), a democracia representativa liberal tem quatro características principais: (1) a liberdade do direito de votar (e ser votado); (2) a concorrência entre candidatos aos postos de representantes; (3) um processo formal de seleção de candidatos por meio de eleições periódicas e (4) um processo eleitoral como autorizador para representação do governante em relação as preferências e interesses dos governados. Ainda que tais características sejam abordadas ou criticadas por diversos autores, elas mantêm uma certa regularidade na literatura da teoria democrática (Miguel, 2005).

Habermas (1992) explica muito bem como a democracia representativa é um modelo democrático que se estabeleceu vinculado ao Estado de Direito, por se tratar de um projeto de exercício do poder político regulamentado por regras jurídicas. As normas jurídicas mantêm um fluxo circular de legitimação do poder político na democracia representativa. Os direitos individuais civis da liberdade de expressão, liberdade de opinião, liberdade religiosa, direito à propriedade e os direitos políticos de sufrágio, liberdade de associação política, direito de votar e ser votado, ao mesmo tempo que são condições para o sistema representativo, são realidades que devem ser protegidas para garantir o devido funcionamento da política. Em outras palavras, sem Estado de direito a representação política liberal não seria possível, pois é por causa das regras jurídicas (direitos fundamentais e separação de competências institucionais) que a representação política é possível, assim como, é com o compromisso de defender essas mesmas regras que a representação política é exercitada.

Uma inovação do modelo representativo liberal, decorrente do seu caráter jurídico, destacada por Habermas (1992) e Urbinati (2006), é a ampliação do número de pessoas e grupos com acesso ao processo político. Ainda que seja válida a acusação de que as eleições são mecanismos elitistas, a regulamentação jurídica exigiu que se observasse a isonomia formal perante a lei, propiciando a introdução de novas camadas sociais e o surgimento de novos atores associativos, os partidos políticos. Desse modo, o sistema representativo serviu também para uma atualização dos repertórios políticos às condições das sociedades de massa que despontavam na passagem do século XVIII para XIX, cujo principal desafio foi lidar com a pluralidade social, manifesta em vários interesses historicamente olvidados ou novas exigências que surgiam com a modernização das relações de trabalho, urbanização e ascensão da burguesia ao *status* de classe dominante. O cruzamento entre ampliação dos participantes e a pluralidade de demandas fez com que a representação política rejeitasse fundamentos metafísicos ou exclusivistas de grupos sociais específicos, tornando a arena política dessacralizada para se tornar uma arena de conflitos.

O fato de a democracia ser um regime que não apenas permite, mas promove a disputa de poder entre indivíduos e partidos políticos pelo voto dos cidadãos faz dela um sistema político concorrencial. Para Schumpeter (1984), defensor do modelo representativo, a democracia seria uma maneira de gerir (escolher) um grupo ou minoria que governa sobre o povo. Nesse sentido, o objetivo do sistema democrático seria somente manter a ordem política por meio da gestão dos interesses e preferências da população. Essa teoria concorrencial da democracia representativa tem duas premissas fortes: (a) o processo eleitoral tem somente a função de escolher uma elite política (os governantes), não envolvendo-se com a formação de uma vontade coletiva; (b) os interesses e preferências políticas dos cidadãos são estáveis e passíveis de serem agregados por meio do voto. Justamente essas duas premissas são pontos problemáticos da democracia representativa, pelo menos teoricamente, pois culminarão nas chamadas teoria elitista e teoria da agregação das preferências, respectivamente.

A premissa da teoria elitista, defendida por Schumpeter (1984) argumenta que o objetivo da democracia é selecionar uma minoria dominante, isto é, uma elite. Propósitos como estabelecer uma vontade coletiva ou aprendizagem social sobre o bem comum são ficções ingênuas e idealistas da arcaica teoria democrática grega. Em outras palavras, o sistema democrático é um sistema ordenado de troca de poder, ou melhor dizendo, da substituição das elites. Consequentemente, a ideia de “governo do povo” é totalmente idílica, vez que, a capacidade da população intervir no processo democrático é quase nula e, conforme as experiências históricas mostram, quando existe tal interferência, se dá por meio

da manipulação de uma elite subjacente. Schumpeter (1984) vai argumentar que não há como escapar da formação dessas elites devido ao comportamento do eleitorado, que nas democracias modernas, é apático, desinformado e desinteressado sobre temas de interesse público (Miguel, 2005).

Por sua vez, a teoria da agregação das preferências e interesses defende que a democracia é um processo de coleta e agregação das preferências individuais. Essas preferências são formadas na esfera privada, consideradas naturais e solipsistas. O processo eleitoral é formal, um instrumento para recolher interesses, que serão usados estrategicamente pelos governantes como crivo de legitimidade popular. Além disso, essas preferências são estáveis, não se submetem a reflexão e não são passíveis de mudança (Miguel, 2005).

Em ambas as teorias (elitista e agregação de preferências) os democratas liberais dão centralidade as eleições, considerado momento chave para democracia representativa, funcionando para escolha dos “delegados” e como autorização dos representados aos representantes. Em contrapartida, Miguel (2005), Urbinati (2006), Silva (2004) e Avritzer (2003) afirmam que a democracia representativa erra especificamente ao esgotar o processo democrático ao processo eleitoral, como se não existisse democracia sem ou além do exercício do voto e das eleições. Ellen Wood (2006) contesta o tratamento dispensado ao mecanismo de eleição como um repertório natural da democracia, rememorando que, na experiência da democracia grega, por exemplo, a escolha dos representantes se dava por sorteio. Por uma crítica de viés marxista, Wood (2006) acusa o mecanismo de escolha de representantes por meio das eleições como uma forma da classe burguesa de hierarquizar o processo político, pois reduz a participação popular ao criar seleção de pessoas por critérios que a própria burguesia estabelece: posse de propriedades e educação formal. Bernard Manin (1997) chama a vitória do mecanismo das eleições sobre os sorteios de “princípio da distinção”, que ao mesmo tempo tem aspecto formal e valorativo, visto que concebe os eleitos como pessoas “melhores e mais capacitadas” que os eleitores, reforçando o que Wood (2006) chama de “mecanismo aristocrático”.

De lado oposto, Nadia Urbinati (2006) afirma democracia representativa não é o mesmo que democracia eleitoral. As eleições podem até ser usadas escolher os representantes, mas não dizem nada sobre a representação. Esta última, não é um ato, mas um processo (de autorização) dinâmico. Urbinati (2006) defende a representação como elemento nuclear da democracia e opõe-se à Wood, ao dizer que a democracia representativa não é nem aristocrática e nem um substituto imperfeito da democracia direta, mas um modelo específico e multifacetado da própria democracia. Urbinati (2006) bebe diretamente da tese de Hannah

Pitkin (1967) de que existe uma polissemia do conceito de representação na democracia liberal. Desse modo, um ataque indiscriminado a sua estrutura se mostra inadequado, uma vez que, democracia e representação são concepções intimamente ligadas.

Pitkin (1967) apresenta duas tipologias de representação: a *descritiva*, que parte da compreensão de que os representantes são uma imagem dos representados, isto é, uma descrição detalhada das características e preferências dos eleitores por meio de um ato performático de representação como reprodução. E, a *formalista*, que concebe o vínculo entre representante e representados como uma relação estabelecida por dois momentos: a autorização e a prestação de contas. Pitkin (1967) irá defender a tipologia formalista como mais adequada às democracias contemporâneas.

Com efeito, Urbinati (2006) aprofunda (e questiona) as teses de Pitkin e propõe três teorias da representação: teoria jurídica, teoria institucional e teoria política. As duas primeiras (jurídica e institucional) baseiam-se na analogia entre Estado e Pessoa, cujo sustentáculo é uma concepção de que os indivíduos voluntariamente delegam poder ao estado (concepção voluntarista). A relação sociedade civil e Estado se dá por um modelo privativo de representação, como um contrato privado, onde os indivíduos por meio do voto deferem direitos e deveres jurídicos e institucionais aos representantes eleitos (contrato político). Seu enfoque é quase que totalmente voltado para saber como se forma o Estado, como se escolhem os agentes públicos e quais deveres eles têm. A lógica privativa do vínculo jurídico estabelecido entre representante e eleitores faz com que as apreciações políticas sejam individuais, voltadas para pessoa do representante, como uma espécie de “espelho do povo”. Essa perspectiva adequa-se ao modelo formal de representação de Pitkin por centrar-se no momento das eleições como autorização.

Urbinati (2006) critica Pitkin (1967) por restringir a participação popular ao mínimo, além de basear-se na falsa percepção de unidade orgânica do Estado e no dualismo entre poder público e sociedade. Para autora, nas teorias jurídica e institucional o povo não governa ou se auto determina, mas é somente administrado. Por outro lado, a teoria política da representação vê a representação como algo dinâmico, não concentrado exclusivamente em assembleias ou deliberações de agentes políticos. O processo de controle (*accountability*) dos representados sobre os representantes força uma recriação contínua de ideias e projetos políticos, obrigando uma comunicação entre a sociedade e as instituições políticas que não se estancam no momento do voto. O soberano que não está atento as demandas dos cidadãos, ou pelo menos dos seus eleitores, corre o risco de perder o poder. Portanto, ele precisa captar as preferências do público e dialogar continuamente com os eleitores, não apenas no período

eleitoral, mas em todo mandato, notadamente com a expansão dos meios de comunicação de massa. Sintetiza Urbinanti (2006, p. 203) “o ato de autorização não pode ser mais importante que o processo de autorização”, por este motivo, ela defende que a representação política é circular e deve ter como foco os cidadãos e não apenas eleitos e eleitores.

A principal limitação da democracia representativa liberal é sua abordagem individual sobre a representação política. O sistema eleitoral considera os atores políticos como indivíduos atomizados e a lógica “cada cabeça um voto” exprime bem isso. O exercício da representação em agentes individuais (governantes) que consumam uma vontade política coletiva, na lógica “um representante para muitos”, também deixa esse pressuposto individualista escancarado. Essa forma de ver a ação política não é surpreendente porque a teoria Estado, que subjaz a infraestrutura política moderna, está atrelada a uma noção privatista de relação jurídica – o contrato (social). A democracia representativa tem como plano de fundamentação a noção contratual de vínculo entre sujeito(s) e Estado, cujos elementos constituintes serão reproduzidos no sistema eleitoral, marcado pela juridicização do social e do político, uma compreensão dualista da relação política entre “contratantes” e da representação como uma dinâmica de consentimento-autorização-sanção.

Ocorre que, conforme as sociedades se tornam mais plurais, as noções individualistas de Estado e representação tornam-se cada vez mais frágeis e o Estado encontra dificuldades para legitimar seus atos, que terão défices de legitimação. As pessoas e/ou grupos sociais começam a não se sentir parte do contrato social e questionam as cláusulas desse suposto contrato político que não são tão equitativas como se espera. O despontar de atores coletivos como movimentos sociais e organizações sociais obriga a repensar a representação como uma reprodução de um contrato político entre partes individuais, seja porque as partes não são mais apenas indivíduos, seja porque os interesses e preferências estão cada vez mais variados e conflitantes entre si. Nas sociedades de massa, não é mais viável conceber a política como relação entre sociedade e Estado (ou sociedade contra Estado), pois a sociedade civil não é uniforme e existem lutas internas constantes pelos espaços de poder. Com a heterogeneidade social, a ideia de consentimento ou vontade política única é posta em questão, e consequentemente, a forma de representação eleitoral.

Mediante as exigências de novas formas de legitimação política, o modelo deliberativo emerge como uma alternativa para democratizar a democracia representativa. A democracia deliberativa reconhece a realidade multifacetada de cosmovisões das sociedades do século XIX, a pluralização de atores políticos e a limitação do governo representativo para dar conta de todas essas novas demandas de maneira satisfatória. Como dito, a aposta será no debate

público racional e a busca por consensos razoáveis. Igualmente a maioria das inovações (teóricas e institucionais), a democracia deliberativa surge como tons messiânicos e revolucionários, mas com o amadurecimento das experiências políticas e o refinamento teórico da literatura, rachaduras do edifício deliberativo começaram a aparecer e colocar em risco sua sustentação.

Um dos mais reconhecidos projetistas, defensores e ao mesmo tempo “testemunha” da democracia deliberativa foi o filósofo alemão Jurgen Habermas. As obras de Habermas são multicêntricas, mas é inegável a contribuição desse autor para a proposta deliberativa, principalmente pela parte da literatura democrática que se denominará de “linhagem crítica”. Existem diversos autores renomados sobre teoria democrática deliberativa, mas a opção por Habermas deve-se em especial a três argumentos:

Primeiro, existe uma convergência na teoria democrática em considerar Habermas um dos mais relevantes teóricos deliberativos, tanto por pensar sua gênese, como elaborar seu desenvolvimento, conforme comprovado nas obras de Sérgio Costa (1995), Leonardo Avritzer (2003; 2007), Luís Felipe Miguel (2017) entre outros.

Segundo, como mencionado no início desta seção, Habermas é o principal defensor de viés *crítico* do projeto deliberativo, mantendo, portanto, uma coesão com as pretensões do autor e da pesquisa.

Terceiro, os principais cientistas sociais e juristas brasileiros que estudam os conselhos no Brasil, ou partem do fundamento teórico habermasiano ou perpassam a teoria deliberativa do respectivo autor – para conformá-la ou criticá-la –, como se pode ver nas referências de Costa, Lavallo, Avritzer, Tatagiba, Luchmann, Almeida, Miguel e outros.

2.3 Recorte de convergência: o diagnóstico de Habermas

A concepção de democracia deliberativa não é restrita a prática de troca de argumentos para se chegar a um consenso. Com efeito, o debate público racional é o produto final de um conjunto de princípios normativos e condições estruturais. O pressuposto da deliberação como resultado de uma ação democrática é a noção de espaço público, isto é, um local onde se possa colocar em prática princípios, seguir procedimentos e, então, deliberar e decidir. Portanto, a democracia deliberativa está intimamente ligada a uma noção de um “lugar” democrático. Esse lugar pode não ser exclusivo ou específico, mas ele é especial, porque acredita-se que nele estão presentes os requisitos para o debate público. Tal *locus deliberandi* é chamado de *esfera pública* (ou espaço público).

Esse lugar democrático não foi (é) algo dado ou imediato, as condições de sua existência são complexas e múltiplas. Vários autores se esforçam para explicar, justificar e legitimar teoricamente a esfera pública, mas sabe-se que Habermas foi um dos mais profícuos nesta empreitada (Nobre, 2004). Os democratas deliberativos retornam à sua teoria, seja para conformá-la ou confrontá-la, por isso, a teoria da esfera pública de Habermas é um recorte de convergência da teoria deliberativa. Acompanhá-lo neste percurso teórico é valioso para entender os potenciais e limites da democracia deliberativa. É o que se faz em diante.

Com efeito, a esfera pública é uma das categorias centrais da trajetória intelectual do filósofo Jurgen Habermas. O tema é objeto de sua tese de livre docência, publicada em 1962⁴⁸, com o título *Strukturwandel der Öffentlichkeit* (Mudança Estrutural da Esfera Pública)⁴⁹. A tese da esfera pública de Habermas é, de um lado, uma concepção ideal e normativa, onde elabora os princípios constitutivos do debate público racional, e de outro, uma concepção historicamente localizada, a Europa do século XVIII ao século XX. Em decorrência dessa determinação espacial e temporal, Habermas é claro em dizer que seu objeto de estudo possui um objeto específico: a esfera pública política burguesa.

Habermas justifica sua escolha pela esfera pública burguesa, em detrimentos de outros formatos de esfera pública, pelo fato da influência e predominância no contexto europeu. O autor não nega que existem outras esferas públicas além da burguesa. Ele reconhece a existência da esfera pública plebeia, formada por movimentos operários no século XVIII, mas não se dedica aos seus estudos. Esse abandono foi alvo de críticas por seus interlocutores, que o acusaram de ter abandonado o legado marxista (Fraser, 1999; Oliveria, 2024). Porém, sobre isto, precisa-se fazer uma defesa prévia de Habermas. Sua escolha não é cega ou desprovida de justificação, ele argumenta que a esfera pública plebeia foi reprimida historicamente não possuindo influência e representatividade suficiente. Ademais, a esfera pública plebeia, de acordo com o autor, orientava-se pelos interesses da esfera pública burguesa. Claro que estes argumentos podem – e irão – ser confrontados posteriormente. Todavia, uma acusação de negação reconhecimento de outras esferas públicas, para além da burguesa, não pode ser atribuída à Habermas.

Para compreensão da esfera pública burguesa, um possível ponto de partida é a distinção entre esfera pública e esfera privada, de onde Habermas vai extrair seus

⁴⁸ O texto analisado nesta tese foi a tradução feita por Denilson Luís Werle, publicado no ano de 2014, pelo Editora Unesp, sob o título “Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa”.

⁴⁹ Existem discussões sobre a tradução do termo alemão *Öffentlichkeit*. A literatura brasileira e americana optou pelo uso do termo “esfera pública”. Por sua vez, a literatura portuguesa usa-se o termo “espaço público”. Aqui a predileção é pelo termo esfera pública.

pressupostos e fundamentos, baseado no entendimento de “uso público da razão” formulado por Kant, no texto “*Was ist Aufklärung?*” (O que é esclarecimento?). A esfera pública é o espaço onde o indivíduo apresenta suas razões a um público que realiza a correção de seu discurso por meio da razão. O escopo desse espaço é chegar a uma razão construída e voltada para o interesse geral, estabelecendo leis universais e racionais. A exposição pública das razões é o caminho que pode guiar a verdade. É justamente dessa noção de uso público da razão que Habermas vai elaborar o conceito de publicidade, tão caro à ideia de esfera pública. Também é remontando esta ideia que ele, na teoria da ação comunicativa, vai defender os princípios da verdade e da liberdade no modelo normativo de comunicação.

A esfera privada, igualmente tributária do pensamento kantiano, é o espaço do exercício dos arbítrios particulares e das inclinações morais. Caracteriza-se como o local dos interesses pessoais ou grupais que não estão diretamente voltados para o geral ou universal. Entretanto, os mesmos interesses particulares podem desaguar em interesses gerais. Portanto, a diferença entre a esfera pública e a privada não pode residir apenas no objetivo das opiniões, mas no fato de que a esfera pública é uma *esfera crítica*, isto é, submete a razão à correção perante um público. Isso significa que as opiniões privadas têm a capacidade de se tornarem opiniões públicas, desde que passem pelo crivo da *racionalidade crítica*.

Essa racionalidade crítica não é exclusividade da esfera pública política, na verdade, seu surgimento decorre de outro âmbito social: a esfera pública literária. Assim, Habermas argumenta que a esfera pública política tem origem na esfera pública literária, que é uma esfera pública voltada para arte e cultura, sem conotação política. A esfera literária criou condições para o desenvolvimento de uma criticidade pública, onde um público poderia livremente emitir opiniões sobre arte e cultura em jornais, salões, cafés etc. Essas críticas tornaram-se públicas, permitindo a outras pessoas não apenas questionar o mesmo objeto (obra de arte) como fazer uma crítica sobre a crítica. Ou seja, a própria razão (juízo crítico) começou a ser alvo da crítica pública. Esse ambiente social criou cada vez mais uma necessidade de as pessoas apresentarem razões convincentes e racionais para serem levadas a sério pelo público.

O contexto anterior da esfera pública burguesa (literária e política), isto é, o período feudal, medieval e monárquico, tem uma estrutura social rígida, dividida entre autoridades estatais, clericais, burgueses comerciantes e aristocratas. A comunicação, ou melhor, a possibilidade de influência entre essas camadas era diminuta. A esfera pública existente neste contexto é a esfera do segredo. Os assuntos do Estado dizem somente respeito às pessoas que ocupavam cargos estatais e a aristocracia. Os bens culturais como música, literatura e arte

eram possuídos e disponibilizados pelos (e para) aristocratas e pela Igreja. A burguesia, embora detivesse o poder econômico, não tinha poder político, devia submeter-se às decisões do Estado, que vinham sobre ela como ordens obscuras, como mandamentos superiores, tais como impostos e burocracia.

Esse contexto começa a mudar a partir da comercialização da informação. O aumento das trocas de mercadorias em um fluxo cada vez maior faz com que a informação ganhe valor mercantil. Ter informações sobre costumes, localidades, culturas, passa a ser algo rentável é necessário a burguesia, que não pode mais ver-se limitada a produção de informação da aristocracia e Igreja, que tinham interesses divergentes. A notícia tornando-se mercadoria fomenta a formação de uma camada social de homens que buscam acesso à cultura, especialmente a literária (público leitor). A burguesia vai se afastando cada vez mais dos plebeus ou homens comuns e arregimentando-se para apresentar suas demandas ao poder estatal e religioso. Tudo isso permitiu a constituição da esfera pública burguesa literária.

Por sua vez, a esfera literária, ao submeter o objeto (arte) e o juízo (razão) à crítica, criou espaço para crítica da autoridade. Afinal, poderia se perguntar a um homem burguês: de onde vem a autoridade de determinada pessoa para julgar esta pintura ou esta sinfonia? Vem da sua pessoa ou da sua capacidade de julgar? E quem disse que seu julgamento é correto? Com tais tipos de indagações, o que se está refletindo e tornando público é, ao mesmo tempo: a razão, o julgamento, o poder de julgar e a legitimidade da autoridade. Em outros termos, a esfera pública literária forneceu uma noção auto consciência à *esfera pública política*.

O cerne da esfera pública política é o princípio de publicidade, que assume duas facetas muito importantes para o pensamento de Habermas: a) o fato de que os atos do Estado não podem ocorrer em segredo, mas devem ser submetidos ao julgamento da sociedade; b) o julgamento da sociedade sobre os atos estatais se dará por meio da chamada opinião pública, que por passar pelo crivo da racionalidade crítica e constituirá a fonte de legitimidade do Estado. Como sintetiza Lubenow (2007), a esfera pública assume uma função de mediadora entre a sociedade burguesa e o poder estatal. Essa mediação ocorre por meio da correção, isto é, da regulação dos atos do poder público pela sociedade civil, que de maneira antitética, se insurge contra a concentração do poder e sigilo dos atos e razões do Estado (Habermas, 2014).

Nesse sentido, ocorre uma substituição da publicidade representativa, da Idade Média, para uma publicidade crítica, da Modernidade. A publicidade representativa é aquela das cortes feudais, onde os agentes estatais são a representação da vontade do Estado. A publicidade crítica é aquela baseada no uso público da razão kantiana, caracterizada não apenas por uma crítica do Estado, embora fosse sua principal função, mas como crítica de

toda autoridade estabelecida, inclusive sobre o próprio juízo. A esfera pública assume uma segunda função: problematizadora, que tem “(...) propósito de dissolver o poder político e transformá-lo em poder público, ou seja, baseado na força legitimadora da opinião pública”. (Almeida, 2018, p. 35).

A inovação da esfera pública de Habermas é sua localização no domínio privado. Uma esfera pública constituída de pessoas privadas. O que é distinto da esfera pública antecessora, onde as questões públicas eram apenas questões do Estado (monarcas, ministros e agentes políticos). A esfera pública política burguesa é formada por indivíduos em conjunto, que debatem publicamente, assuntos de interesse geral e que exercem controle e legitimação sobre o Poder Político e Administrativo. (Silva, 2002).

A existência da esfera pública requer a observância de algumas condições, são estas:

- a) ***Esquecimento das desigualdades sociais e econômicas:*** as desigualdades precisam ser esquecidas devido à multiformidade da esfera pública. A força da esfera pública é argumentativa, vencendo o melhor argumento. Outros recursos – sociais e econômicos – não devem ser levados em consideração. Pode-se chamar este princípio de argumentativo ou de primazia da razão.
- b) ***Debate-se assuntos de interesse geral:*** a esfera pública trata de temas inquestionados, que eram mantidos no monopólio da Igreja e do Estado. Logo, a esfera pública tem uma função problematizadora de levantar questões que ultrapassam a considerações particulares ou grupais.
- c) ***Acesso universal e de igual oportunidades de participação:*** é o chamado princípio inclusivo. Todos devem ter a oportunidade de participar e apresentar seus argumentos. “Universal é o não particular. Não só no significado e validade, mas também em acessibilidade”. (Silva, 2002, p. 20).

A primeira condição está ligada à ideia de veracidade. Isto é, a verdade é *construída* pelo debate onde prevalece a razão e a crítica. A segunda e a terceira condição refletem o ideal de universalidade, tanto no conteúdo do debate, quanto na forma em que ele é construído. O resultado é a elaboração de uma opinião pública racional, veraz e universal.

Tais condições de existência direcionaram os requisitos de acesso à esfera pública, que são: acesso à educação (cultura) e propriedades (bens materiais). Habermas, entende que a esfera pública burguesa é mais inclusiva do que pensavam os liberais, como Adam Smith e David Ricardo, onde o modo de chegar à esfera pública burguesa é por mérito ou sorte em ter propriedades. Ser proprietário para esfera pública política implica, precisamente, em ter acesso à educação e propriedades (bens e capital). Habermas inclusive argumenta que o

interesse de classe é uma forma de ter acesso à esfera pública. Foi justamente este interesse que permitiu a burguesia ter este acesso, para além, das condições materiais mencionadas (Habermas, 2014).

Em termos históricos, o surgimento dessa esfera pública especificamente política na Europa se deu em discussão sobre o princípio da soberania absoluta. O primeiro tema estritamente político discutido em esfera pública. Antes do século XVIII, o princípio de soberania era uma política de segredo de Estado, baseada em caráter volitivo. Em outras palavras, a ação do Estado era ato de vontade concentrado nos agentes políticos, alheio à sociedade civil. Durante o século XVIII, o princípio de soberania tornou-se uma política de publicidade do Estado, baseada na razão. O agir do Estado decorre da razão (pública). A sociedade civil – pelo menos parte dela – é legitimada para construir esse agir político. O surgimento da esfera pública política, a partir da tematização da soberania, é uma base fundamental para própria continuidade da esfera pública em si, pois, o que está em jogo é pensar um novo modo de buscar o justo (universal) e o bom (particular) na forma de governar. O princípio de soberania coloca em pauta como o domínio privado (sociedade civil/particulares) pode legitimar e exercer força sobre o domínio público (Estado). A resposta é por meio do uso da razão, que é, pelo menos teoricamente, universal.

Percebe-se, na reconstrução do debate público sobre a soberania pela classe burguesa, que Habermas identifica traços do projeto Kantiano de conciliação entre moral e política presentes na esfera pública (Lubenow, 2007). O princípio da publicidade exprime bem isso ao mediar a legislação política (leis produzidas pelo Estado) à crítica pública que, mesmo tendo natureza política, tem conteúdo de julgamento moral. O controle do Estado pela sociedade civil tendo como referência a opinião pública é a união entre política (poder) e moral (verdade). Somente os atos autorizados pela publicidade – pela crítica e verdade – são válidos.

Nesse sentido, a relação entre Estado e sociedade é drasticamente transformada. O que se estabelece com a esfera pública política é uma tensão entre o princípio de publicidade exigido pela sociedade burguesa e o desejo de dominação do Estado. Só que a esfera pública burguesa não se constitui como uma oposição dissociativa, pois ela “(...) reivindica ser regulamentada pela autoridade a fim de discutir com ela as leis gerais de troca na esfera privada” (Lubenow, 2007, p. 47). Em outras palavras, como as leis do mercado (troca de mercadorias) estavam submetidas aos Estado (tributação, limites etc) e tem amplitude geral (afeta diretamente a vida civil), elas são também assunto público. Quando a sociedade civil torna as leis do mercado uma questão pública, devendo, portanto, sair do sigilo autoritário do

Estado para publicidade, a esfera pública tornou-se consciente do poder de controlar o poder público (Habermas, 2014).

A consolidação da esfera pública, no século XVIII, vai moldar os Estados europeus burgueses, por meio dos seguintes elementos:

A) Governo Parlamentar: figura como a consumação do ideal de publicidade e racionalidade crítica, visto que é o espaço onde se debate assuntos públicos para elaboração de leis gerais. A opinião pública se torna princípio organizador dos Estados modernos, afetando diretamente a compreensão sobre os instrumentos jurídicos, especialmente a legislação. A lei deixa de ter como fonte legitimadora apenas a vontade do soberano, para ter fundamento na opinião pública que, conforme a estrutura da esfera pública burguesa, em última instância, decorre do raciocínio crítico, fazendo convergir o correto, justo e bom. Por sua vez, o Parlamento torna-se arena pública por excelência que ao mesmo tempo transmite a ideia de: i) *inclusão*: por permitir ao “povo” (leia-se, classe burguesa) participar das decisões estatais; ii) *credibilidade/veracidade*: por passarem pelo crivo da racionalidade crítica; iii) *segurança*: pela abolição da necessidade de revoluções violentas, visto que os interesses da sociedade civil são assimilados progressivamente nas constituições nacionais.

B) Estado de Direito liberal: formatação de Estado que irá concretizar o ceticismo em relação ao poder público e sua tendência dominadora estabelecendo instrumentos jurídicos – por meio de normas gerais – que tem como objetivo submeter o Estado à opinião pública. O Estado liberal traduziu, na forma do direito, às aspirações da sociedade civil burguesa, de não intervenção estatal no âmbito privado de troca de mercadorias e trabalho social. De maneira recíproca, a existência e manutenção da esfera pública se deu pelo direito.

O princípio da publicidade crítica só foi possível devido às condições jurídicas reconhecidas nas constituições europeias. São três tipos de direitos ligados diretamente à institucionalização jurídica da esfera pública: i) *Direitos relativos à esfera privada juntas enquanto debate público*: liberdade de opinião e expressão, liberdade de imprensa, liberdade de associação, direito de petição e direito de voto; ii) *Direito de status de liberdade individual*: liberdade individual, inviolabilidade de domicílio e de residência; iii) *Direitos de transações e de propriedade*: igualdade perante a lei e propriedade privada (Silva, 2002). Essas garantias jurídicas tinham como objetivos assegurar uma distinção entre a esfera pública e a esfera privada, garantir a institucionalização da esfera pública (pelos partidos e imprensa) e da esfera privada (pelo instituto jurídico da propriedade), e, por fim, estabelecer uma distinção no interior da esfera privada entre função política (realizada pelo cidadão) e função econômica (realizada pelo proprietário) (Silva, 2002).

Na segunda parte de sua obra *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, Habermas vai trabalhar a passagem da esfera pública política burguesa do Estado de Direito liberal do século XVIII para a esfera pública política do Estado Social dos séculos XIX e XX, no seio das sociedades ocidentais capitalistas, apontando para um “declínio da esfera pública burguesa” (Habermas, 2014). O autor defende que a ideia central de esfera pública mudou com os novos contextos de sociedade civil e de Estado e, consoante seu diagnóstico, três fatores foram decisivos para a deterioração da esfera pública: a) interpenetração entre esfera pública e esfera privada; b) ampliação da esfera pública; c) desenvolvimento dos meios de comunicação de massa (Habermas, 2014).

O primeiro fator, *a interpenetração entre esfera pública e esfera privada* pode ser traduzida na perda da separação entre sociedade civil e Estado. O desaparecimento de uma linha divisória entre as esferas decorre de dois processos igualmente crescentes nas sociedades capitalistas: o intervencionismo estatal na esfera privada e a privatização dos interesses do Estado. O Estado de bem estar social demanda, cada vez mais, interferência do poder público em questões privadas da sociedade, como religião, liberdade de expressão, direitos trabalhistas e sociais (estatização da sociedade). Por outro lado, a lógica do capitalismo administrado faz com que, cada vez mais, grupos dominantes possam usar a máquina pública para aumentar seus lucros e ver seus desejos satisfeitos. Além disso, o Estado passa a transferir suas competências a corporações privadas, terceirizando-as (socialização do Estado). Não havendo mais limites claros entre sociedade e Estado, a esfera pública perde suas funções principais: racionalização da dominação e neutralização do poder (Habermas, 2014; Lubenow, 2007; Silva, 2002).

Para Habermas (2014), no Estado Social do século XX, capitalismo e o intervencionismo estatal não são contraditórios, pelo contrário, estão conectados. Trata-se de um “capitalismo avançado” ou capitalismo administrado, de modo que o Estado é gerido pelo capitalismo. O intervencionismo estatal, neste cenário, só contribui ainda mais para o crescimento do capitalismo visto que fornece, mais e melhores, estratégias de acumulação à classe burguesa. Em tal simbiose, é quase impossível identificar interesses autênticos da esfera privada ou pública, porque o Estado defenderá como seus, interesses da classe burguesa pela roupagem de “interesses gerais ou comuns”.

O diagnóstico de crise do Estado de bem-estar social, apresentado em *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (1962), é aprofundado em *Técnica e Ciência como Ideologia* (1968), bem como em *Problemas de legitimação do capitalismo tardio* (1973). Habermas continua demarcando as diferenças entre o capitalismo liberal, ao defender uma abstenção do

Estado em assuntos privados, dedicando-se apenas à preservação das garantias fundamentais da classe burguesa, e ao capitalismo avançado, em que o Estado intervêm para satisfazer interesses dos capitalistas.

Como dito, no capitalismo avançado, o Estado ocupa espaços que antes eram do mercado, penetrando a esfera privada, com a finalidade de dominar as crises financeiras e de promover desenvolvimento econômico. A atuação estatal precisa de apoio da opinião pública que, em vez de ser criativa e reguladora do ímpeto decisório do Estado, mostra-se passiva, reativa e confirmadora da vontade estatal.

Porém, para que as decisões estatais, que versem sobre troca de mercadorias, tenham maior respaldo (popular), é preciso fazer uso de outros referendos sociais (além da opinião pública), como é o caso do uso da racionalidade técnica, conceituada por Habermas, como a fundamentação das ações da máquina pública pela ciência e pela técnica. Esse tipo de racionalidade ganha *status* de legitimação para agir, culminando tanto em *tecnocracia*, governança da coisa pública por técnicos qualificados (economistas, contadores, especialistas), quanto em uma *cientifização da política*, que são decisões políticas orientadas por critérios científicos, alheios às necessidades da sociedade civil. (Habermas, 2002).

A ciência e a técnica tornam-se relevantes para administração do Estado e da economia. Logo, transformam-se em âmbitos com valor, pois aqueles que detêm o poder sobre a ciência e a técnica poderão usar o capitalismo administrado a favor da satisfação dos seus interesses. Acontece com a ciência e a técnica o mesmo processo que ocorreu com a informação, isto é, uma progressiva reificação e instrumentalização para fins de dominação (Habermas, 2014).

Esse cenário aponta para um completo sitiamento da esfera pública, pois a instrumentalização e a manipulação da informação, ciência e técnica apenas aprofundam o distanciamento da sociedade civil dos espaços decisórios. A sociedade civil não tem conhecimento ou controle algum sobre os interesses, decisões e formas de agir do Estado ou daqueles que de fato decidem – os poderosos. Iso porque, as informações são fabricadas fora da esfera pública, dentro das edições de jornais e das salas da imprensa com o fim de atender interesses particulares. As decisões do Estado sobre mercado e trabalho são reformuladas para uma linguagem técnica e científica, falada apenas entre os especialistas (os tecnocratas) e inacessíveis de compreensão e controle. O resultado é o esfacelamento da esfera pública, visto que não existe um espaço discursivo não manipulado e a sociedade civil não tem nenhum poder sobre si e sobre o poder público (Habermas, 2014; Almeida, 2018).

O segundo fator é a *ampliação da esfera pública*. Essa ampliação foi proporcionada pela expansão do público interessado em participar da esfera pública, possibilitada pela expansão dos direitos políticos, maior acesso à educação formal e aumento da imprensa jornalística. Essa expansão dos interessados e extensão do direito ao sufrágio levam a uma ampliação numérica inimaginável na esfera pública burguesa. São duas circunstâncias que andam de mãos dadas, visto que, ao ter direito ao voto, a classe operária começa a reivindicar sua inclusão na esfera pública e controle sobre as decisões do poder público, que até então, tinha olvidado suas reivindicações (Habermas, 2014).

Esse crescimento da esfera pública gera uma mudança qualitativa em sua constituição: a queda da “qualidade” de seus participantes. Défice qualitativo que não está ligado à essência dos participantes, caso contrário, a leitura de Habermas seria elitizada e até discriminatória. A perda da qualidade vem das condições de produção de crítica, que se viram progressivamente deterioradas com a passagem de um público “pensador e crítico” para um público “consumidor e passivo”. Com isso, Habermas inclusive adverte: o efeito positivo da ampliação da esfera pública é a maior participação da sociedade civil na vida pública. O efeito negativo é que tal participação é conduzida de maneira manipulativa pelos meios de comunicação de massa. (Habermas, 2014).

O terceiro fator é a *função instrumental dos meios de comunicação de massa*. Com a comunicação de massa, a esfera pública deixa de ser espaço de criação para ser espaço de propaganda. O declínio do público pensador decorre justamente da mudança dos jornais como espaço de crítica, para a imprensa como local de venda de cultura e valores. A verdade, que seria construída pelo debate racional, agora é vendida, torna-se um empreendimento lucrativo, pois tem potencial de direcionar as opiniões. Saem de cena os debatedores, entram os consumidores de opiniões. O objetivo dos meios de comunicação de massa é vender “consensos pré-fabricados” como forma de mobilizar as massas nas direções desejadas por aqueles que detêm poder econômico para transformá-lo em poder político (Habermas, 2014).

O diagnóstico habermasiano da esfera pública no capitalista avançado é uma completa instrumentalização da razão por meio da manipulação das opiniões privadas, apresentadas como se fossem públicas. Aqueles que possuem poder político e econômico usam a esfera pública como um espaço para a sociedade civil “acreditar” que participa, interfere ou controla algo. Mas na verdade, as decisões já estão tomadas, o que se busca é tão somente a agregação, o assentimento irrefletido da massa. (Lubenow, 2007; Silva, 2002; Almeida; 2018).

Essa deturpação e subversão promovidas pela publicidade manipulativa dos meios de comunicação de massa geram o que Habermas (2014, p. 58-59) chama de “refeudalização da

esfera pública”, que consiste no fechamento do debate público nos “feudos” da imprensa de massa, gerida pelos interesses secretos dos capitalistas e burocratas. É o retorno da política do segredo e da não transparência, desta vez, mascarada de informação. O raciocínio crítico transformado em consumo passivo de cultura torna impossível a emancipação, porque o comportamento reativo não cria opinião pública, apenas aclamação plebiscitária. Não existem mais debates voltados à construção de opiniões públicas, existem vontades não transparentes elaboradas em salas fechadas de escritórios comerciais e gabinetes do governo que são vendidas, como universais, a um público anestesiado, passivo e manipulado (Habermas, 2014).

Desse modo, a esfera pública do século XIX é reformulada e tem uma nova função: administrar e manipular os interesses da sociedade civil e do Estado. A redução da esfera pública a uma lógica administrativa se concretiza na perda de uma publicidade crítica. O debate público na esfera pública burguesa do século XVIII era constitutivo da opinião pública que, pelo procedimento da crítica, era racional e voltado aos interesses gerais. Na esfera pública dos Estados sociais do capitalismo avançado, o elemento da crítica se perde, e tanto o debate como as opiniões públicas são instrumentalizadas, isto é, tornadas como meios para conseguir levar o maior número de pessoas a aderir a determinadas pautas e vontades que não são conhecidas, mas escusas, como diria Pinzani (2014), movidas por “interesses inconfessáveis”.

Lubenow (2007) sintetiza o pensamento de Habermas, ao denominar que, existe nesse cenário, uma contraposição entre a “publicidade crítica”, voltada para razão pública, democracia e emancipação, e a “publicidade manipulativa”, com finalidade de dominar a vontade política e defender o *status quo*. Essa distinção irá acompanhar todos os debates de Habermas em obras posteriores e irão reverberar nas categorias de “razão instrumental” e “razão comunicativa” em Teoria do Agir Comunicativo (1981). De igual maneira, a ideia de consenso também é diferente. Na publicidade crítica, o consenso é construtivo, constitutivo e orientado para razão emancipatória. Na publicidade manipulativa, o consenso é aderência passiva e reativa a um projeto cujos interesses e mecanismos são desconhecidos da sociedade civil (Habermas, 2014).

No fim da obra original, Habermas (2014) conclui que a esfera pública, com os meios de comunicação, em massa estaria subvertida, atrofiada e desintegrada. As tentativas de emancipação pelo princípio de publicidade restam impossibilitadas. A mercantilização da informação tornou a opinião pública um produto que pode ser manipulado e vendido, usado para fins do mercado ou do Estado – a quem pagar mais. A opinião pública não é uma

construção crítica e política, mas mercadoria fabricada. Diante desse contexto, o autor deixa uma questão em aberto: como as sociedades capitalistas contemporâneas podem manter uma esfera pública crítica, sem necessariamente retornar a uma formação da esfera pública burguesa? (Lubenow, 2007), ou como bem sintetiza Silva (2002, p. 43), “[...] como democratizar, segundo o princípio da publicidade crítica, a esfera pública contemporânea?” Pode-se ainda apostar em um projeto normativo de esfera pública?

Habermas dedica boa parte de sua trajetória acadêmica a responder tais questões, mais precisamente em *Theorie des kommunikativen Handelns* (Teoria do Agir Comunicativo, 1981) e *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats* (Facticidade e Validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia, 1992). Acompanhar o amadurecimento desse debate fornece subsídios intelectuais para compreender o edifício teórico da democracia deliberativa.

A obra Teoria da Ação Comunicativa (doravante TAC), publicada originalmente em 1981, provoca duas mudanças significativas na crítica social da esfera pública. Primeiro, uma releitura da categoria da esfera pública a partir da perspectiva dual dos conceitos de sistema e mundo da vida. Em segundo lugar, mergulho da categoria esfera pública na estrutura pragmática da linguagem, isto é, o princípio normativo do discurso. Com efeito, o tema da esfera pública é objeto de análise pelo autor no segundo volume da TAC⁵⁰, no qual ele explica a concepção dual da sociedade entre sistema e mundo da vida (Habermas, 2012). Essa concepção é distinta daquela proposta em *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (doravante MEEP), pois não se trata de uma transposição de conteúdos entre Estado e sociedade civil, mas de uma prática comunicativa de entendimento linguístico mútuo (Lubenow, 2015).

Quadro 6 - Comparação entre Mundo da Vida e Sistema

Concepção dual de Sociedade em Teoria da Ação Comunicativa	
Sistema	Mundo da Vida
Ação instrumental e estratégica	Ação Comunicativa
Meios não linguísticos	Meios linguísticos
Regulação	Entendimento mútuo e consenso
Imperativos funcionais (não intencionais)	Decisões voluntárias
Isentas de conteúdo normativo	Contém conteúdo normativo

⁵⁰ A versão da obra utilizada é a tradução para o português de Paulo Astor Soethe, publicada pela Editora Martins Fontes, no ano de 2012.

Esferas formais	Esferas informais
Poder e Dinheiro	Sociedade Civil

Fonte: Elaboração própria. (2024).

O *mundo da vida* é o conjunto de referências dos agentes comunicativos. Ele se estabelece pela linguagem. Possui três estruturas: solidariedade, cultura e identidade por meio do qual os agentes possuem horizontes culturais, sociais e identitários. Na vida social, existe uma troca criativa dessas referências linguísticas orientadas por princípios de respeito mútuo e verdade. A lógica imperante no mundo da vida é a ação comunicativa, cujo objetivo é o entendimento mútuo.

A categoria *sistema* designa o conjunto de atividades reguladas com consequências não pretendidas, não intencionais. Essas atividades são funcionais e não dizem respeito às intenções dos sujeitos. Ele funciona por regras destituídas de conteúdo normativo, cujo objetivo é a subsistência do poder pela via da dominação. Tal domínio se mantém por meio de mecanismos funcionais operacionalizados pela lógica da ação instrumental. O sistema anula as possibilidades da consciência social e do entendimento mútuo. Por isso, sua principal consequência é a deterioração das formas de solidariedade social, porque além de não conter uma orientação normativa, subtrai as vontades intersubjetivas pela operacionalização de objetivos sistêmicos: poder e dinheiro (Habermas, 2012).

A sobreposição do sistema no mundo da vida é chamada por Habermas de “colonização do mundo da vida”. Trata-se da instrumentalização dos recursos comunicativos pelos imperativos sistêmicos do dinheiro (imperativo econômico) e poder (imperativo administrativo). Em outras palavras, as estruturas comunicativas são atacadas pelos imperativos sistêmicos. “Ser atacado”, neste caso, significa perder seu potencial comunicativo para tornar-se manipulativo, isto é, servir aos interesses estratégicos do Estado ou dos grupos poderosos. Nessa arquitetura teórica, a esfera pública é realocada e torna-se um espaço da prática comunicativa com o fim de preservar e revitalizar o mundo da vida.

Um terceiro imperativo é apontado por Habermas, o Direito, reconhecido pelo processo de juridificação da vida, regulação não comunicativa da vida social pelos mecanismos do direito positivado. Esses processos colonizadores convertem-se em patologias sociais na medida em que inviabilizam a ação comunicativa e a possibilidade de entendimento mútuo, deteriorando a solidariedade social. Três são as causas identificáveis dessas patologias: a) fragmentação do mundo da vida; b) racionalidade unilateral; c) instrumentalização das esferas de comunicação. Elas ocorrem porque a operacionalização

sistêmica funciona de maneira fechada, observando apenas suas próprias regras funcionais. O resultado é uma crise de legitimação nas sociedades contemporâneas. Pois, se os sistemas não permitem trocas comunicativas, mas referem-se a si mesmo, *como a economia, o Estado e o direito vão encontrar uma base normativa de fundamentação válida?*

Além disso, Lubenow (2015) afirma que, para Habermas, a esfera pública é uma “extensão” do mundo da vida. Portanto, a colonização do mundo da vida configura igualmente uma colonização da esfera pública. No âmbito da esfera pública, essa colonização ocorre pela intromissão da administração pública em espaços cívicos (pela institucionalização, por exemplo) e pela ideologização da vida pública por mecanismos sistêmicos (pensar a vida social como gestão negocial). A consequência é “uma instrumentalização dos recursos comunicativos do mundo da vida pelos imperativos sistêmicos” e “exclusão das discussões prático-morais da esfera pública” (Lubenow, 2015, p. 80).

Desse modo, sistema e mundo da vida apontam uma guinada da categoria da esfera pública de MEEP para TAC. Na primeira empreitada teórica, Habermas se atém às limitações das particularidades contextuais, de tempo e espaço da esfera pública burguesa europeia. Na nova arquitetura teórica da TAC, o autor expande sua a categoria para estruturas comunicativas presentes no cotidiano e com caráter universal da comunicação humana (racionalidade comunicativa)⁵¹. Ocorre o que Lubenow (2015, p. 78) chama de “radicalização linguística da categoria da esfera pública”, a qual passa a ser considerada algo intrínseco as formas de comunicação estabelecidas nas democracias contemporâneas.

Em MEEP, a esfera pública era considerada um *medium* entre sociedade civil e Estado, na TAC essa função é revista. Ela passa a ter outras funções: a) garantir e proteger o mundo da vida contra os imperativos sistêmicos; b) possibilitar uma integração por meio da solidariedade estabelecida com base no entendimento mútuo. Nota-se, portanto, que uma maior responsabilidade é depositada na esfera pública, pois ela passa a ser o espaço de revitalização do mundo da vida por meio da prática comunicativa, isto é, da deliberação. Habermas (2012) fala, então, em “sitiamento do sistema pelo mundo da vida”, em contraste ao seu diagnóstico pessimista de “refeudalização da esfera pública” em MEEP. A distinção entre esses dois processos, é que o primeiro (sitiamento) não tem pretensões de dominação exercidas no último (refeudalização). Não obstante essas distinções provocadas pela mudança

51 Teoria da Ação Comunicativa, a princípio, tinha dois objetivos claros: a) Construir alicerces epistemológicos da racionalidade comunicativa; b) interpretar a dinâmica da sociedade pautada na dicotomia entre agir estratégico e agir comunicativo.

da arquitetura teórica, a esfera pública não perde seu caráter de mediação, agora entre sistema e mundo da vida.

A primeira reação dos intérpretes de Habermas com a TAC foi sobre o potencial do mundo da vida. Conforme explicitado, a função do mundo da vida prevista por Habermas é apenas de “proteção” contra imperativos sistêmicos. Autores como Honneth (1991) se perguntam se haveria modos do mundo da vida também ser criativo e ofensivo e não apenas reativo? É possível pensar em práticas sociais e políticas capazes de expandir o mundo da vida? Nesse sentido, duas críticas podem ser apontadas no novo enquadramento teórico da esfera pública na TAC. Primeiro, dúvidas sobre as possibilidades de efetivação da prática discursiva em âmbitos institucionais. Segundo, imaginar novas formas de oposição social ao processo de colonização do mundo da vida.

Sobre as possibilidades de efetivação, críticos como Calhoun (1992); Cohen (1992) e Honneth (1999) argumentam que a ação comunicativa tem uma capacidade restrita de interferir em práticas discursivas em contextos institucionais (Estado). A ação comunicativa não está inserida em procedimentos políticos-institucionais no processo democrático. A esfera pública pode apenas “situar” os arranjos institucionais. Sem dúvidas, é com foco nessa crítica que Habermas vai pensar a política e a democracia deliberativa para superar essa lacuna institucional. Em outras palavras: o autor viu a necessidade de elaborar um projeto político-institucional, que desde de sua fundamentação, levasse em consideração o potencial discursivo da ação comunicativa. Esse desafio é enfrentado por ele em *Facticidade e Validade* (1992).

Por sua vez, sobre o pessimismo de Habermas em relação aos novos movimentos sociais, Lubenow (2015) afirma que o autor alemão, na TAC, tem uma “desconfiança” dos movimentos de protestos. Essa visão negativa, em um primeiro momento, decorre do ceticismo ao caráter esporádico e de fácil dissolução dos novos movimentos à época da elaboração da respectiva obra. No prefácio de 1990 de MEEF, Habermas aponta uma mudança de posição e aloca os movimentos sociais como possíveis protagonistas de uma revitalização da esfera pública. Entendimento ratificado em *Facticidade e Validade*, de maneira que as organizações sociais passam a ser estruturas comunicativas vitais para democracia procedimental.

Essas mudanças acontecem quando Habermas, no prefácio da TAC de 1985, inicia um processo de revisão de sua teoria comunicativa. Preliminarmente, aceita a necessidade de se pensar a relação sistema/mundo da vida como via de mão dupla e não apenas de via única,

isto é, de colonização. Logo, é preciso revigorar institucionalmente o mundo da vida, que pode agir além de uma postura meramente defensiva aos imperativos sistêmicos.

Por sua vez, é no prefácio de MEEP de 1990 que a categoria da esfera pública adere ao objetivo de revigoração do mundo da vida. O prefácio de Habermas é um importante momento de autocrítica (Lubenow, 2015). O autor reformula sua tese em duas vias: o conteúdo da esfera pública e o lugar que ela ocupa em sua teoria da sociedade (dualidade entre mundo da vida e sistema). A esfera pública ganha um espaço mais importante em sua teoria devido ao que ele chama de “redescoberta da sociedade civil”. Nesse novo cenário, novas possibilidades de investigação se abrem. De um lado, um programa de pesquisa empírica, de outro lado, uma teorização mais aprofundada da esfera pública alinhada à teoria da democracia. Habermas escolhe esse segundo caminho e o percorre em *Facticidade e Validade* (1992), buscando a efetivação do modelo discursivo em toda sua potencialidade política. Em síntese, ele procura saber: *quais as condições para institucionalização do procedimento discursivo de formação de opiniões públicas?*

Em *Facticidade e Validade*⁵² (2020), o objetivo principal de Habermas é enfatizar o caráter institucional do potencial político do princípio do discurso. Em suas investigações, ele direciona sua atenção ao papel do Direito⁵³ e as práticas democráticas como intimamente ligadas aos fluxos comunicativos das sociedades contemporâneas, ao mundo da vida. O autor conclui por uma defesa da política democrática deliberativa, de natureza institucional e procedimental (Habermas, 2020).

Com essa obra, o autor alemão procura ao mesmo tempo: (a) responder às críticas sobre o déficit institucional da TAC, (b) avançar na discussão sobre a concepção dual da sociedade (mundo da vida e sistema) e (c) propor um modelo de democracia intermediado pelo Direito com foco no discurso: o modelo discursivo ou deliberativo de democracia.

Em primeiro lugar, sobre a lacuna institucional do mundo da vida e do agir comunicativo, Habermas reformula sua teoria, concedendo, à esfera pública, um caráter mais ofensivo e ativo diante das colonizações sistêmicas. Como já apresentado no prefácio de MEEP, ele admite a possibilidade de uma contra ofensiva do mundo da vida sobre o sistema. A questão em aberto é como tal opugnação poderia acontecer. A resposta vem por meio da

⁵² A obra original tem o título “*Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*”, publicada em 1992. Portanto, quando se faz alusão a obra, usa-se a datação do ano de publicação (1992). Porém, o texto usado para leitura e análise desta tese foi a tradução para o português feita por Felipe Gonçalves Silva e Rúrion Melo, publicado pela Editora UNESP, no ano de 2020. Desse modo, as alusões ao texto literal, citações e conceitos da obra utilizada na pesquisa terão como data o ano de 2020.

⁵³ O uso do termo “Direito” com letra maiúscula nesta seção diz respeito exclusivamente ao Direito como categoria analítica usada por Habermas em *Facticidade e Validade*, fazendo alusão a compreensão do autor sobre Direito Moderno na obra.

tese de um revigoramento institucional do mundo da vida pela via de um fluxo duplo que pode ser expresso da seguinte forma:

Quadro 7 - Comparativo entre TAC e Facticidade e Validade

1981 – Tese da colonização interna do mundo da vida (exemplo: juridificação)			
Pressupostos	Sistema (Político) =>		Munda da Vida
	(Produtor de Opacidade)	Coloniza =>	(Transparência desaparece)
1992 – Relação entre a esfera pública e o sistema político			
Pressupostos	Sistema político	<= influencia	<= Mundo da Vida
	(Opacidade desaparece)		(Esfera Pública) (Produtor de transparência)

Fonte: Silva, 2004, p. 153.

Em TAC, Habermas afirma que a esfera pública apenas poderia “situar” o sistema. Em Facticidade e Validade (2020), a esfera pública pode influenciar o sistema e interferir na tomada de decisões sobre política e economia. O sistema político deixa de ser considerado auto suficiente e torna-se sensível a outras estruturas, *in casu*, a esfera pública e o mundo da vida. Isso somente é possível porque a esfera pública assume um novo papel: mediar os fluxos comunicativos (do mundo da vida) institucionalmente com o sistema político (sistema).

Pode-se dizer, então, que compete à esfera pública gerir os processos de institucionalização das demandas sociais. Para dar conta dessa atribuição, a esfera pública deve ter um caráter normativo e procedimental. Normativo porque estabelece princípios orientadores para formação da opinião e da vontade política. Procedimental porque a validade das opiniões geradas na esfera pública institucionalizada depende da observância da política deliberativa - *i.e*, das regras do jogo democrático discursivo⁵⁴.

⁵⁴ Sobre as regras do jogo democrático, Habermas faz alusão à Norberto Bobbio. De acordo com o autor italiano a melhor definição é como uma forma de governo regida por um conjunto de regras. Essas regras dizem estabelecem *quem* está autorizado a tomar decisões coletivas e *quais* os procedimentos devem ser aplicados para autorização e decisão. Portanto, são as regras do jogo democrático: a) participação política do maior número de cidadãos; b) regra da maioria para decisões políticas; c) direitos de comunicação e a seleção do maior número de programas e dirigentes distintos; d) proteção à esfera privada. Para Habermas, essas regras possuem o âmago normativo do procedimento democrático, mas não são suficientes para fundamentar uma compreensão procedimental da democracia, pois “seu ponto mais importante consiste no fato de que o procedimento democrático institucionaliza discursos e negociações com a ajuda de formas de comunicação que devem fundamentar a suposição de racionalidade para todos resultados alcançados conforme o procedimento” (Habermas, 2020, p. 388).

A democracia deliberativa pensada por Habermas nasce como uma síntese de duas tradições democráticas consideradas insuficiente pelo autor alemão, a saber o liberalismo político e o republicanismo.

A concepção liberal (ou modelo liberal) gira em torno da categoria da autonomia privada, fundamentada em interesses particulares e liberdades individuais. Na democracia liberal, existe uma separação entre sociedade e Estado com foco neste último, pois a sociedade despende sua vitalidade para exercer controle sobre o poder do Estado. O processo democrático cumpre a tarefa de programar o Estado para o interesse da sociedade. Trata-se de uma função de agregar e impor interesses sociais privados perante um aparato estatal especializado. “De acordo com o ponto de vista Liberal a política é essencialmente uma luta por posições que assegurem a capacidade de dispor de poder administrativo”. (Habermas, 1995, p. 42). A política na perspectiva liberal é sempre um agir estratégico de cunho formal e voltado para interesses privados. A formação de opinião e a vontade na esfera pública se dão pela concorrência para conservar e adquirir poder. Isso é manifesto por meio de voto, que por sua vez é instrumentalizado e tem como objetivo o êxito da manifestação de preferências dos atores.

A concepção ou modelo republicano ergue-se a partir da categoria de autonomia pública. Ela possui um forte teor normativo, baseado nas noções de vontade comum e solidariedade social. O processo democrático é constitutivo da própria sociedade. “A política é entendida como uma forma de reflexão de um complexo de vida ético” (Habermas, 1995, p. 40). Essa reflexão leva ao esclarecimento de uma ideia de dependência recíproca na comunidade, de onde surge uma fonte de integração social, baseados na solidariedade e bem comum. O ordenamento jurídico é criado a partir dos direitos subjetivos. O processo político, na concepção republicana, é uma forma específica de “comunicação pública para o entendimento” (Habermas, 1995, p. 43). É uma concepção normativa, pois não pensa a política como questão de interesses e preferências, mas de valores.

Os dois modelos de democracia têm problemas. O liberal por ter um déficit normativo, terreno fértil para colonização sistêmica. O republicano padece de “idealismo excessivo”, pois depende sobremaneira das virtudes dos cidadãos orientados para o bem comum. Uma sociedade que se baseie somente na ética dos discursos políticos tende ao fracasso. Habermas então apresenta seu modelo alternativo: o modelo democrático deliberativo cuja base de sustentação está na concepção de política deliberativa.

nde sobremaneira das virtudes dos cidadãos orientados para o bem comum. Uma sociedade que se baseie somente na ética dos discursos políticos tende ao fracasso. Habermas

então apresenta seu modelo alternativo: o modelo democrático deliberativo cuja base de sustentação está na concepção de política deliberativa.

O conceito habermasiano de política deliberativa é fortemente influenciado por Joshua Cohen e o texto *Deliberation and Democratic Legitimacy* (1989). Cohen defende um procedimento “ideal” de deliberação e tomada de decisão alusivo a uma política deliberativa capaz de ser efetivada pelas instituições sociais. Habermas assume então os postulados de Cohen para um procedimento democrático deliberativo (Habermas, 2020, p. 390-391):

- a) As deliberações são efetivadas de forma argumentativa, por meio da troca regulada de informações e razões apresentadas e examinadas criticamente;
- b) As deliberações são inclusivas e públicas. Ninguém deve ser excluído, de modo que, todos os possíveis afetados devem poder participar;
- c) As deliberações são livres de coerções externas. Os participantes são soberanos e devem submeter-se somente à regra do melhor argumento (regras argumentativas);
- d) As deliberações são livres de coerções internas que possam afetar a igualdade dos participantes. Todos têm iguais oportunidades de apresentar temas, serem ouvidos ou criticar. Submetendo-se, novamente, somente à “força coercitiva do melhor argumento”;
- e) As deliberações visam, em geral, a um acordo motivado racionalmente. Ademais, podem ser continuadas de modo ilimitado ou retomadas a qualquer momento.
- f) Essas regras são aplicáveis às deliberações em geral. Porém, as deliberações de *caráter político* exigem regras adicionais. São elas:
- g) Os acordos devem ser tomados por meio da regra da maioria, mas podem ser revogados a qualquer momento, desde que a minoria convença a maioria a adotar suas concepções;
- h) As deliberações políticas aplicam-se a todas as matérias de interesse geral ou generalizáveis;
- i) As deliberações políticas aplicam interpretações de necessidades e a mudança de atitudes e preferências pré-políticas.

A diferença da política deliberativa dos outros modelos democráticos reside na singular importância dada aos processos informais de formação da opinião e da vontade na esfera pública. As regras procedimentais da deliberação não se limitam à organização da votação eleitoral ou discussões parlamentares e judiciais. São regras e procedimentos

presentes no mundo da vida, *i.e.*, nas agremiações, associações, assembleias e nas conversas do cotidiano. Portanto, são usadas em nível informal de comunicação humana e em espaços não institucionalizados, desempenhando uma função de integração social. Como também estão presentes nos espaços institucionalizados e formais do governo representativo, do Parlamento e dos tribunais, com a função de regulação. A política deliberativa é um fio condutor que perpassa os dois níveis (formal e informal) e liga a esfera pública com o mundo da vida e o sistema político.

Um elemento de grande importância na democracia procedimental e na política deliberativa é o Direito. Habermas questiona se o Direito é apenas um meio para o exercício do poder administrativo e político, ou também pode funcionar como um meio de integração social? (Silva, 2004). Em sua resposta, ele assevera que o Direito, portanto, possui dois aspectos. Um aspecto sistêmico, regulatório e coercitivo sobre os impulsos do mundo da vida. E outro aspecto comunicativo, expresso na tradução dos influxos comunicativos do mundo da vida. Esses dois aspectos permitem ao Direito ter função mediadora e transformadora. Ele é o mediador entre mundo da vida e sistema e transformador do sistema pelo mundo da vida. Em síntese, o Direito assume o papel de vínculo entre processos de formação discursiva da opinião e da vontade pública e os procedimentos de tomada de decisão.

Pode-se perguntar: *mas a função de mediação não era da esfera pública?* **Significa dizer que o Direito usurpou o papel de *medium* da esfera pública?** Não. Habermas realoca o Direito ao lado e com a esfera pública, ambos são mediadores equivalentes entre mundo da vida e sistema.

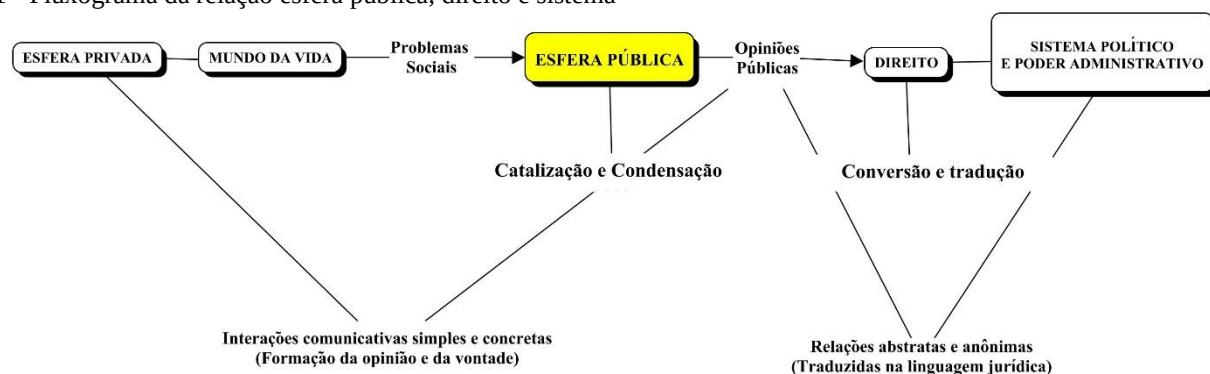
Um segundo questionamento pode ser levantado: *com a função transformadora do Direito, significa agora que ele exercerá um papel “colonizador” sobre o sistema político?* A resposta também é não. Esse novo caráter ofensivo do Direito não implica na reprodução do agir instrumental funcionalista. A função transformadora, por ter natureza comunicativa, não se destina a dominação, mas a legitimação democrática do sistema político pelos procedimentos jurídicos.

Em síntese, o Direito e a esfera pública têm a atribuição de articular a facticidade do mundo da vida, em termos de validade jurídica, para afetar os processos decisórios nos sistemas político e administrativo. A esfera pública como um espaço de tematização e identificação de problemas sociais. O Direito como um tradutor das demandas problematizadas pela esfera pública em uma linguagem jurídica capaz de afetar os sistemas. Percebe-se, então, que o Direito é a “ponta da lança” de uma contra ofensiva comunicativa do mundo da vida.

A mediação entre mundo da vida e sistema realizados pelo Direito, refere-se a uma mediação entre os fluxos comunicativos informais da sociedade civil e as redes formais do sistema político administrativo por uma linguagem jurídica. Essa transição opera pelo princípio de discurso presente no direito e por procedimentos de institucionalização, mais precisamente institucionalização jurídica. Esse princípio de discurso é definido por Habermas (1989, p. 148) nos seguintes termos: “toda norma válida encontraria o assentimento de todos os concernidos, se eles pudessem participar de um Discurso prático”. Desse modo, o Direito tem a função de definir as condições gerais e necessárias à institucionalização de processos discursivos democráticos no âmbito político ou, nas palavras de Lubenow (2015, p. 100), “[...] o Direito torna-se um mediador através do qual o poder comunicativo se transforma em poder administrativo”.

A partir das funções integrativas encontradas na estrutura do Direito moderno, ele pode ser um meio para solucionar patologias das sociedades plurais e complexas, a saber: a fragmentação das identidades e as necessidades funcionais de reprodução material do agir estratégico. O caminho para sanar tais problemas é pela via de uma estabilidade que respeite as individualidades, mas ao mesmo tempo, integre os grupos discursivamente. O Direito pode ser esse caminho, pois ele permite às pessoas e grupos, pela institucionalização discursiva, converterem suas demandas em argumentos jurídicos e pelos procedimentos democráticos, chegar a conclusões racionalmente aceitáveis. Então, a lei pode desempenhar o papel de ponto de estabilidade das relações sociais modernas.

Figura 1 - Fluxograma da relação esfera pública, direito e sistema



Fonte: Elaboração própria. (2024)

Por esses motivos, o tema da legitimidade da lei e do direito é tão caro à Habermas. Para o autor, o Direito reflete uma dualidade importante nas comunidades políticas modernas: direitos humanos *versus* soberania popular. Essa dualidade tem como plano de fundo a

ambivalência presente no conceito de autonomia individual que funda o direito moderno. Por um lado, a autonomia individual refere-se a autonomia privada, concretizada por meio das liberdades do sujeito de direito. Por outro lado, essa autonomia individual também é constituída de uma autonomia política (ou pública), manifesta em direitos comunicativos e políticos. Dessas compreensões presentes na categoria de autonomia surgem os já comentados paradigmas jurídico-políticos do liberalismo e do republicanismo cívico.

Essa trajetória intelectual de trinta anos, desde a primeira publicação de MEEP (1962) até *Facticidade e Validade* (1992), foi assimilada pela literatura acadêmica e pelos ativistas brasileiros. Como bem descreve Leonardo Avritzer (2003; 2007), a categoria de esfera pública e a teoria habermasiana foram importantes para as experiências de inovação institucional democrática no Brasil. Serviu como um fundamento teórico para construção de arranjos institucionais de práticas deliberativas. Os conselhos são um exemplo perfeito dessa produção. Os elementos vitais da teoria da esfera pública, como: princípio de discurso, tematização social na esfera pública, efeito canalizador da esfera pública, capacidade conversiva do Direito e busca pela influência no sistema político, estão todos inseridos na lógica de atuação dos conselhos em todos os níveis na experiência nacional.

Os conselhos são laboratórios de testes da hipótese procedimental deliberativa. Habermas inova ao reconhecer o potencial criativo do discurso nos fluxos comunicativos informais, fora do parlamento e tribunais. Mas, ele mesmo propõe um nível mínimo de institucionalização capaz de tensionar o sistema político e administrativo pela via da esfera pública. Os conselhos são exatamente o tipo de designer institucional aptos a esta tarefa, na medida que, as representações da sociedade civil nascem dos fluxos comunicativos informais, o órgão tematiza os principais problemas sociais e, pela via deliberativa, buscam-se acordos entre sociedade civil e poder público, na forma de direitos.

Especificamente sobre o Conselho Municipal de Imperatriz, que é a unidade de análise desta pesquisa, os aspectos relativos à compatibilidade e aderência da práxis do conselho local à teoria da esfera pública serão abordados na seção 4 desta tese, nos itens 4.5.1 (Concepções de Participação) e 4.5.7 (Processos Deliberativos).

Com o passar do tempo e com o conhecimento acumulado das experiências deliberativas dos (e nos) conselhos, novas críticas e correções foram peticionadas à teoria da esfera pública. As ponderações à categoria e ao conceito de democracia deliberativa podem ser divididas em dois grupos: críticas aos fundamentos normativos da esfera pública e críticas às experiências deliberativas na práxis social democrática.

2.4 CRÍTICAS À DEMOCRACIA DELIBERATIVA DE MATRIZ HABERMASIANA

A amplitude da obra de Habermas é equiparada à quantidade de comentadores do autor. Especificamente sobre a categoria da esfera pública e a concepção de democracia deliberativa, existem inúmeros críticos, tais como Craig Calhoun, Joshua Cohen, Andrew Arato, Axel Honneth, Seyla Benhabib, Hauke Brunkhorst, Luís Felipe Miguel, Luiz Repa, Nancy Fraser, Iris Marion Young, Jessé Souza, entre outros. Como mencionado, as críticas podem ser agrupadas em duas seções: aquelas destinadas a atacar os fundamentos normativos da categoria da esfera pública e aquelas que questionam a política deliberativa como uma prática verdadeiramente inclusiva e democrática. Enquanto uma avalia a esfera pública pelos seus pressupostos, a outra julga a deliberação pelas suas consequências.

Diante da vastidão de autores e obras sobre o assunto, foi realizada uma delimitação das referências teóricas utilizadas como contraponto à teoria habermasiana. Os critérios para seleção das autoras e das ponderações críticas foram: (a) análises específicas sobre a categoria da esfera pública e sobre a política deliberativa; (b) críticas que pudessem abranger apreciações sobre os pressupostos e práticas institucionais da deliberação pública; (c) análises com caráter contributivo à realidade dos conselhos; (d) concepções com caráter contributivo ao contexto dos grupos vulneráveis, para fins de adequação à pertinência temática da pessoa com deficiência.

Aplicados esses critérios, duas autoras foram escolhidas: Nancy Fraser e Iris Marion Young. Fraser representa o papel de condensação das críticas aos pressupostos da categoria da esfera pública de Habermas. Young, por sua vez, fará as vezes de uma julgadora da capacidade da proposta deliberativa de ser verdadeiramente inclusiva como modelo democrático. Ambas as autoras demonstram muito bem as limitações e debilidades da concepção de espaço público presentes na maioria dos conselhos no Brasil e no mundo.

2.4.1 Nancy Fraser e a crítica dos pressupostos da esfera pública

Uma das críticas mais diretas à concepção de esfera pública burguesa de Habermas foi feita pela filósofa Nancy Fraser, especialmente no texto *Repensando a esfera pública: uma contribuição a crítica da democracia atualmente existente*, publicado em 1992, cujos argumentos são reverberados por autores e autoras da filosofia social e política até os dias de

hoje⁵⁵. Sem dúvidas, teorias críticas feministas, raciais e marxistas contemporâneas utilizam os argumentos de Fraser para contestar a ideia de esfera pública de Habermas. Fraser pode não ter sido a primeira a explicitar problemas da teoria da esfera pública de Habermas, como se verifica nas contribuições de Jean Cohen, Andrew Arato, John Dryzek, Seyla Benhabib, Jean Mansbridge, mas é uma das que melhor organizam, de maneira didática e lógica, as debilidades do projeto normativo habermasiano.

A escolha de Nancy Fraser como modelo contestatório ou revisionista da concepção de esfera pública de Habermas para este trabalho justifica-se pelos seguintes motivos: (1) a autora constrói uma revisão da teoria da esfera pública dentro do quadro teórico da teoria crítica, realizando uma crítica exógena e endógena da obra de Habermas; (2) a análise de Fraser trata diretamente de dois pontos nevrálgicos para o tema deste trabalho, os grupos vulneráveis politicamente e a relação da institucionalidade democrática com tais grupos; (3) sua análise abre um diálogo importante entre os temas de redistribuição, reconhecimento e identidades⁵⁶. Além dessas motivações, frise-se que as críticas de Fraser ao projeto normativo de esfera pública de Habermas é uma crítica à democracia deliberativa em seus pressupostos e consequências mais fundamentais, portanto, não se trata de uma apreciação personalizada em Habermas, mas uma análise estrutural da deliberação nas sociedades democráticas.

Nancy Fraser admite e defende a ideia de esfera pública como algo indispensável para teoria social e política da democracia contemporânea. Para ela, a teoria da esfera pública é uma importante ferramenta explicativa das sociedades democráticas no capitalismo tardio e sua existência não pode ser negada. Logo, a sua crítica não versa sobre a existência da esfera pública, mas uma crítica sobre os pressupostos e premissas da maneira como Habermas concebe tal ideia. Pode-se dizer que Fraser elabora uma *crítica da insuficiência* da esfera pública habermasiana, que segundo ela, não satisfaz nem as exigências de uma metodologia crítica nos moldes da escola de Frankfurt, nem a complexidade real das sociedades vigentes.

Portanto, ela qualifica a teoria da esfera pública de Habermas como uma “ideia insatisfatória” (Fraser, 1999, p. 141), por um lado, por não desenvolver um modelo pós-

⁵⁵ Não apenas autoras feministas têm utilizado Fraser como modelo teórico de crítica à Habermas, como teóricos críticos raciais e decoloniais. No Brasil, mesmo autores mais alinhados com Habermas, como Ricardo Mendonça e Leonardo Avritzer, incorporaram as contribuições de Fraser no escopo de aperfeiçoar a teoria da esfera pública na sociedade atual.

⁵⁶ A autora é uma das primeiras a convocar o assunto das identidades na teoria da esfera pública. O tema da identidade remete diretamente à questão do reconhecimento. Em outras palavras, Fraser leva o seu leitor a questionar a função do espaço público para além da participação no sentido de autonomia, mas relativo à afirmação de um grupo social na tessitura social múltipla. Logo, o espaço público não é apenas para convencimento dos pares para algum objetivo específico de assunto público, é também local de auto afirmação, elemento caro às pessoas com deficiência.

burguês de esfera pública, por outro, por não problematizar as premissas duvidosas que sustentam a esfera pública burguesa. A autora dedica-se, então, ao segundo ponto, isto é, a problematização das premissas da esfera pública burguesa e, de maneira bem sinóptica, a um possível projeto de esfera pública pós-burguesa⁵⁷. Dedicar-se agora atenção as ponderações de Fraser às premissas da esfera pública burguesa.

No modelo crítico de Nancy Fraser a esfera pública de Habermas diz respeito a duas acusações: a primeira, de que a esfera pública burguesa é idealizada; a segunda, de que a esfera pública burguesa é excludente. Denominar-se-á, respectivamente de crítica da idealização e crítica da exclusão.

Sobre a crítica da idealização, Fraser argumenta que o caráter idealístico está diretamente ligado ao fato de Habermas excluir outras esferas: “[...]é precisamente porque não examina outras esferas públicas que termina por idealizar a esfera pública liberal” (FRASER, 1999, p. 146). Aqui é importante lembrar que Habermas sabe da existência de outras esferas públicas, notadamente, a esfera pública literária – pré-política, a esfera pública proletária e campesina –, porém, como dito, ele justifica a escolha da esfera pública burguesa lançando mão do argumento da relevância desta modalidade específica de esfera pública e do seu potencial de influência sobre a sociedade do século XVIII que, de acordo com Habermas, outras modalidades de esferas públicas não conseguiam alcançar.

Fraser não se convence desse argumento de Habermas e posiciona-se no sentido de que a exclusão de outras esferas públicas, isto é, de outros públicos (proletários, campesinos etc), é parte constituinte da esfera pública burguesa. Sem a exclusão de outros espaços e públicos, a esfera pública liberal não teria sido possível, assevera Fraser. Logo, a esfera pública não é “melhor” que as outras por ser relevante, mas tornou-se relevante e influenciável devido a sua capacidade de excluir outros espaços e atores do debate.

Fraser, então, faz uso do que ela denomina de “historiografia revisionista” (FRASER, 1999, p. 147) tanto para contestar a supremacia da esfera pública burguesa como para destacar seus conflitos e contradições internas. Para autora, a esfera pública burguesa, mesmo antes de sua transformação e declínio no Estado Social do século XIX, ou seja, mesmo no auge de sua constituição, está permeada de contradições que são olvidadas por Habermas em seu diagnóstico.

⁵⁷ Fraser ainda vem a discorrer sobre a esfera pública em textos espaços de sua literatura, mas sempre optando pela crítica das premissas da esfera pública burguesa. São textos importantes sobre o tema, além do trabalho com maior preciosismo nesta pesquisa, que constituem o arcabouço teórico da autora sobre esfera pública: *Scales of Justice: reimagining political space in a Globalizing World* (2008) e *Transnationalizing the Public Sphere* (2014).

Tomando como exemplo a obra *Women and the Public Sphere in the Age of the French*, de Joan Landes (1988)⁵⁸, Fraser argumenta que a feminilidade e a publicidade eram consideradas como categorias incompatíveis, visto que, a esfera política baseava-se no ideal de racionalidade, virtuosidade e virilidade masculina. Construções do imaginário social ou ideologias desse tipo impactam diretamente na formação da esfera pública burguesa, que Habermas parece olvidar ou não se detém com maior cuidado. Fraser afirma que Habermas não nega a existência desses fatores, mas que os considera como “eventualidades”. Mas o que para Habermas pode ser um detalhe, para a teoria crítica feminista, na qual Fraser advoga, é um ponto fulcral, pois afeta diretamente no acesso à esfera pública, no que diz respeito à pretensão de um debate aberto a todos. Portanto, o cerne da crítica da idealização de Fraser reside no fato de que Habermas aceita a concepção do homem e do público burguês como válida e universalizável.

Sobre a crítica da exclusão, Fraser aponta para um déficit de criticidade por parte do filósofo alemão em relação à análise da constituição da esfera pública burguesa. Ao contrário do que Habermas sugere, essa esfera não era acessível a todos devido a razões estruturais, culturais e ideológicas. As associações civis, culturais e filantrópicas tinham uma abertura de público muito limitada e, mesmo com a introdução de mecanismos formais de acesso, como o voto, a educação ou a propriedade, esses ainda não eram suficientes para caracterizar a esfera pública burguesa como um modelo de universalidade.

Novamente, o exemplo de Fraser sobre a participação das mulheres na esfera pública burguesa tem força probatória para sua acusação de exclusão, uma vez que, a segregação das mulheres da esfera pública burguesa não foi (ou seria) superada com instrumentos formais de educação, propriedade ou direitos políticos. Trata-se de uma exclusão muito mais profunda, a nível de cultura e estrutura social sedimentada, que põe em risco a credibilidade de um dos pilares fundamentais da esfera pública: a abertura/pluralidade discursiva.

Para unir a crítica da idealização e a crítica da exclusão, Fraser introduz o conceito de contrapúblicos subalternos como um recurso teórico explicativo e ilustrativo. Os contrapúblicos são outros públicos que coexistem e competem com o público burguês ou hegemônico. Com isso, Fraser defende que, no mesmo espaço e tempo, há diversos públicos,

⁵⁸ Nesta obra, Joan Landes examina a relação das mulheres com o surgimento da organização burguesa da esfera pública no século XVIII. Tendo como referência a França do século XVIII, a historiadora busca contrastar o papel e representação das mulheres no Antigo Regime e após a Revolução, com ascensão da classe burguesa. O diagnóstico de Landes é que no Antigo Regime as mulheres de elite exerciam poder político e cultural, por sua vez, as mulheres camponesas trabalhavam lado a lado com os homens. Após a revolução, a esfera pública burguesa relegou funções de gênero rigidamente separadas. Coube as mulheres o espaço doméstico e do lar e aos homens as funções intelectuais e políticas. Para autora, os direitos civis e políticos, longe de serem universais, tornaram-se silenciadores do papel da mulher na sociedade burguesa moderna.

que não estão isolados ou desconectados, mas competem entre si por poder, espaço, interesses e preferências, sendo rivais e constantemente em conflito. As principais características dos contrapúblicos subalternos incluem: (a) serem rivais do público burguês; (b) contestarem a hegemonia do público burguês; (c) elaborarem novos estilos de comportamento político; (d) desenvolverem novas normas e formas alternativas de discurso. Fraser cita, como exemplos de contrapúblicos, os grupos nacionalistas, camponeses, movimentos populares, mulheres da elite e associações proletárias.

De acordo com a apreciação de Fraser, que também é expressada em vários momentos por Chantal Mouffe, Habermas subestima a conflituosidade social em seu diagnóstico. Essa postura de menosprezo o leva a concluir que a esfera pública foi um ideal utópico que não se concretizou. Fraser, por outro lado, enfatiza que ocorreu justamente o oposto: a esfera pública burguesa se realizou na medida em que permitiu à classe burguesa acesso aos bens do mercado e ao poder do Estado. A paridade de participação não era o objetivo da esfera pública burguesa, pois ela sempre se via como modelo universal. Logo, os "verdadeiros" interesses eram a dominação do poder soberano e a imposição hegemônica de seus valores, ideais e estilo de vida. Fraser afirma que o público burguês difamou e desarticulou todas as formas alternativas de organização política propostas pelos contrapúblicos (como observado nas experiências do proletariado) e rejeitou formas de participação política que não correspondessem à manutenção dos privilégios existentes da classe burguesa⁵⁹.

Fraser afirma que a crítica da idealização e a crítica da exclusão derivam de quatro premissas equivocadas da teoria da esfera pública burguesa proposta por Habermas. Essas premissas são: (a) os interlocutores podem deixar de lado suas diferenças de status para deliberar como se fossem iguais; (b) a igualdade não é uma condição necessária para a democracia política; (c) a multiplicidade de públicos pode ser prejudicial à democracia, sendo preferível uma esfera pública unificada; (d) os debates na esfera pública devem ser sempre sobre assuntos considerados de interesse público. As contestações de Fraser atacam diretamente os pilares da esfera pública liberal: a paridade, a estrutura e o conteúdo da deliberação.

As duas primeiras premissas citadas podem ser sintetizadas da seguinte forma: para que a esfera pública burguesa funcione corretamente, as desigualdades sociais e econômicas (desigualdades de status) devem ser postas de lado, ou nas palavras de Fraser (1999, p. 152)

⁵⁹ Aqui pode-se exemplificar a supremacia do discurso sobre outras formas de expressão política. Pode-se elencar formas atualizadas como a tecnocracia, o economicismo entre outros. Iris Young trata com mais detalhamento a centralidade do discurso racional em seus textos, como será visto no próximo tópico.

“entre parênteses”. Isso porque a igualdade social não é uma condição necessária para democracia política. Com efeito, a igualdade é algo desejável e nobre, mas não constitui um requisito constituinte e fundamental da esfera pública, caso o fosse, seria irrealizável.

Com efeito, é pensando na igual oportunidade de acesso ao espaço público que Habermas sustenta que as desigualdades de *status* são reduzidas com a inserção de mecanismos de eliminação de exclusões formais (direitos civis e políticos). Fraser contesta essa premissa argumentando que a esfera pública liberal não era acessível a todos, não eliminou as desigualdades sociais, nem as põem de lado, porque mesmo nas deliberações tais diferenciações transbordam. Nesse sentido, a autora defende que, na esfera pública, persistem as desigualdades formais, como raça, classe e gênero e as desigualdades informais, encontradas na interação deliberativa.⁶⁰ Os instrumentos jurídicos do sufrágio, dos partidos políticos e das associações não foram suficientes para eliminar – ou sequer reduzir drasticamente – as desigualdades existentes.

Para Fraser, esse fator da desigualdade é muito caro à esfera pública, tanto em nível normativo quanto em nível de prática política. Isso porque a desigualdade afeta negativamente a esfera pública, seja beneficiando os grupos dominantes, seja prejudicando os grupos dominados ou ainda porque leva ao erro de considerar a cultura e a informação como elementos neutros, o que não é verídico, visto que, agentes poderosos ditam valores culturais e são proprietários dos meios de comunicação de massa.

Assim, as desigualdades constituídas antes da deliberação não são extirpadas pelos mecanismos formais de equalização; ao contrário, elas penetram o espaço público na forma de argumentos comuns⁶¹, visões de mundo uniformizadas⁶² e representações sociais hierarquizadas culturalmente⁶³. Sem levar a sério as assimetrias sociais e econômicas, a esfera pública perde seu caráter crítico. Além disso, as possibilidades de reflexão e mudança diante de novos argumentos são abandonadas, pois a esfera pública passa a funcionar como espaço de confirmação dos valores hegemônicos, tornando-se, então, estratégica de dominação.

⁶⁰ As desigualdades informais no processo deliberativo serão melhor detalhadas na última contestação de Nancy Fraser e no tópico sobre Iris Young. De maneira resumida, trata-se de reconhecer que o formato do debate público, onde se apresentam argumentos de maneira protocolar e busca-se consensos, é um procedimento que exclui pessoas por meio da exclusão de alternativas de comunicação.

⁶¹ Argumentos baseados em senso comum tendem a ratificar valores dos grupos dominantes

⁶² Diz respeito ao fato que Fraser chama atenção quando o homem burguês universaliza sua experiência histórica como compartilhada por todos os grupos sociais. Enquanto a preocupação da sociedade burguesa estava centrada em questões como liberdade religiosa, tributação e intervenção estatal na economia, contingentes de trabalhadores estavam mais interessados em condições salubres de trabalho. Todavia, a liberdade religiosa, por exemplo, é tratada como um tema universal e as condições de trabalho como tema de classe.

⁶³ Muitas dessas representações estão presentes no imaginário social e reproduzem preconceitos raciais e sexistas, como o exemplo citado por Fraser de ligar a ideia de masculinidade e virilidade à razão, política e poder, enquanto a feminilidade representa a docilidade, submissão e intimidade.

A terceira premissa atacada por Fraser é sobre a defesa, por parte de Habermas, de uma esfera pública única. A autora argumenta que Habermas condena a multiplicidade de públicos por considerar que uma diversidade de públicos pode ser prejudicial à democracia. O perigo da multiplicidade estaria em uma possível instabilidade e não coesão que a variação de opiniões públicas poderia gerar em uma comunidade política. Fraser sustenta que públicos múltiplos é sempre preferível do que a existência de apenas um público, seja em sociedades estratificadas, seja em sociedades igualitárias multiculturais (FRASER, 1999).

Com a finalidade de construir uma defesa dos públicos múltiplos, Fraser diferencia *relações intrapúblicas* e *relações interpúblicas*. As primeiras são interações que acontecem no interior de uma esfera pública específica. As segundas são interações que acontecem entre públicos diferentes (diferentes esferas públicas). De acordo com a crítica de Fraser, Habermas deixa a desejar na análise das duas relações. Isso ocorre tanto porque ele enxerga a esfera pública burguesa de maneira homogênea, sem captar as ambiguidades e conflitos internos (relações de gênero, por exemplo), quanto porque não se detém com atenção aos embates da esfera pública burguesa com outros públicos existentes na época (as relações de classe, por exemplo).

Fraser prossegue sua empreitada argumentativa em defesa dos públicos múltiplos também contextualizando seu argumento em dois modelos de sociedades: as estratificadas e as igualitárias multiculturalistas. Nas sociedades estratificadas, as relações são baseadas em estruturais desiguais de dominação e subordinação. Nesses contextos, a existência de uma esfera pública única reproduz desigualdades, pois os grupos dominados não encontram espaço para articular suas preferências e deliberar sobre seus interesses. Portanto, apostar em uma unicidade de espaço público em sociedades estratificadas é consolidar a desigualdade na sua estrutura institucional.

Por outro lado, as sociedades multiculturais igualitárias são aquelas que não se baseiam em relações estruturais de dominação e subordinação, mas são constituídas de uma variedade de valores, identidades e estilos culturais⁶⁴. Nessas sociedades, a existência de apenas uma esfera pública também é prejudicial, pois representa uma mortificação do multiculturalismo, além da dificuldade enfrentada por grupos culturais minoritários em participar de um espaço público dominado por grupos hegemônicos. Pode-se pensar, à título

⁶⁴ De certo modo, as “sociedades igualitárias multiculturais” de Fraser parecem bastante idílicas, pois é difícil pensar comunidades políticas que atendam a construção exemplificativa sugerida pela autora. Sociedades multiculturais são comumente estratificadas, talvez não por critérios econômicos ou sociais, mas por hierarquias de valores e visões de mundo hegemônicas e não hegemônicas.

de exemplo, em grupos étnicos de africanos, árabes, ciganos e asiáticos no espaço público europeu.

Fraser conclui que um público único é prejudicial porque tende a ratificar as demandas, valores e cultura dos grupos dominantes. Ademais, a multiplicidade de público além de ser algo real, também é desejável, pois permite aos públicos subordinados tensionar o espaço público hegemônico por meio das relações interpúblicas. Fraser (1999) confirma seu argumento mais uma vez usando o recurso teórico-histórico dos contrapúblicos subalternos, como o movimento feminista norte-americano do século XX.

É válido concordar com os argumentos de Fraser em defesa da multiplicidade de públicos, uma contribuição que é até aceita pelo próprio Habermas. No entanto, ao contestar especificamente essa premissa, não parece justa a acusação de Fraser de que Habermas rejeita, ou até mesmo vê como potencialmente prejudicial, a existência de públicos múltiplos. O que fica evidente, em "Mudança Estrutural da Esfera Pública", é a escolha de um modelo de esfera pública com justificativas questionáveis, como Fraser mesma destaca. De fato, Habermas não dá a devida importância às relações interpúblicas e interpreta a ascensão da esfera pública burguesa de maneira a obscurecer os conflitos externos que geram a subordinação de outros grupos. No entanto, não se trata de uma desaprovação, mas sim de uma reflexão inadequada, algo que foi parcialmente corrigido em "Facticidade e Validade" (1992).

A quarta e última premissa contestada por Fraser (1999) diz respeito ao fato dos discursos, nas deliberações da esfera pública, sempre se referirem ao interesse público, isto é, ao bem comum. Com efeito, esta referência ao interesse público não é uma simples escolha caprichosa, mas uma obrigação normativa. Relembrando as palavras de Habermas, é uma exigência da publicidade da esfera pública que os temas debatidos devam ser de interesse público ou comum. Para Fraser (1999), essa premissa implica dois problemas: a divisão ou definição do que é público e do que é privado e a consequente separação entre a sociedade civil e Estado, pressuposto definidor da esfera pública como não mercado e não Estado.

Fraser (1999) questiona: a quem cabe definir o que é público e o que é privado? Essa indagação é muito cara aos grupos sociais vulneráveis que, por longos períodos históricos, tiveram suas demandas olvidadas por serem qualificadas como questões de índole particular ou estritamente pessoal, como são os casos das mulheres e das pessoas com deficiência. Por esse motivo, tal reflexão também é importante para o presente trabalho. Sabe-se que ao público foi atribuído o sentido daquilo que é relacionado ao Estado, ou daquilo que esteja acessível a todos ou que diga respeito a todos, ou seja, temáticas que extrapolam a individualidade.

Por outro lado, o privado guarda o sentido de propriedade (no sentido econômico) ou que se refere à vida doméstica, íntima e até mesmo sexual. Contudo, o sentido de “todos” carrega um teor ideológico. *Afinal, quem compõe esse todo? Quem são aqueles presentes nessa massa indefinível de “todos”?* O todo expresso no termo “interesse público” é a voz dominante, podendo ser da maioria (numérica) ou de uma elite social. São os grupos hegemônicos que decidem o que é “comum de todos” e o que é particular. O interesse público ou comum não é dado, não é algo auto evidente. Trata-se de um interesse que é lapidado constantemente na vivência histórica pelas contestações, pela crítica e pela transição da esfera privada para esfera pública.

Com efeito, uma vez que as questões de interesse público são frequentemente definidas por meio da contestação, o que hoje é um assunto privado pode se tornar, posteriormente, um assunto de interesse comum. Não existe um assunto que seja aprioristicamente fora do interesse comum. Portanto, qualquer assunto pode adquirir a qualidade de interesse comum, muitas vezes por meio da contestação discursiva.

Com este argumento, Fraser (1999) convoca seus leitores, assim como a Habermas, a refletir sobre o que ela chama de *retórica da privacidade*, que consiste na utilização política dos termos “público” e “privado” para deslegitimar determinados pontos de vista, temas e interesses ao categorizá-los como estritamente privados. O público é fabricado como forma de desqualificar o privado. Privatizar ou considerar determinado tema como uma questão particular, doméstica ou pessoal é uma maneira de gerir esse tema com o propósito de retirá-lo da pauta deliberativa, excluí-lo do debate e, assim, removê-lo da esfera pública.

Fraser (1999) usa como exemplo o tema da violência doméstica, que por muito tempo foi considerado um assunto particular, de âmbito doméstico, e somente por meio das contestações dos grupos feministas passou a ser uma questão de discussão pública. A retórica da privacidade é observada em várias situações nas quais grupos vulneráveis precisam se fazer ouvir em instituições participativas e têm sua participação excluída por ser considerada particular. Esse artifício da práxis política atua de maneira sutil e ideológica, interferindo tanto no acesso de grupos e temas ao espaço público quanto no desenvolvimento da deliberação, que acaba por valorizar mais as razões públicas.

Paralelamente à refutação da retórica da privacidade, Fraser (1999) objeta a separação entre sociedade civil e Estado que é um dos pilares de Habermas para definir a esfera pública burguesa. A autora argumenta: “[...] uma separação entre sociedade civil (econômica) e Estado não é uma condição necessária para que a esfera pública funcione bem” (FRASER, 1999, p. 168). Para ela, é necessária uma intercompenetração que, para Habermas, é

justamente o motivo de seu declínio no Estado social do século XIX. Fraser (1999, p. 171) continua sua crítica, ao enfatizar que a concepção de esfera pública, considerando a divisão entre a sociedade civil e o Estado, “[...] será incapaz de imaginar as formas de autogestão, de coordenação interpública e de responsabilidade política, que são essenciais em uma sociedade democrática e igualitária”. (Fraser, 1999, p. 171). Então conclui que a teoria da esfera pública de Habermas não é suficientemente crítica e necessita de uma concepção pós-burguesa.

A contribuição de Fraser para a atualização da teoria da esfera pública é inegável. Seus argumentos podem ser resumidos em uma acusação de insuficiência diagnóstica de Habermas, que leva o autor alemão a escolher a esfera pública burguesa por motivos questionáveis e a idealizá-la ao superestimar uma falsa noção de criticidade interna. As ponderações de Fraser lideraram o que ficou conhecido na literatura como “crítica feminista” à Habermas (Almeida, 2018).

Não obstante esta pesquisa assimilar boa parte dos argumentos apresentados pela autora, alguns pontos de discordância são verificados. Essas divergências são mais ligadas a diferentes interpretações que este pesquisador e Fraser tem em relação a obra de Habermas, do que ao valor de suas assertivas.

Embora seja amplamente reconhecido que Habermas tenha idealizado a esfera pública burguesa, o que influenciou estudos posteriores sobre fóruns deliberativos no Brasil, não é correto afirmar categoricamente que ele tenha descartado outras esferas públicas. De fato, Habermas revisou sua posição posteriormente, como evidenciado no prefácio de 1990 de "Mudança Estrutural da Esfera Pública" e em "Facticidade e Validade", de 1992. No entanto, Fraser está correta ao destacar que a relevância da esfera pública burguesa reside não tanto em sua capacidade crítica, mas sim em sua eficaz arquitetura de exclusão.

Fraser também acerta ao questionar a real acessibilidade proporcionada pela esfera pública burguesa, utilizando o revisionismo histórico para demonstrar que associações civis e culturais eram fechadas à participação de mulheres, negros, proletários e camponeses. Essa crítica de qualidade instiga os estudiosos a considerar as desigualdades estruturais em diferentes períodos históricos. No entanto, as ponderações feitas tendem a atribuir a Habermas objetivos que ele não expressou em sua obra. Especificamente em relação à crítica da exclusão, sugere-se que ela seja vista como um estímulo para atualizar a teoria da esfera pública, em consonância com as palavras de Fraser ao convocar seus leitores a pensar em uma “esfera pública pós-burguesa”.

Habermas busca simplesmente descrever a formação, ascensão e declínio da esfera pública política da classe burguesa, expressando seu fascínio pela criticidade pública. Talvez

seja essa delimitação estrita que desperta o fascínio de Habermas pela esfera pública burguesa, levando-o a negligenciar outras possibilidades (e públicos) e a lidar com indiferença os problemas internos de seu modelo, como apontado por Fraser.

Sem dúvida, essas divergências interpretativas não diminuem o valor das contribuições de Fraser para a teoria crítica da esfera pública e, por conseguinte, para a democracia deliberativa. É correto afirmar que todas as críticas de Fraser à esfera pública liberal são aproveitadas e utilizadas como ferramentas para aprimorar, criticamente, as instituições deliberativas nas sociedades contemporâneas, especialmente nos casos dos conselhos deliberativos.

Fraser oferece uma análise perspicaz das limitações e exclusões presentes na esfera pública liberal, o que é crucial para desenvolver modelos mais inclusivos e eficazes de deliberação democrática. Suas críticas fornecem um ponto de partida essencial para repensar e reformular as práticas deliberativas, buscando garantir uma participação mais ampla e igualitária de todos os membros da sociedade.

Assim, as contribuições de Fraser não apenas enriquecem o debate acadêmico, mas também têm um impacto prático significativo, orientando a implementação e o aprimoramento das instituições deliberativas em nosso contexto atual, em que a democracia participativa e inclusiva é cada vez mais valorizada.

Sobre tais contribuições, em primeiro lugar, a autora chama atenção para impossibilidade dos atores deliberativos de abstraírem-se de suas posições sociais e da negação da igualdade como condição democrática (isso inclui a deliberação democrática). Os olhos se voltam diretamente para a composição das instituições e a influência dos diferentes tipos de debatedores no espaço público. Em sociedades extremamente estratificadas, como a brasileira, a validade dos argumentos de Fraser é confirmada. Por exemplo, ao examinar o perfil dos conselheiros participantes nos conselhos nacionais de direitos e políticas públicas, constata-se que são pessoas com alto nível de escolaridade e condições financeiras de médio a elevado porte (IPEA, 2013).

Em segundo lugar, a multiplicidade de público é algo extremamente relevante para os grupos reiteradamente oprimidos, como as pessoas com deficiência. Tais grupos enfrentam uma acumulação de processos excludentes, como é o caso das mulheres com deficiência, que padecem de processos de opressão social por critério de gênero (sexismo), como também sofrem opressão por critério de normalização física e/ou mental (capacitismo). Mulheres com deficiência são muitas vezes silenciadas em fóruns de debate sobre questões de direitos da mulher ou nem sequer são convidadas a participar. É comum que organizações que defendem

os direitos das mulheres sejam lideradas por mulheres brancas e sem deficiência. A discussão sobre deficiência só ganha destaque quando relaciona-se à maternidade de filhos(as) com deficiência. Por esse motivo, mulheres com deficiência, assim como grupos de mulheres negras, organizam-se por meio de mini públicos subalternos para criar um espaço público próprio.

Em terceiro lugar, a disputa pela definição do interesse público é um aspecto central na prática das instituições participativas. No Brasil, o parlamento sempre foi dominado por homens brancos, heterossexuais, sem deficiência e de classes sociais privilegiadas. O espaço público institucionalizado tem servido como um meio de reprodução dos interesses dessa parcela da sociedade. A abertura democrática, nas décadas de 1980 e 1990, provocou mudanças na composição do parlamento, levando-o, por pressões jurídicas, sociais e culturais, a tornar-se mais diversificado. Muitas mulheres e líderes sindicais passaram a ocupar cargos no Legislativo nacional, estadual e municipal, embora essas mudanças sejam ainda limitadas. No entanto, antes e durante essa "abertura forçada" do parlamento, grupos subalternos se organizavam politicamente por meio de instituições participativas como fóruns, conferências e conselhos.

Nessas arenas, que na época tinham pouco destaque político, surgiram lideranças políticas, partidos e narrativas insurgentes que, ao longo do tempo, foram ganhando espaço no cenário parlamentar. Temas como a violência contra a mulher, a luta antimanicomial, a deficiência como questão de direitos humanos e estratégias de combate ao racismo emergiram desses espaços, muitas vezes considerados como questões particulares ou segmentadas, e tiveram que competir com agendas mais amplas, como tributação, intervenção econômica e privatizações.

Portanto, as contribuições críticas de Fraser são atuais e agregam muito a teoria da democracia deliberativa. Elas serão consideradas e boa parte usadas para uma autocrítica de Habermas em 1990 e em *Facticidade e Validade* (1992). Fraser adota uma postura de crítica negativa, por identificar patologias na teoria da esfera pública, sem cair em um negacionismo das possibilidades emancipatórias da democracia deliberativa. Ela desafia os limites da deliberação em sociedades marcadas por assimetrias, injustiças e preconceitos. Embora suas críticas às premissas de Habermas sejam contundentes, a autora é cuidadosa em suas conclusões: não rejeita o projeto deliberativo, nem nega a existência de um espaço público. Pelo contrário, ela opta por uma abordagem corretiva, baseada em uma análise normativa embasada em dados históricos e empíricos.

Para realidade dos conselhos deliberativos, seus apontamentos são catárticos, notoriamente aqueles relativos às clivagens sociais e econômicas dentro e fora das instituições participativas. Fraser também é uma das primeiras a inserir o tema das identidades na teoria deliberativa. Porém, ela não foi a única a fazê-lo. Sobre identidades, formas alternativas de expressividade pública e participação de minorias, Iris Young aprofundou, com igual destreza, o debate, ora convergindo, ora aprimorando, tanto Fraser como Habermas. Passa-se então as contribuições de Iris Marion Young à democracia deliberativa.

2.4.2 Iris Marion Young e as críticas das consequências da esfera pública

Iris Marion Young foi uma filósofa americana feminista cujos principais objetos de pesquisa incluíam as políticas da diferença, participação democrática e questões de justiça. Sua abordagem na filosofia política sempre demonstrou uma preocupação genuína com as questões de gênero e outras minorias, derivadas principalmente de seu ativismo pelos direitos das mulheres. Embora sua vida tenha sido breve⁶⁵, Young deixou obras densas e significativas, sendo as principais: *“Justice and the Politics of Difference”* (1990), *“Throwing Like a Girl and Other Essays in Feminist Philosophy and Social Theory”* (1990), *“Intersecting Voices: Dilemmas of Gender, Political Philosophy, and Policy”* (1997) e *“Inclusion and Democracy”* (2000).

Ao contrário de Nancy Fraser, Iris Marion Young (1990; 2000) não questiona especificamente as premissas da esfera pública. Seu foco está nas consequências da democracia deliberativa para determinados grupos vulneráveis. Em relação a Habermas, ela afirma abertamente (YOUNG, 2001, p. 366) que “Também considero a teoria da ação comunicativa de Habermas como base para uma teoria da democracia deliberativa, e parte de minha crítica está direcionada à teoria de Habermas”. Assim, suas preocupações não se concentram em desconstruir os pressupostos fundamentais da esfera pública como premissas questionáveis. Isso é relevante para Young; no entanto, sua abordagem é mais voltada à política prática. Enquanto Fraser faz um revisionismo histórico para argumentar que Habermas errou em seu diagnóstico inicial da esfera pública burguesa, Young (2000; 2006) examina a esfera pública nas sociedades de massa, com seus problemas contemporâneos.

Para Young, a esfera pública já se materializou como um projeto real e concreto de democracia deliberativa, ou seja, a deliberação pública em movimento, acontecendo em várias

⁶⁵ Iris Marion Young nasceu em Nova York, Estados Unidos da América, em 2 de janeiro de 1949. Era professora de Ciência Política da Universidade de Chicago. Em 1 de agosto de 2006 faleceu devido a um câncer esofágico, aos 57 anos de idade.

nações, como um fato político e social que as sociedades atuais devem enfrentar como uma realidade imediata. O olhar de Young sobre a democracia deliberativa é o de uma investigadora e ativista inserida na questão da participação em uma sociedade complexa, plural, contraditória e multifacetada. Seus textos são marcados por casos empíricos e pela tradução de opiniões e perspectivas de grupos sociais existentes.

Um esclarecimento inicial é que Young não analisará diretamente a obra habermasiana, dissecando seus argumentos e conclusões, como proposto por Fraser. Young explora a questão política da democracia deliberativa pelo olhar de vários autores da filosofia política que, em algum momento, encontram em Habermas um interlocutor relevante. Essa característica torna Young interessante para esta pesquisa por dois motivos: ela é uma autora que não se limita a criticar os postulados específicos de um projeto teórico estrito de deliberação, tornando sua visão mais abrangente; além disso, ela é uma voz crítica que ecoa as falhas mais recentes da democracia deliberativa, servindo como uma importante atualização para a teoria da esfera pública, sob o olhar do ativismo democrático.

A escolha de Young para esta pesquisa visa a trazer uma abordagem crítica da democracia deliberativa para além de Habermas, com uma percepção dos ativistas em direitos humanos, objetivos estes alcançados com as contribuições de Young.

A proposta de Iris Marion Young é nomeada de democracia comunicativa e, não obstante a autora não elabore uma contra razão direcionada especificamente a Habermas, sua tese atualiza diretamente os principais pressupostos da teoria da esfera pública. As principais contribuições de Young para o debate da democracia deliberativa serão expostas em três linhas: o conceito de representação como relacionamento diferenciado; as principais críticas à democracia deliberativa (por um olhar do ativismo cívico) e as propostas normativas e práticas para uma democracia comunicativa, que seja inclusiva e participativa.

Uma das principais preocupações de Young é a inclusão política na democracia contemporânea, ou seja, a participação de grupos minoritários ou socialmente desfavorecidos na tomada de decisões na sociedade e no Estado. Young (2000; 2006) entende que a democracia é altamente dinâmica e que a democracia deliberativa, mesmo sendo um projeto historicamente recente, já não apresenta as mesmas características das elaborações de seus idealizadores, como Habermas. Em sociedades massificadas, descentralizadas e fluidas, não se pode esperar que as deliberações ocorram nos mesmos espaços e ao mesmo tempo, como nas reuniões em grandes salões burgueses dos séculos XVIII e XIX. Tal crença é, no mínimo, irrealista. Portanto, surge o problema de como estabelecer relações comunicativas democráticas e inclusivas em sociedades fluidas e dinâmicas. Young (2000; 2006) argumenta

que a resposta para essa questão reside na relação entre as pessoas e grupos sociais e aqueles que eles escolhem para representar seus interesses, opiniões e perspectivas na esfera pública. Em outras palavras, trata-se de uma reflexão sobre a qualidade da representação política.

A centralidade do conceito de representação para a política democrática não é algo novo na literatura especializada, como demonstram Hanna Pitkin, Schumpeter, Nadia Urbinati, Luís Felipe Miguel, entre outros. De fato, a crise da representatividade tem sido apontada como a principal causa da erosão da confiança nas instituições da democracia moderna. Os cidadãos sentem-se cada vez mais distantes das decisões políticas e de seus representantes, o que leva a um aumento do sentimento generalizado de impotência em relação à direção política de suas vidas, bem como a um distanciamento entre representantes e representados devido à elitização da política. Os sintomas dessa crise de representatividade incluem a diminuição do interesse das pessoas pelo processo eleitoral, a perda de identidade dos partidos políticos, a cooptação de partidos por interesses empresariais e o aumento do apoio a candidatos que se qualificam como “antissistema”.

As análises sobre a crise da representatividade geralmente se concentram em uma abordagem que considera o representado (cidadão) como um indivíduo atomizado e isolado, com pouco foco na representação de grupos ou coletividades. Young chama atenção para essa lacuna, argumentando que não se trata apenas de uma crise da representatividade em si, mas sim de uma crise das formas de representação, as quais, pensadas sob uma lógica individualista e focadas em interesses, não conseguem atender às demandas da democracia deliberativa em sociedades economicamente assimétricas e culturalmente diversificadas. A proposta de Young é introduzir uma nova forma de pensar a representação, que ela denomina de *representação como um relacionamento diferenciado*, especialmente voltada à representação de grupos em situação de desvantagem social, econômica e cultural.

Antes de elaborar seu conceito de representação, Iris Marion Young desconstrói a percepção de antagonismo entre representação e participação. Esse antagonismo é uma característica central do originalismo participativo⁶⁶ que, juntamente com a democracia deliberativa, tende a rejeitar as práticas e instituições representativas tradicionais. As críticas dos adeptos da democracia deliberativa e do originalismo participativo são notavelmente similares: a representação é frequentemente vista como contrária aos ideais democráticos, pois parece depender da seleção de elites políticas ao invés da escolha direta pelo povo. Além

⁶⁶ O originalismo participativo corresponde aos intelectuais adeptos às perspectivas da democracia direta, compreendida como “democracia original” ou “democracia de origem”. Nesse viés, as visões modernas de democracia representativa erram ao reduzir as possibilidades de participação popular direta nas tomadas de decisões.

disso, argumenta-se que a representação desmotiva o envolvimento dos cidadãos na vida política, sob a crença de que, uma vez eleitos os representantes, a participação cidadã se torna redundante. Portanto, para muitos defensores da democracia participativa, representação e participação são concebidas como opostas.^{so}

Young (2006) refuta esses posicionamentos com dois argumentos. O primeiro é o argumento da *necessidade da representação*, ao defender que a representação não é apenas uma escolha política, mas também uma exigência das circunstâncias sociais das sociedades contemporâneas, devido a vários fatores como extensão territorial, globalização, aumento populacional, complexificação dos Estados federados, entre outros. Trata-se de um argumento de cunho empírico-pragmático que assevera que a representação é um mecanismo prático de gestão política, similar à defesa que Nadia Urbinati (2006) faz da democracia representativa.

Para Young, à medida que uma comunidade cresce em população e território, mecanismos de representação se tornam exigíveis. Mesmo com a descentralização, o retorno a uma democracia direta é algo mítico. Além disso, os democratas participativistas não podem negar que instrumentos representativos como o sufrágio, partidos políticos e regras de responsabilização são importantes formas de participação. Por outro viés, os defensores da democracia representativa nunca negaram a participação como elemento constituinte, visto que, pelo menos normativamente, a representação requer a participação cidadã para ser legítima e eficaz.

O segundo argumento de Young para desmistificar a aparente contradição entre participação e representação reside na sua *crítica à lógica identitária* que fundamenta a visão predominante de representação. Young argumenta que o problema não está na representação em si, mas na forma como é concebida e compreendida dentro da democracia liberal. Nesse modelo, a representação pressupõe uma identidade entre representantes e representados, em que o representante age em nome dos eleitores na sua ausência, enquanto os governados concedem e delegam poderes ao representante. Esse arranjo ancora-se em uma "metafísica da presença", segundo Young, pressupondo que a deliberação democrática exige a presença física dos cidadãos no mesmo espaço e tempo para a tomada de decisões políticas.

Para a teórica americana, tal conceito de representação é paradoxal, pois a co-presença dos cidadãos em um mesmo espaço e momento é uma impossibilidade prática, inclusive através da escolha de representantes. Assim, a representação, sob essas circunstâncias, torna-se uma necessidade teórica, mas inviável na prática. Consequentemente, é essa percepção paradoxal de representação que leva os proponentes da democracia participativa a questionarem a viabilidade de um diálogo entre participação e representação.

É justamente para solucionar esse impasse e convocar os ativistas e estudiosos a repensarem a representação dos grupos desfavorecidos, que Young propõe a *representação como relacionamento diferenciado*, cujos pressupostos são:

- a) Uma concepção de representação que não é pautada pela lógica identitária;
- b) Uma concepção de representação que descarta a metafísica da presença;
- c) Um modelo de representação como relação mediada dos eleitores entre si (relação entre indivíduos e grupos) e entre eleitores e representantes;
- d) Um modelo de representação que concebe as deliberações como medidas no tempo e no espaço.

Ao estabelecer tais pressupostos, Young aceita a separação entre representantes e representados como um fato, de modo que a aposta numa falsa noção de identidade não resolverá os problemas da representação. Isso ocorre porque a relação de representação como relacionamento deve pautar-se pela ideia de conexão, que pode variar em intensidade ao longo do tempo, dependendo dos momentos de autorização e prestação de contas.

A concepção de representação como um relacionamento diferenciado abordada por Young (2006) busca integrar três aspectos da representação política: (i) o cuidado dos interesses dos representados pelo representante; (ii) o compartilhamento de valores e princípios entre o representante e sua base política; (iii) e a captação e expressão da experiência social do grupo representado. Dessa forma, a representação manifesta-se nas ações de defesa, compartilhamento e expressão dos interesses, valores e experiências dos representados no espaço público por meio de uma linguagem política.

Portanto, segundo Iris Young (2000; 2006), o aspecto mais crucial de sua teoria de representação encontra-se na relação estabelecida entre dois eixos fundamentais: a interação entre os representados (cidadãos entre si) e a conexão entre os representados e seus representantes.

A relação dos representados entre si refere-se ao vínculo entre os cidadãos e os grupos sociais, ou seja, as formas de socialização política que ocorrem na vida cotidiana. As sociedades contemporâneas possuem uma pluralidade assustadora de perspectivas sociais, opiniões e interesses, o que pode gerar tanto convergências quanto divergências. Grupos diferentes podem unir-se para defender uma política específica, como no caso de grupos feministas e movimentos das pessoas com deficiência que promovem campanhas de conscientização sobre direitos reprodutivos das mulheres com síndrome de Down. Por outro lado, grupos com proximidade histórica podem ter conflitos de cosmovisões, como no exemplo dos mesmos grupos citados acima (feministas e movimento das pessoas com

deficiência) que podem discordar sobre a possibilidade de aborto de fetos de crianças com nanismo ou síndrome de Down.

Com efeito, a dificuldade da representação social reside no fato de que não é possível unificar e homogeneizar a sociedade ou os grupos sociais como se todos tivessem os mesmos interesses ou uma mesma vontade política. Logo, para Young, uma representação como relacionamento diferenciado, para estar à altura das exigências da representação social, precisa abandonar a ideia de uma vontade política unificada. Com isso, a autora está dizendo que não é possível que uma vontade política uníssona possa ser transmitida por meio do mandato (eleitoral ou institucional). O melhor caminho, segundo Young, seria investir em processos cada vez mais inclusivos de deliberação entre grupos ainda na qualidade de sociedade civil, o que precederia e/ou seria concomitante com a atividade política institucionalizada.

Por sua vez, a relação entre representados e representante pauta-se por processos de antecipação, autorização e prestação de contas (Young, 2006). Os atos de autorização foram pluralizados na democracia vigente, não se restringindo aos momentos eleitorais, mas se difundindo em assembleias, consultas e fóruns realizados em instituições participativas. Esses atos, que autorizam o representante a agir em nome dos representados, não apenas se diversificaram, mas também se dispersaram no tempo.

Para Young (2006), os mecanismos formais de prestação de contas e responsabilização não acompanharam as inovações dos novos momentos de autorização, e isso é um problema. Hoje, os cidadãos têm dúvidas sobre o que podem exigir dos representantes, bem como sobre como punir ou sancionar os representantes que não cumpriram as demandas políticas dos representados. Esse quadro torna-se ainda mais complexo nos casos dos conselhos deliberativos, cuja escolha dos representantes nem sempre ocorre por eleição, mas sim por indicação ou autoapresentação, e também não existem papéis taxativos do que se esperar de uma representação colegiada desse tipo. De fato, quase sempre o mecanismo formal de prestação de contas é a reautorização por meio da reeleição.

A escassez de repertórios de responsabilização pode levar a prognósticos fatalistas; entretanto, Young (2000) chama a atenção para o fato de que esses momentos de reautorização (reeleição) são muito importantes porque constituem um mecanismo informal de prestação de contas e responsabilização, que ela denomina de antecipação, correspondendo à exigência contextual e social que recai sobre o representante de persuadir os eleitores sobre a adequabilidade de suas decisões às demandas de sua base. Trata-se de um processo de retomada ou de reconexão do representante com os representados, em que o representante

deve, durante todo o exercício do seu mandato (seja no governo, no parlamento ou nos conselhos), antecipar os interesses e preferências de seus eleitores e reconectar-se com eles.

Sabendo que a concepção de representação como relacionamento diferenciado modifica a relação entre representante e representados, cabe indagar-se: *como este tipo de representação atua especificamente em relação aos grupos vulneráveis ou desfavorecidos?*

Para abordar essa indagação, é essencial lembrar uma premissa fundamental de Young: a representação não deve ser entendida como um reflexo exato da identidade individual ou coletiva dos representados (lógica identitária). O motivo dessa crítica é que conceber os grupos desfavorecidos ou subalternos como entidades unificadas tende a beneficiar os grupos dominantes ou manipulativos. Essa unificação facilita o gerenciamento desses grupos por parte dos dominantes e permite a criação de discursos estereotipados em massa. Tais discursos, frequentemente empregados para desvalorizar causas específicas, contribuem para a invisibilização das diversas demandas e perspectivas internas presentes dentro dos grupos subordinados.

Frequentemente, a percepção de unidade ou homogeneidade em grupos subordinados é imposta pelo design institucional dos sistemas deliberativos e representativos, sob a justificativa de “praticidade” ou “racionalidade”. Em certos contextos públicos, impõe-se uma unidade de voz, ainda que essa unidade não corresponda à realidade. Grupos dominantes e a mídia de massa costumam retratar a diversidade de opiniões dentro de grupos específicos como uma forma de caos e ineficiência, rotulando-a como irracional. Essa representação debilita a influência política desses grupos, forçando-os, em muitas ocasiões, a assumir uma postura de unidade falsa diante do público. Esse cenário contradiz as premissas comunicativas essenciais à deliberação, pois restringe a livre expressão de argumentos e razões no debate público.

Por esses motivos, Young defende que os grupos desfavorecidos precisam de uma representação especial, porque eles não têm interesses, necessidades ou opiniões comuns. Essa “representação especial” (ou representação específica) deve permitir uma maior pluralidade de vozes e visões e não uma unidade falsa e forçada. Essa representação especial pode se apresentar por meio de medidas que levam em consideração diferenciações específicas, como as cotas ou reservas de cadeiras em colegiados, ou as representações coletivas. Em ambas as tipologias, a autora aponta para o fato de que a igualdade política é alcançada com a inclusão das diferenças e não com a redução às falsas semelhanças.

Assim, ao defender uma representação especial, Young (2006) aposta *na representação coletiva*, visto que, para ela, o problema da representação atual está em

sistemas representativos e participativos que se baseiam na lógica de “um representante para muitos representados”. Como alternativas, Young menciona as representações multinomiais ou plurinominais, nas quais múltiplos membros compartilham um mandato, e também a substituição da representação individual por comitês, como ocorre em alguns conselhos deliberativos e consultivos. Estas abordagens visam a uma maior inclusão e representatividade efetiva de grupos diversificados.

Para Young, a representação coletiva é uma melhor opção porque:

- a) Os membros do eleitorado ou de um setor social são melhor representados quando se organizam para discutir suas concordâncias e diferenças uns com os outros.
- b) Os indivíduos são melhor representados quando os organismos de representação são plurais e quando esses organismos têm relacionamentos plurais com representantes e organizações políticas.
- c) A noção da representação especial é a que melhor se adequa à representação coletiva, pois consegue responder às objeções de que grupos sociais não podem ser definidos por interesses ou opiniões comuns (Young, 2006, p. 173).

No que se refere à particularidade dos grupos desfavorecidos, a representação coletiva é singularmente desejável por três motivos (YOUNG, 2006):

Primeiro, ela estimula a participação e engajamento desses grupos que, em decorrência da marginalização e exclusão histórica, acabam se desencantando com o processo político. Uma vez organizados em formatos coletivos, tais grupos sentem-se mais protegidos contra possíveis humilhações ou injustiças, pois contam com redes de apoio que incentivam a participação e o protesto. Esse ponto pode ser evidenciado ao se observar algumas associações de defesa de direitos de pessoas com deficiência, cujos membros são tanto pessoas com deficiência como seus familiares. Algumas dessas pessoas restringiam suas práticas cívicas ao voto periódico, mas, por vivenciar e compartilhar experiências individuais de negação de direitos básicos, como acesso a hospitais ou à educação inclusiva, mobilizaram-se de maneira coletiva e aos poucos vão aderindo a uma vida política ativa em associações e entidades, como participação em conselhos, prestação de serviços voluntários e mobilizações virtuais.

Segundo motivo: a representação coletiva permite a formação de perspectivas e discursos sociais marginalizados ou não hegemônicos. Além disso, esses discursos alternativos revelam a parcialidade ou especialidade de determinadas narrativas dominantes que se apresentam como universais e ditam as pautas de discussão no espaço público.

Um exemplo ilustrativo é o discurso anti-capacitista oriundo da abordagem social da deficiência. Essa perspectiva defende que pessoas com deficiência podem desempenhar funções laborais eficientemente, desde que sejam eliminadas as barreiras ambientais e atitudinais. Inicialmente, esse discurso emergiu de forma restrita nas organizações de pessoas com deficiência, sendo frequentemente percebido como utópico e emotivo. No entanto, ao longo do tempo e apoiado por evidências concretas, o discurso sobre autonomia e capacidades foi conquistando espaço e contribuindo para a construção de uma nova narrativa social, caracterizada por ser menos excludente.

Terceiro motivo: a representação coletiva, por sua natureza plural, permite diferentes compreensões sobre as causas de problemas e conflitos sociais. Um exemplo relevante é a emergência do conceito de capacitismo estrutural como uma categoria explicativa para as assimetrias sociais enfrentadas por pessoas com deficiência. Historicamente, as desigualdades vivenciadas por esses grupos eram frequentemente atribuídas a fatores puramente econômicos, sem considerar adequadamente os aspectos sociais relacionados à funcionalidade e à capacidade. Esse enfoque limitado negligenciava a influência de estruturas e normas sociais capacitistas, que contribuem significativamente para a perpetuação dessas desigualdades.

As experiências de representação coletiva têm se diversificado globalmente, mesmo que de maneira marginal. Instituições participativas, como os conselhos, são exemplos de arranjos que podem adotar o relacionamento diferenciado proposto por Young. No entanto, o design deliberativo tem sido alvo de desconfiança por parte dos democratas ativistas. Eles argumentam que a deliberação não produz uma mudança real no relacionamento entre representantes e representados, incapaz de promover um rompimento efetivo com as injustiças sociais.

Young, ao abordar as críticas à democracia deliberativa, não busca construir uma teoria detalhada sobre o assunto, pois ela a enxerga como um fato social vigente. Mesmo que as democracias atuais não possam ser estritamente classificadas como deliberativas, elas contêm elementos, processos e métodos deliberativos em sua composição institucional. Para os defensores da democracia deliberativa, deliberar entre as partes do conflito social, por meio de argumentos racionais, é visto como o caminho mais satisfatório para criar um ambiente democrático. Os objetivos dessa abordagem incluem limitar a dominação política, evitar a imposição de interesses parciais sobre o interesse público, promover a justiça social por meio de políticas públicas e criar espaços para discordâncias sociais que não necessitem de ser resolvidas com dominação ou violência.

No entanto, críticas surgem, principalmente de democratas ativistas ou radicais⁶⁷, como Chantal Mouffe, que argumentam que os pressupostos e objetivos da democracia deliberativa são excessivamente otimistas e ingênuos em relação aos problemas internos da democracia. Eles acusam os defensores da democracia deliberativa de se alienarem das questões reais de poder e conflito na sociedade.

Young utiliza o recurso narrativo metafórico⁶⁸ para repensar a democracia deliberativa ao criticar os democratas ativistas. Essa crítica específica de Young é nomeada como “*crítica da ingenuidade*”. Ela destaca que, apesar das boas intenções e dos objetivos nobres da democracia deliberativa, há uma necessidade de uma abordagem mais realista e crítica para lidar com as complexidades e desafios da democracia contemporânea.

Na perspectiva de democratas ativistas ou radicais, o modelo deliberativo é visto como ingênuo e, em certo sentido, falacioso e alienante. Esses críticos argumentam que instituições deliberativas, como parlamentos ou conselhos descentralizados, falham em questionar ou reformar o sistema existente, limitando-se a assegurar seu funcionamento dentro de um conjunto de expectativas e interesses de grupos privilegiados. Em outras palavras, essas instituições são percebidas como meramente funcionais, sem capacidade de transformar efetivamente a realidade.

O principal problema identificado é que o funcionamento padrão dessas instituições tende a reproduzir e perpetuar problemas sociais profundos, tais como desigualdades e injustiças. Segundo essa visão, as instituições deliberativas são ineficazes para corrigir as injustiças econômicas e sociais, pois suas tentativas de reforma ocorrem dentro dos limites da democracia convencional. Essa abordagem acaba por privilegiar fatores não universais, como renda e acesso à educação, contribuindo para a continuidade das injustiças estruturais.

Young (2014) reconhece a validade do ceticismo dos democratas ativistas em relação ao modelo deliberativo. Esses ativistas sustentam que os grupos detentores do poder geralmente não têm incentivos para se engajar em processos deliberativos com grupos

⁶⁷ Trata-se de uma linha interpretativa da teoria democrática contemporânea. Inicialmente, os democratas radicais alinhavam a crítica democracia liberal com uma defesa ao socialismo democrático. Com a queda do socialismo na Europa Oriental, o radicalismo democrático se dirigiu às refutações de vestígios liberais nas propostas deliberativas. Há democratas radicais mais comedidos às críticas ao modelo deliberativo, como Joshua Cohen e Archon Fung, bem como autores mais contundentes, chamados de “radicais ativistas”, como Ernesto Lachau, Chantal Mouffe e John Elster. Young é difícil de ser classificada em uma tipologia estática dos democratas radicais, pois, ela defende as bases do modelo deliberativo, mas adere as ponderações ativistas, tais quais o foco no conflito social e a suspeição da deliberação ideal. Sem dúvida, existem aproximações entre as contribuições de Young e de Chantal Mouffe que, apesar de relevantes, não serão aprofundadas nesta tese.

⁶⁸ Iris Marion Young usa um recurso textual de animização de dois personagens: uma mulher deliberacionista e um homem ativista que, por meio de uma troca de argumentos, discutem as posições dos democratas ativistas ou radicais e os democratas deliberativos.

desfavorecidos. Ademais, quando tais grupos poderosos participam de debates com os vulneráveis, frequentemente manipulam a discussão para favorecer seus próprios interesses. Esse ceticismo motiva os ativistas a buscarem outras formas de comunicação política, como manifestações, protestos e ocupações.

Young, em suas obras de 2000 e 2017, analisa as críticas ao ativismo democrata, concentrando-se em quatro aspectos principais: os procedimentos excludentes, a insuficiência da inclusão meramente formal, a limitação na apresentação de alternativas e o reforço de discursos hegemônicos. Ela argumenta que, apesar da inclusão formal, muitas vezes os procedimentos deliberativos excluem certos grupos ou vozes. Além disso, a restrição na geração de alternativas e o apoio a discursos dominantes acabam por sustentar as estruturas de poder existentes, ao invés de desafiá-las.

A primeira crítica dos ativistas democratas em relação à deliberação foca em seu caráter excludente. Para eles, a deliberação é vista predominantemente como uma atividade das elites políticas. O suposto igual acesso às deliberações é considerado uma idealização distante da realidade, na qual os grupos poderosos mantêm controle significativo sobre os processos decisórios políticos. As instituições deliberativas, assim, não estão imunes à influência das elites, tornando-se espaços dominados pelos poderosos. Essa exclusão manifesta-se na falta de representação adequada dos grupos afetados nas discussões públicas, no domínio de espaços, como a imprensa, por empresários e políticos, e na realização de deliberações que não são abertas ao público ou não documentadas. Todos esses fatores contribuem para deliberações que atendem a interesses específicos, em detrimento do bem coletivo.

Neste contexto, conforme Young (2014) explana, os democratas ativistas percebem o problema da exclusão como intrinsecamente ligado aos mecanismos, tanto formais quanto informais, que silenciam ou minimizam as vozes dissidentes, não poderosas ou não dominantes. A consequência dessa exclusão é que os debates públicos passam a refletir unicamente os interesses, opiniões e perspectivas dos grupos influentes, perpetuando, assim, estruturas sociais opressivas ou desiguais. Essa exclusão nas deliberações não é uma ocorrência fortuita, mas um processo intencional, permitindo que as elites ratifiquem seus interesses por meio de decisões em órgãos deliberativos e mantendo desigualdades estruturais sob o véu de democracia. Diante dessas realidades, os ativistas não apenas questionam a eficácia da deliberação, mas também advogam que os cidadãos engajados devem resistir e confrontar esses órgãos deliberativos, por meio de reivindicações e mobilizações.

A segunda acusação dos ativistas é de que a deliberação aposta em uma inclusão formal que se mostra insuficiente para a democracia exigida nos tempos atuais. A inclusão formal, conforme explicado por Young (2014), refere-se à abertura dos espaços públicos deliberativos ao maior número de pessoas, conceito também descrito por Habermas durante a transição do Estado de direito liberal para o Estado social com a expansão do sufrágio. Entretanto, para os ativistas democratas, essa inclusão formal é considerada superficial, uma vez que os grupos mais poderosos e privilegiados possuem um acesso desproporcional aos espaços de deliberação, conseguindo influenciar os fóruns deliberativos de várias formas. Essas formas incluem a definição da agenda de debates, a apresentação de argumentos mais persuasivos e o exercício de influência social fora do contexto do debate, fruto de seu status econômico, intelectual e político. Em suma, a crítica dos ativistas democratas centra-se na ideia de que a inclusão formal, por si só, não soluciona o problema da desigualdade de acesso e oportunidades na democracia deliberativa. Pelo contrário, essa abordagem acaba por legitimar tais desigualdades, mascarando-as sob o verniz da inclusão.

Para os ativistas democratas, é evidente que os grupos poderosos possuem mais recursos, conhecimento e conexões para extrair benefícios do desenho institucional da deliberação. Dessa forma, um cidadão, genuinamente preocupado com a justiça, é encorajado a criticar os processos deliberativos, pois a sua participação neles poderia ser interpretada como uma legitimação desses processos, bem como das desigualdades que eles perpetuam. Consequentemente, as deliberações são vistas como excludentes e, por isso, as conclusões dos debates públicos institucionais são consideradas ilegítimas.

A participação em processos deliberativos oficiais não é somente vista como ineficaz, mas também como ilegítima e potencialmente prejudicial para uma democracia que visa à justiça social. Os ativistas democratas defendem que, em vez de participar desses processos, os indivíduos deveriam se concentrar em desvendar e expor os mecanismos de manipulação presentes nos órgãos deliberativos. Esta abordagem é considerada mais alinhada com o comprometimento com a democracia e a justiça social, destacando a necessidade de transformações estruturais em vez de meras participações formais.

A terceira acusação dos democratas ativistas é que a democracia deliberativa restringe as alternativas políticas, especialmente daqueles em situação de desvantagem. A grande aposta da participação na democracia deliberativa é o debate público, que, como visto, reproduz desigualdades da estrutura social e econômica. Os debates públicos nos órgãos deliberativos têm pouco ou nenhum impacto na definição das metas e prioridades das políticas públicas estabelecidas nos bastidores da elite política. Desse modo, a deliberação se limita a

um papel de gestão e distribuição de processos decisórios secundários e administrativos, em vez de influenciar decisões de caráter permanente e profundo.

Esse panorama é confirmado pelos estudos empíricos de Tatagiba e Almeida (2012) que realizaram um diagnóstico aprofundado dos conselhos de políticas públicas brasileiros no início dos anos 2000. Elas observaram que o pressuposto de definição das prioridades políticas pelas elites, muitas vezes sob a lógica do sigilo, é uma problemática contumaz. Sobre essa questão, Habermas já estava atento em seu primeiro diagnóstico ao tratar da refeudalização da esfera pública.

Além disso, Iris Young (2014) oferece uma perspectiva atualizada sobre a insatisfação dos democratas ativistas, detalhando-a em quatro proposições chave. Essas proposições refletem a contínua preocupação dos ativistas com o controle das elites sobre os processos políticos e a necessidade de uma reforma democrática mais profunda que vá além da mera inclusão formal:

- a) Os processos deliberativos baseiam-se em estruturas desiguais e, diante de alternativas limitadas, eles apenas reforçam essas estruturas;
- b) Os procedimentos deliberativos cooptam a energia dos cidadãos que poderia ser realocada em estratégias realmente eficazes e democráticas, como protestos e manifestações;
- c) Por demandarem muita energia e tempo, sobra pouco espaço para mobilização das pessoas para combater ativamente as injustiças sociais;
- d) Os fóruns deliberativos impõem uma aceitação implícita das restrições institucionais e estruturais.

Para Young (2014, p. 205), esta terceira acusação é uma das mais robustas reprovações à democracia deliberativa porque “[...] como essa aplicação deve pressupor alternativas restritas que não podem questionar as prioridades institucionais e as estruturas sociais existentes, a deliberação tem tantas probabilidades de reforçar a injustiça quanto de combatê-la”. A deliberação considera que as instituições existentes, as prioridades e as alternativas políticas como algo fixo, ou seja, que não são possíveis de alterar. Por isso, a acusação de alternativas restritas. A participação em fóruns deliberativos reforça a aceitação dessas restrições alternativas, de modo que os desfavorecidos ficam impossibilitados de propor soluções aos problemas sociais e de alterar as posições sociais em que se encontram. Eles apenas devem deliberar para “escolher o que foi dado” e não criar “novas possibilidades”.

A quarta acusação dos democratas ativistas é que a esfera pública privilegia e mantém discursos hegemônicos. Young (2000; 2006; 2014) entende por discursos um sistema de histórias, perspectivas e conhecimentos difundidos na sociedade. Um discurso político é uma forma generalizada de apresentar uma ou mais perspectivas de um ponto de vista determinado sobre problemas sociais compartilhados.

Nas sociedades plurais contemporâneas, existe uma riqueza imensa de discursos que competem entre si por espaço, influência e adesão social, cada um buscando apoio para se traduzir em ação política. Young aponta que quando a democracia deliberativa se concentra na obtenção de consenso, ela inadvertidamente cria um cenário onde certos discursos ganham mais influência política do que outros, por vezes suprimindo-os. Para os democratas ativistas, o consenso alcançado por meio da deliberação é frequentemente falso ou distorcido. Devido às estruturas sociais desiguais, a maioria dos participantes do debate público acaba sendo influenciada por discursos dominantes, muitas vezes erroneamente tidos como universais ou pontos de partida neutros. Essa situação perpetua a hegemonia de certos discursos e perspectivas, minando a diversidade e a pluralidade de vozes no processo democrático.

Em outras palavras, os democratas ativistas argumentam que as desigualdades econômicas e sociais se reproduzem como desigualdades discursivas. Um *design* institucional que se baseie em tal assimetria não tem como ter um consenso livre, mas um consenso artificial e condicionado – o falso consenso. Um falso consenso ou discurso distorcido não é aquele que é auferido por meio da exclusão de pessoas ou por meio da ameaça, mas por meio de uma hegemonia comunicativa, que se manifesta como uma perspectiva dissimuladamente comum e universal, que impede os participantes de pensar criticamente as relações sociais por perspectivas diferentes ou alternativas.

Essas quatro críticas tão ferozes podem fazer pensar que Iris Young se opõe, veementemente, à democracia deliberativa, mas este não é o caso. Para a autora, tais considerações são questões que qualquer democrata, que leve a deliberação a sério, deve considerar. Uma das intenções de Young (2000; 2014) é demonstrar que a visão dos deliberacionistas, em relação ao ativismo democrático, é muitas vezes estereotipada e que os ativistas têm, sim, bons argumentos para duvidar da deliberação como meio de uma democracia mais justa.

Com efeito, os democratas deliberativos acusam os ativistas de se orientarem por motivações parciais de grupos de interesse (movimentos sociais, partidos etc.) e não por princípios universalizáveis e, por este motivo, terem uma atitude de afastamento das instituições deliberativas e não serem razoáveis em suas colocações. Young argumenta, em

defesa dos democratas ativistas, que eles não se reconhecem estritamente como “grupos de interesse ou grupos parciais”, visto que a preocupação principal dos ativistas é a reparação das injustiças sociais, uma causa universalizável que confrontaria a acusação de parcialidade política.

Young, ao contestar o argumento da desarrazoabilidade, defende que o ativismo democrático se manifesta por meio de diversas formas comunicativas, que vão além do discurso racional. Elas incluem protestos, ocupações e paralisações. A autora explora esses métodos e experiências do ativismo com o objetivo de democratizar o processo deliberativo, propondo estratégias inovadoras para uma democracia comunicativa mais inclusiva.

Em sua defesa preliminar da democracia deliberativa, Young oferece algumas considerações importantes. A primeira é que nem toda deliberação pode ser automaticamente classificada como democrática. Nesse contexto, tanto deliberacionistas quanto ativistas concordam em criticar os debates públicos nos quais as assimetrias de poder interferem diretamente na troca de razões públicas.

Os democratas deliberativos apoiam as críticas contra deliberações que carecem de divulgação pública, responsabilização ou inclusão de todas as partes afetadas pelas decisões tomadas. Porém, enquanto os deliberacionistas baseiam sua crítica em uma correção normativa, buscando aperfeiçoar o ideal de deliberação, os ativistas partem de uma perspectiva de realismo democrático. Eles criticam a deliberação por sua incapacidade inerente de superar as desigualdades estruturais. Essa divergência se reflete nas expectativas sobre a capacidade democrática do debate público: os deliberacionistas tendem a ser otimistas sobre o potencial da deliberação, enquanto os ativistas adotam uma visão mais fatalista.

Por sua vez, não é correto dizer também que a democracia deliberativa não reconhece o protesto, ocupações ou manifestações públicas. Não se trata de reconhecimento em si, mas de confiança que tais modalidades de expressão política podem impulsionar transformações reais e institucionais. Nesse caso específico, o que se vê é uma desconfiança recíproca entre as perspectivas deliberacionistas e o ativismo cívico. Para os democratas deliberativos, os fóruns deliberativos e o debate público ainda são os melhores mecanismos para promover mudanças duradouras na democracia.

Como visto, uma parte importante das críticas de Young ao modelo deliberativo reside na restrição deste modelo ao debate racional como única forma de expressão política. Isso diz respeito à centralidade do conceito de deliberação. Com efeito, esse exclusivismo retira grupos desfavorecidos da arena política, pois o discurso racional é uma ferramenta social indisponível de maneira universal. Portanto, a democracia precisa ir além da deliberação.

Com escopo de ampliar essa concepção, a autora propõe seu conceito de democracia comunicativa – e não apenas deliberativa. Uma das consequências dessa sua visão é a implementação de novas formas comunicativas, como saudação, retórica e narrativa.

A saudação é uma forma preliminar de comunicação, de natureza virtuosa, que visa ao entendimento mútuo amistoso entre as partes. Pode ser expressa linguisticamente, com lisonjas, elogios, deferência, bem como, por meios não linguísticos, gestuais e corporais, como sorrisos, apertos de mãos e abraços. A saudação é um “[...] discurso necessário à comunicação, mas que não diz nada - não faz afirmação e não têm conteúdo específico” (Young, 2001, p. 380).

Dois são os motivos de Young valorizar a saudação como uma forma comunicativa. Primeiro, são atos introdutórios da deliberação que apelam para amenidade. A argumentação racional crítica é voltada para o conflito, discordância e raiva. Não há espaço para delicadeza da diferença e isso se mostra excludente. Segundo, é que, por agregar formas comunicativas expressas pelo corpo (sorrisos, apertos de mãos e abraços), permite uma diversidade cultural discursiva, como povos tradicionais e indígenas.

A retórica, como forma comunicativa, utiliza estilos de linguagem destinados a persuadir o público. Desde os tempos de Platão, há uma distinção clara entre retórica e razão. O discurso retórico é frequentemente entendido como voltado a emocionar a audiência, utilizando linguagem figurativa que pode, em alguns casos, obscurecer a realidade. Em contraste, a razão, por meio de conexões lógicas, busca revelar verdades que podem ser difíceis de aceitar.

Essa dicotomia entre retórica e razão ainda influencia o pensamento dos democratas deliberativos contemporâneos. Habermas, por exemplo, ao diferenciar entre atos de fala ilocucionários e perlocucionários, resgata essa distinção histórica. Os atos ilocucionários, associados à razão, têm como objetivo a comunicação de verdades ou argumentos lógicos, enquanto os atos perlocucionários, mais próximos da retórica, buscam persuadir ou provocar uma resposta emocional no ouvinte. Assim, na visão dos democratas deliberativos, a retórica é vista com certo ceticismo, pois pode desviar o foco da busca pela verdade lógica e racional, que é central na deliberação democrática.

Young destaca que excluir a retórica dos espaços discursivos traz problemas significativos. Ela argumenta que estes podem, na verdade, ser vistos como contribuições potenciais da retórica. Seus argumentos são os seguintes:

- a) *Eficiência no aprendizado da escuta*: Young observa que a retórica é eficaz em promover a arte de escutar, uma habilidade frequentemente negligenciada em

discussões deliberativas. Deliberacionistas tendem a focar, excessivamente, na apresentação de discursos racionais, prestando pouca atenção ao ato de ouvir genuinamente. Isso resulta em deliberações nas quais as pessoas estão mais concentradas em formular seus próprios argumentos do que em compreender os pontos de vista alheios.

- b) *Valorização do caráter situacional da comunicação*: A retórica ressalta a importância da situação específica da comunicação. Ela apela para os atributos, experiências, localização e particularidades da audiência, reconhecendo a comunicação como um evento situacional e não universal. Isso exige, dos participantes, um conhecimento mútuo e uma compreensão das circunstâncias específicas de cada um.
- c) *Persuasão como sedução comunicativa*: Young defende a retórica como uma forma de sedução na comunicação, valorizando o desejo na política. A capacidade de persuadir, de envolver e seduzir o público, é um aspecto central da retórica.
- d) *Resgate do papel das emoções*: Young argumenta contra a visão deliberativista de que as discussões devem ser frias e puramente argumentativas, sem espaço para emoção ou expressão de desejos. Ela sugere que esta é uma concepção de discurso culturalmente situada, que pode criar mais distanciamento do que proximidade entre os interlocutores. Ademais, a exclusão de desejo e emoção não garante que os debates racionais resultem em melhores desfechos ou consensos mais “racionais”.

Essas considerações de Young desafiam a premissa deliberativista de que a racionalidade pura é o único caminho para uma comunicação política eficaz, propondo que a retórica traz elementos essenciais para enriquecer e humanizar o processo deliberativo.

Por fim, a narração ou narrativa é uma forma comunicativa muito promissora para os arranjos deliberativos. Isso porque é comum que, nos espaços de debate, o ponto de partida das discussões seja quase sempre as discordâncias ou divergências. O enfoque no argumento faz sobressair as diferenças de perspectivas entre os participantes, de modo que os debatedores entrem em um “modo de combate” argumentativo sem ao menos conhecer seus “oponentes”. Young afirma que a narração permite um ponto de partida pelo entendimento, sem abdicar das diferenças e elenca três razões pelas quais a narrativa promove entendimento.

A primeira razão é porque a narração permite o compartilhamento de experiências particulares de pessoas que estão em determinada posição social que outras jamais poderiam

acessá-las se não fosse por meio de uma troca. Essas experiências particulares são insubstituíveis e não são passíveis de simetria. As pessoas em posições sociais favorecidas não têm como vivenciar (simetricamente) tais experiências ou situações de vida de pessoas desfavorecidas. E por serem inacessíveis a elas, o único meio de conhecê-las ou compreendê-las é por meio da troca comunicativa fomentada pela narração.

Um exemplo seria pessoas com deficiência física narrando suas dificuldades pessoais e sociais no acesso ao ensino superior para pessoas sem deficiência. Os obstáculos de ter acesso ao ensino público, os gastos extraordinários para fazer atividades da vida cotidiana ou ainda as marcas psicossomáticas da discriminação e exclusão social, tudo isso faz parte da trajetória de vida das pessoas com deficiência. As pessoas sem deficiência, ao ouvirem a narração das pessoas com deficiência, não estariam em posição simétrica. Também não quer dizer que pelo simples fato de ouvir as pessoas com deficiência, elas adotarão seus pontos de vista e argumentos. Com efeito, a narrativa garante que as pessoas com deficiência compartilhem seus problemas reais, bem como que as pessoas sem deficiência não poderão compartilhar a experiência narrada, mas terão ciência dos problemas sociais em contexto situado. Young sintetiza (2001, p. 384) que “[...] a narrativa pode evocar simpatia ao mesmo tempo em que mantém distância porque carrega uma sombra inexaurível, a transcendência do outro”.

A segunda razão é que a narração revela a fonte e o significado dos valores e da cultura de grupos sociais. Nos espaços deliberativos, o modelo argumentativo é formado por premissas, conclusões e inferências. Em sociedades plurais e com variação cultural, é muito difícil encontrar convergências em premissas. O mais comum são divergências, visto que boa parte das premissas são baseadas em valores e significados culturais. Os debates são infrutíferos quando os desacordos em relação às premissas tendem ao fechamento. Nesses casos, a narração serve como uma abertura discursiva, que permite a grupos culturalmente divergentes explicarem a origem e significado de seus valores, que em geral, emergem de suas histórias de vida.

Por fim, a terceira razão reside no fato de que a narração produz e revela o conhecimento social sobre perspectivas e pontos de vista. Cada grupo social tem suas próprias versões das histórias de vida e da ação de outros grupos sobre suas vidas. Esse conjunto de narrativas forma um arranjo de conhecimento social que permite apreender posições, valores e ações de grupos privilegiados e desfavorecidos. Trata-se de um conhecimento social situado que somente por meio da troca se tem acesso. Não se trata apenas de explicar sua versão, mas de entender as versões dos outros debatedores e compreender como os debatedores se posicionam acerca das perspectivas uns dos outros. Por exemplo, muitas vezes, políticas

públicas são elaboradas sem ter a compreensão do impacto das ações sobre as pessoas beneficiadas e o que parece um ato de favorecimento pode ser interpretado como insulto ou desconsideração de particularidades.

Em resumo, as razões para inserir e/ou ampliar o papel das narrativas nos ambientes deliberativos podem ser expressas nas categorias: necessidade, justificação e conhecimento, respectivamente. Além disso, diferentemente da argumentação racional, que preza pela frieza, comedimento e raciocínio lógico, características distribuídas desigualmente entre classes sociais e que privilegiam determinadas culturas, as narrativas sobre histórias de vida têm maior possibilidade de universalidade e têm valor não passíveis de mensuração. Não é possível dizer que uma história de vida tem mais valor do que outra. Para os deliberativistas, a falta de um critério de autoridade presente nas narrativas torna o debate pouco efetivo. Entretanto, para Young e Sanders, tal crítica apenas torna explícita a fragilidade democrática da arquitetura deliberativa tradicional, mais preocupada em encontrar vencedores para o debate público do que em resolver problemas coletivos.

Portanto, Young faz uma crítica atualizada à deliberação em várias camadas: (i) uma revisão do conceito e prática da representação política, abandonando um viés identitário para um viés relacional, ao mesmo tempo que propõe uma representação coletiva; (ii) refutações concretas à deliberação e seus problemas estruturais, a saber: o discurso racional, formal, generalista e de caráter exclusivista, bem como a falsa suposição da unidade, seja como suposição prévia, seja como objetivo final da discussão; (iii) uma necessária ampliação das formas discursivas permitidas nos espaços deliberativos. A autora não apenas pondera sobre os problemas no modelo deliberativo, como propõe correções normativas para sua proposta de democracia comunicativa.

As contribuições teóricas de Iris Marion Young, juntamente com as de Nancy Fraser, são fundamentais para o enriquecimento da teoria e prática da democracia. Esses aportes teóricos têm particular relevância para as instituições participativas, especialmente os conselhos, que se destacam como receptores dessas contribuições.

A ideia de representação coletiva e de um relacionamento diferenciado é essencial para o funcionamento dos conselhos. Embora as deliberações nos conselhos de políticas públicas ocorram entre conselheiros individuais, é importante notar que esses membros são escolhidos por organizações e entidades coletivas, que já possuem um elevado nível de laços comunicativos. As expectativas e as demandas impostas aos conselheiros da sociedade civil diferem substancialmente das relações fluidas e frágeis entre eleitores e seus representantes no parlamento ou no Executivo.

Young apresenta duas formas de manifestação da representação coletiva: uma interna e constitutiva e outra externa e estrutural. A forma interna relaciona-se com a dinâmica entre a sociedade civil organizada e seus representantes nos espaços decisórios, questionando se a representação deve ser exercida com total liberdade pelo representante ou por meio de diretrizes imperativas. Em outras palavras, trata-se da relação entre o grupo representado e os conselheiros.

Já a representação coletiva, em nível externo ou estrutural, diz respeito aos procedimentos institucionais que definem como o conselheiro exercerá seu mandato representativo. Comumente, as entidades e organizações escolhem apenas um conselheiro e um suplente para representá-las, similar à representação eleitoral em escala reduzida. Surge, então, a indagação: *seriam possíveis alternativas para pensar a representação nos conselhos por meio de mais de uma pessoa ou por meio de grupos?*

A prática de representação coletiva, já existente no parlamento com candidaturas e mandatos coletivos ou compartilhados⁶⁹, sugere uma abordagem inovadora que poderia ser aplicada também aos conselhos de direitos e políticas públicas setoriais. Essa reflexão, inspirada diretamente nos trabalhos de Young, abre caminho para repensar e potencializar a representatividade e a eficácia dos conselhos na democracia contemporânea.

A preocupação da filósofa americana com a exclusão de formas comunicativas não discursivas é igualmente relevante no contexto dos conselhos de políticas públicas. Histórias de vida e narrativas são ferramentas comumente utilizadas por conselheiros da sociedade civil para trazer à tona questões pertinentes aos setores que representam. Frequentemente, essas abordagens estético-emocionais são desafiadas pelos conselheiros representantes do poder público, que tendem a privilegiar um discurso exclusivamente racional, desqualificando outras formas de expressão.

A análise de Young sobre o silenciamento em órgãos deliberativos ressoa com a realidade observada nos conselhos. Ativistas de direitos humanos, por exemplo, optam por não participar dos colegiados, buscando outras formas de organização política, devido a essas dinâmicas opressoras. A crítica à inefetividade dos conselhos, discutida na primeira seção

⁶⁹ Candidaturas coletivas, uma modalidade emergente no cenário político-eleitoral brasileiro, são caracterizadas pela participação conjunta de grupos de candidatos em eleições. Desde sua introdução nas eleições de 1994, têm ganhado crescente atenção. Nesse formato, os candidatos compartilham atividades de campanha e parlamentares, embora seus votos sejam unificados. Um titular é designado para responsabilidades formais, como assinar documentos e receber remuneração. Nas eleições municipais de 2020, 319 candidaturas coletivas foram registradas, com 34 eleitas. Em 2022, esse número aumentou para 213. Cerca de 85% dos porta-vozes têm origem em movimentos sociais. Essas candidaturas têm potencial para democratizar a representação política, especialmente para minorias historicamente sub-representadas, como mulheres, negros e indígenas, destacando-se o avanço na participação feminina, aproximando-se da paridade em 2020 e alcançando-a em 2022.

desta tese, é, em muitos aspectos, uma crítica ao procedimento deliberativo tradicional. Os conselhos são frequentemente ineficientes não apenas em transformar razões em políticas públicas, mas também em captar e incorporar razões verdadeiramente inclusivas que mereçam ser qualificadas como “públicas”.

De fato, a prática política nos conselhos, conscientemente ou não, está gradualmente integrando as contribuições de Young. Conselhos como os de direitos da pessoa com deficiência, marcados por um forte ativismo social, estão desafiando e inovando o modelo deliberativo tradicional, tanto em termos de representação quanto na forma de interação entre a sociedade em geral, a sociedade civil organizada e o Estado. Essa evolução sugere uma tendência crescente em direção a abordagens mais inclusivas e representativas nos processos deliberativos.

2.5 Esfera pública no Brasil: recepção e aderência à realidade dos conselhos

Após familiarizar-se com a teoria da esfera pública na trajetória intelectual de Habermas e suas principais críticas condensadas no pensamento de Fraser e Young, cabe, ainda que brevemente, responder a três questões: *1) Como a teoria da esfera pública é recebida no Brasil? 2) Qual seu impacto na realidade dos conselhos? 3) Como a categoria da esfera pública e as principais críticas levantadas afetam a participação das pessoas com deficiência nos conselhos?* Esta última indagação será melhor abordada na seção 4, com os resultados da pesquisa empírica com estudo de caso sobre o Conselho de Direitos da Pessoa com Deficiência da cidade de Imperatriz, Estado do Maranhão.

Em primeiro lugar, a recepção da teoria da esfera pública no Brasil pode ser avaliada em dois âmbitos: um acadêmico-teórico, outro pragmático-institucional. Por um lado, a introdução da teoria habermasiana nas investigações dos principais autores das ciências sociais no Brasil foi influenciada direta ou indiretamente, seja para ratificar ou criticar Habermas. Exemplos incluem José Arthur Giannotti, José Guilherme Melquior, Bárbara Freitag, Gabriel Cohn, Luiz Werneck Vianna, Wanderley Reis, Jessé Souza, Marcos Nobre, Marcelo Neves, Gisele Cittadino, entre outros. Por outro lado, nota-se, no âmbito institucional, um estímulo à criação de instituições participativas e deliberativas, nas quais os conselhos desempenham um papel de protagonismo, derivado de uma espécie de laboratório de testes da teoria da esfera pública.

Sergio Costa (1997) foi um dos primeiros pesquisadores sociais a analisar a categoria da esfera pública no contexto brasileiro. De acordo com o autor, os primeiros diagnósticos da

esfera pública brasileira apontam para seu subdesenvolvimento, caracterizado por uma hipertrofia da esfera privada sobre a esfera pública. Esse diagnóstico muda com a redemocratização, quando o espaço público se reconstrói de duas maneiras: a) estabelecimento de garantias institucionais e legais para a democracia (voto universal e partidos); b) surgimento público de novos atores (ampliando as fronteiras da política). Portanto, a partir da década de 80, a literatura nacional começa a tratar a esfera pública como algo possível diante das mudanças estruturais e culturais do país. Nesse momento, os meios de comunicação de massa e o conceito de sociedade civil ganham destaque na produção acadêmica brasileira.

Na década de 90, período das investigações realizadas por Costa (1997), o principal meio de comunicação no Brasil era a televisão, seguida do rádio e dos jornais eletrônicos e impressos. Os meios de comunicação no Brasil são extremamente concentrados nas mãos de poucos proprietários e tendem a formar oligopólios. Esses meios de comunicação têm amplo poder na formação da opinião pública do país e, conseqüentemente, na conversão dessa influência social em poder político. Por esse motivo, as concessões para exploração dos direitos de comunicação são determinadas por critérios meramente políticos, em um escambo de lealdade das redes de comunicação de massa em relação ao político eleito. Para o autor, o perfil dos *mass media* no Brasil é de um domínio por impérios de comunicação, nos quais vigem formas tradicionais e populistas de lealdade política, além de estratégias sofisticadas de manipulação das preferências das massas.

Para Costa (2017), a construção de uma esfera pública brasileira está diretamente ligada ao desenvolvimento dos meios de comunicação social, os quais passaram por modificações significativas entre o período militar e pós-redemocratização do Estado. Durante a ditadura militar, prevalecia a censura prévia e a seleção arbitrária de assuntos públicos pelos governantes. Porém, nesse mesmo cenário, surgiu uma resistência: uma imprensa alternativa que lançou uma estrutura de redação jornalística voltada a denúncias e desmistificações, prezando pela apresentação de novas propostas e com um tom crítico. Logo após a redemocratização com a Constituinte de 1988, essa imprensa alternativa crítica foi cooptada pelos meios de comunicação de massa, os quais exploraram o potencial mercadológico da prática jornalística, apostando cada vez mais em um jornalismo de cunho investigativo.

Esse panorama se assemelha muito com o diagnóstico de Habermas em MEEP. No contexto brasileiro, o jornalismo crítico nascido no fim do governo militar construiu as bases para as primeiras formas da esfera pública política no país. Contudo, a cooptação e conversão

do jornalismo editorial em mídias de massa representaram uma verdadeira colonização dos meios comunicativos públicos pelo sistema de poder e dinheiro.

Costa (1997) tenta evitar interpretações reducionistas que consideram as mídias de massa brasileiras como reflexos perfeitos dos interesses e aspirações de seus proprietários. Com efeito, existe uma tríade de atores nesse contexto: a) os produtores culturais, que elaboram os produtos de informação; b) os proprietários dos meios de comunicação de massa (que têm seus próprios interesses); c) os consumidores da informação e da cultura.

Baseado em Sérgio Miceli, Costa (1997) argumenta que existe uma polarização na distribuição do capital cultural brasileiro, alicerçada em uma hierarquia onde uma elite qualificada (produtores culturais) produz informações e conteúdos (revistas, novelas, séries, jornais), e os proprietários dos meios de comunicação são distribuidores de produtos informacionais. Por outro lado, existe uma massa de consumidores que assimila esses produtos e têm suas preferências geridas por outros.

Costumeiramente, os produtores culturais são cientistas, publicistas, sociólogos, jornalistas profissionais, entre outros. Os proprietários são pessoas poderosas preocupadas em exercer influência política e aumentar os lucros. Por sua vez, as classes com menor grau de escolaridade, renda e capital social são os consumidores de conteúdo⁷⁰. Verifica-se, portanto, que a esfera pública brasileira nasce marcada pelo choque de uma pluralidade de interesses, a saber: demandas do público geral, visões de mundo dos produtores culturais e interesses dos proprietários dos meios de comunicação⁷¹.

Além do maior enfoque dado aos meios de comunicação de massa, a teoria da esfera pública chamou a atenção dos pesquisadores brasileiros para a categoria da sociedade civil. De fato, a sociedade civil organizada tornou-se uma pedra angular da concepção de

⁷⁰ A divisão social dos meios de comunicação no Brasil experimentou transformações significativas com a ascensão das mídias virtuais. Embora grandes empresários e corporações de comunicação de massa (como canais de TV, rádio e imprensa) continuem a exercer uma influência considerável, as mídias virtuais abriram novas frentes de competição para atores sem o mesmo poderio econômico. Diferentemente do cenário descrito por Costa (1997), os produtores culturais contemporâneos não são os mesmos de décadas atrás. As novas mídias democratizaram o acesso à informação, possibilitando que qualquer pessoa se torne um produtor de conteúdo e informação, independentemente da qualidade do material produzido. Essas mudanças serão exploradas com mais profundidade na seção três desta tese, especificamente no tópico “Ativismo Digital”. Nesse contexto, discutiremos como as mídias virtuais remodelaram os contextos participativos e o ativismo, oferecendo uma plataforma sem precedentes para a expressão e mobilização de diversos grupos sociais e políticos.

⁷¹ A estrutura social dos conselhos de direitos da pessoa com deficiência no Brasil revela uma divisão triádica muito similar. Em primeiro lugar, há os representantes da sociedade civil, originários de movimentos sociais, focados na reivindicação de direitos e políticas públicas específicas para pessoas com deficiência. Em segundo lugar, estão os representantes da sociedade civil que defendem os interesses de entidades e organizações de pessoas com deficiência, podendo incluir organizações do terceiro setor ou assistencialistas. Seu papel é mais voltado à promoção dos interesses dessas entidades, que podem não se alinhar diretamente com as demandas dos movimentos sociais. Por fim, temos os representantes do poder público, responsáveis pela execução das políticas públicas e pela alocação de recursos para atender às necessidades das pessoas com deficiência.

democracia cidadã crescente na década de 90. Autores anteriormente citados, como Leonardo Avritzer, Eder Sader, Maria da Glória Gohn e Luciana Tatagiba, são exemplos de investigadores que começaram a se debruçar sobre o tema. Isso porque a redemocratização propiciou o aparecimento de novos atores sociais: as associações da sociedade civil, os movimentos sociais e os coletivos orgânicos. Esses novos sujeitos tornaram o espaço público nacional poroso e dinâmico, digno de interesse científico.

Nesse sentido, Costa (1997) elenca pelo menos três contribuições das associações civis para a recente esfera pública brasileira: a) produção de esferas públicas alternativas, de modo que, entidades e organizações não governamentais reúnem, recuperam e divulgam informações e pontos de vista olvidados durante a ditadura militar; b) ampliação do espectro de problemas públicos, visto que, com os novos atores, houve um alargamento das fronteiras temáticas do espaço público, ou seja, novas situações-problema e novos temas ganham relevância social (mulheres, negros, pessoas com deficiência, indígenas e sem terra); c) ampliação de possibilidades comunicativas ancoradas no mundo da vida, pois mesmo que as organizações sociais possuam contradições e ambiguidades internas, elas ainda permitem o surgimento de novas estruturas associativas e novas formas de comunicação. Logo, existem associações com maior ou menor intensidade de comunicação livre, dependendo de sua organização específica.

Por outro lado, Perlatto (2012) faz críticas às primeiras impressões teóricas da esfera pública no Brasil. De acordo com o autor, as teorias da sociedade civil da década de 90 tiveram o mérito de apontar a insuficiência das teorias de transição focadas no institucionalismo, que preconizavam a competição partidária, liberdade de imprensa e eleições livres. O erro dos institucionalistas foi confundir os processos de construção institucional com a democratização social, como se fossem fenômenos idênticos ou consequenciais. Inobstante essa elucidação relevante, as teorias societárias iniciais não estão imunes a erros. Elas se equivocam em pelo menos dois pontos (Perlatto, 2012, p. 85): a “ausência de uma abordagem histórica consistente” e a “limitação em pensar o modelo de esfera pública somente atrelado aos moldes europeus”.

Para Perlatto, as teorias da sociedade civil tinham como fundamento básico a ideia de que a esfera pública se organiza somente após a redemocratização. Os processos históricos anteriores, do período imperial e dos primeiros anos do republicanismo nacional, foram caracterizados por baixos índices de organização cívica, pelo clientelismo e pelo autoritarismo. Portanto, antes de 80, não havia o que se falar em sociedade civil organizada, muito menos em esfera pública. Perlatto (2012) contesta esse fundamento, pois a

historiografia mostra que existiam diversas formas de associações e organizações mobilizatórias, porém de caráter subalterno, como as revoltas regenciais (Sabinada, 1837-1838; Cabanagem, 1832-1835 e Balaiada, 1838-1841), revoltas de escravos (Zumbi dos Palmares), revoltas abolicionistas, entre outras (Perlatto, 2015).

A desconsideração desses movimentos e organizações civis se deve a uma segunda falha das teorias societárias, que é reconhecer apenas como esfera pública aquilo que obedece aos requisitos do modelo europeu. Os movimentos organizados fora dos padrões crítico-racionais e a dinâmica dos interesses não eram qualificados como sociedade civil. Assim, associações cívicas subalternas, performáticas, lúdicas e populares eram excluídas da concepção de esfera pública pré-redemocratização. Perlatto (2012; 2015) atribui essa postura a uma configuração seletiva da esfera pública no Brasil, que escolhe "atores capazes" de participarem e "temas" dignos de serem debatidos. Tal seleção, precedente ao procedimento deliberativo, tinha como decisores segmentos dominantes da sociedade, que podem indicar o resultado dos debates públicos antes mesmo de eles ocorrerem.

No que diz respeito à segunda questão: *como o modelo teórico da esfera pública afetou a realidade dos conselhos?* A resposta aponta para dois movimentos distintos na história dessas instituições no Brasil. Com efeito, o modelo teórico original da esfera pública, conforme as diretrizes de Habermas, parece ter sido um guia para a criação e estruturação dos primeiros conselhos, conforme se evidencia nas leis instituidoras e nos regimentos internos dos respectivos órgãos. Essas normas internas estabelecem regras concretizadoras dos requisitos para deliberações democráticas, como: composição paritária, necessidade de quórum para tomada de decisão, seleção apenas de argumentos racionais e reuniões periódicas cujo objeto é de interesse público (políticas públicas setoriais).

Por sua vez, o desenvolvimento institucional dos conselhos acompanhou a maturação das críticas acadêmicas à democracia deliberativa⁷². Conforme o design deliberativo foi sofrendo críticas em relação ao princípio de inclusão, à primazia do debate racional em detrimento da comunicação estético-expressivista e à validade da busca pelo comum acordo, os conselhos foram alterando seus formatos e regras internas. As organizações da sociedade civil começaram a se preocupar com a representação interna de sua composição (inclusão de pessoas negras, mulheres e pessoas com deficiência). Igualmente, o direito de fala teve de se adequar às realidades dos participantes, para que eles pudessem expressar suas angústias

⁷² Isso se deve em grande parte porque as lideranças intelectuais, como professores universitários, jornalistas e escritores, fazem parte das instituições participativas, como os conselhos. Desse modo, os problemas teóricos das universidades acabaram sendo levados aos órgãos deliberativos.

livremente. Em menor grau, os pontos de consenso passaram a ser questionados, ainda que fosse impossível abrir mão dos acordos comuns para tomada de decisões.

Não obstante o amadurecimento dos conselhos mediante a aglutinação das contribuições científicas e do próprio aprendizado institucional, esses órgãos não se tornaram imunes a erros e críticas, como já apresentado na primeira seção deste trabalho. A trajetória dos conselhos, no Brasil, demonstra que eles têm sido instituições dinâmicas e de alta capacidade de adaptação às mudanças estruturais e culturais, apesar de algumas resistências.

O modelo discursivo de democracia e a experiência social dos conselhos no país permitem concluir, portanto, que um olhar somente para os aspectos institucionais e procedimentais internos dos conselhos não é suficiente para dar conta do potencial normativo das categorias da esfera pública e da democracia deliberativo-participativa. Analisar esses colegiados híbridos somente por critérios institucionais continuará levando os estudiosos a prognósticos pessimistas e herméticos, sem imaginar novos horizontes. Com efeito, a literatura especializada tem ignorado aspectos sociológicos pré-institucionais, isto é, as relações sociais e a cultura política cotidiana, que afetam direta ou indiretamente os participantes e os meios de participação democrática.

Na tentativa de evitar esse déficit sociológico ao abordar os conselhos, na seção posterior, faz-se um levantamento das principais alterações nos contextos de participação democrática no Ocidente, sensíveis à realidade brasileira. A finalidade do pesquisador é que, inspirado pela metodologia da teoria crítica, seja possível trazer à tona elementos relevantes para um diagnóstico do tempo presente, em se tratando de teoria e prática democrática. Esta análise não tem pretensões de completude e, com a devida simplicidade que a delimitação científica requer, apenas identifica fenômenos fundamentais relacionadas à forma e ao modo de as pessoas e grupos participarem democraticamente no mundo de hoje.

3 NOVOS CONTEXTOS PARTICIPATIVOS

Esta seção da tese é produto direto do estágio doutoral que este autor fez no Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, Portugal, entre o período de setembro de 2022 a abril de 2023, financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Sob supervisão da professora doutora Ana Raquel Matos⁷³, o pesquisador participou como discente convidado da disciplina *Democratic Theories and Institutions*, assim como, de vários eventos sobre a temática sobre democracia. O momento do estágio doutoral no exterior foi oportuno, pois o autor se encontrava diante do seguinte dilema: *o que há de inovador da teoria democrática que possa contribuir para o debate sobre os conselhos e a participação cidadã?*

Trata-se de um dilema comum nas pesquisas científicas, especialmente em fase de doutoramento, etapa na qual o pesquisador se sente desafiado a inovar em sua área de pesquisa. O autor desta investigação passou por um longo período de angústia, sofrendo com o fenômeno de “bloqueio” criativo que atingiu as suas reflexões e a sua escrita. Diante da vasta e qualificada literatura nacional e internacional sobre democracia deliberativa, participativa e instituições democráticas, *o que mais poderia ser dito? O que poderia ser somado a obras de extrema qualidade feitas por investigadores consagrados?* Tais dúvidas sopesavam este autor.

A experiência do intercâmbio exerceu uma função liberadora dos potenciais reflexivos sob este trabalho. O contato com pesquisadores estrangeiros e a interação com ciclos de debates fora das zonas habituais fizeram emergir novas discussões, que são aqui apresentadas.

A princípio, no plano original da tese, a seção três destinava-se a abordar somente os apontamentos críticos à democracia deliberativa em nível teórico, conforme abordado na seção dois, com as contribuições de Nancy Fraser e Iris Young. Além disso, tinha-se como objetivo relacionar o modelo social da deficiência com o projeto deliberativo. O autor confessa sua insatisfação com esse primeiro esboço de pesquisa, pois não conseguia identificar a sensibilidade de seu trabalho à dinâmica social.

⁷³ Ana Raquel Matos é Investigadora do Centro de Estudos Sociais (CES) e Professora Auxiliar na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC). É doutorada em Sociologia pelo programa CES/FEUC em "Governança, Conhecimento e Inovação". É vice-presidente do conselho científico do CES, coordenadora da Licenciatura em Sociologia (FEUC) e co-coordenadora do programa de doutoramento "Democracia no século XXI" (CES/FEUC).

Então, durante o intercâmbio acadêmico, em uma das aulas na disciplina *Democratic Theories and Institutions*, o professor ministrante Cristiano Gianolla⁷⁴, logo após este pesquisador apresentar seu projeto de pesquisa e suas considerações sobre a teoria habermasiana de esfera pública, o interpelou com a seguinte pergunta: “*Não consideras Habermas teórico demais para tratar de um tema tão social?*”.

Esse questionamento impeliu o autor a rever as anotações e considerações feitas pela banca examinadora na qualificação do projeto de tese. Neste momento, lembrou as afirmações do professor Saulo Matos e da professora Luanna Tomaz de que a pesquisa deveria tomar uma direção mais sociológica e empírica. A partir de então, este autor tomou a decisão de fazer um “diagnóstico do tempo presente” sobre a práxis da participação democrática. Surge então a questão motivadora desta seção: *quais as mudanças do tempo presente afetam a forma da participação democrática dos indivíduos e coletividades? Elas de alguma maneira influenciam a práxis dos conselhos?*

Esta seção então recebeu o título de “**Novos Contextos Participativos**”. Como que de maneira providencial, cada tópico surgiu como fruto de discussões com professores em sala de aula ou extraclasse, conversas em gabinetes com docentes do CES ou ainda na participação de eventos acadêmicos. Cada um dos tópicos refere-se, nas sociedades ocidentais, a uma mudança estrutural sensível à realidade brasileira, que de algum modo, em nível macro ou micro, impacta a forma e conteúdo da participação democrática. Cada uma dessas mudanças afeta, em graus diferentes, os agentes sociais e os conselhos. Boa parte do texto é dedicado a comprovar que tais mudanças contextuais são concretas e podem ser verificadas tanto por investigadores sociais como por ativistas de direitos humanos.

O primeiro tópico, sobre o “Novo populismo” é resultado imediato de duas atividades acadêmicas: a já citada disciplina *Democratic Theories and Institutions*, ministrada pelo professor Cristiano Gianolla e da participação no Workshop “*The Evolution of Post Democracy*”, organizado pelo Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, entre os dias 20 e 21 de outubro de 2022. O que se constatou em ambas ocasiões era a alarmante preocupação dos investigadores sociais europeus com a expansão de governo populistas autoritários (ou iliberais) no ocidente. Notadamente, essa atenção especial se devia as experiências históricas nazistas e fascistas na Europa, bem como, os governos recentes de Estados Unidos, Brasil e Hungria. Instigado pela discussão sobre o populismo e o fenômeno

⁷⁴ Cristiano Gianolla é investigador do Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra (UC), onde integra a linha temática em Democracia, Justiça e Direitos Humanos. Obteve o doutorado em Sociologia e Ciência Política (Cum Laude, Coimbra e Roma-Sapienza) com uma dissertação sobre a teoria democrática de Gandhi e um estudo comparativo de partidos políticos emergentes na Índia e na Itália.

da corrosão democrática, este autor decidiu analisar como o neopopulismo afeta ou pode afetar a participação nas instituições democráticas, visto que, o Brasil foi diretamente afligido por este fenômeno político.

O segundo tópico, “Novos Movimentos Sociais” surgiu das orientações da professora supervisora Ana Raquel Matos, cujo objeto de investigação são os protestos como forma de participação democrática, e do professor Fernando Fontes⁷⁵, investigador especializado em estudos da deficiência e cidadania. O professor Fernando Fontes informou, ao autor, as limitações do ativismo cívico dos movimentos das pessoas com deficiência em Portugal, especialmente se comparado ao Brasil. Mas destacou a expansão dos chamados “movimentos orgânicos”, como o movimento “(d)Eficientes indignados”, coletivo português originado na internet, sem sede física e com atos de protesto espontâneos, porém contundentes. *Pari passu*, os textos da professora Ana Raquel Matos apontavam para o uso dos protestos como principal forma de comunicação política feita pelos cidadãos portugueses, em especial na área da saúde. Ao investigar quem estão por trás de tais protestos, as contribuições dos docentes se encontraram: os novos movimentos sociais, também autodenominados de “coletivos”. A partir disso, dois objetivos foram traçados para este tópico: diferenciar os novos dos velhos movimentos sociais e analisar seus impactos na representação coletiva presente nos conselhos.

O terceiro tópico, “Tecnopolítica e ativismo digital”, nasceu em companhia das leituras sobre os novos coletivos. Porém, duas experiências acadêmicas foram determinantes para inserção do tema como um dos novos contextos participativos de maneira específica. A primeira foi em uma conferência ministrada por este autor sobre eleições brasileiras na *Facultad de Derecho de Donostia – San Sebastián*, da Universidade do País Basco, no dia 21 de novembro de 2022, sob supervisão do professor Jokin Alberdi Bidaguren. Nessa oportunidade, o mencionado professor basco informou que os movimentos sociais separatistas na Espanha, são, em sua maioria, protagonizados por jovens e mobilizados via *online*. Além disso, teve conhecimento do “*Movimiento 15M*” ou “*Indignados*”, idealizado em plataformas virtuais sociais. A segunda experiência foi a participação deste autor na 8ª Edição da *Biennale Democrazia*, entre os dias 22 e 26 de março de 2023, na cidade de Turim, Itália. Nessa ocasião, grande parte das conferências e exposições tinha como foco a influência da

⁷⁵ Sociólogo com doutorado em Sociologia e Política Social, especialização em Estudos da Deficiência, Universidade de Leeds, Reino Unido (2011) e mestrado em Sociologia e Política Social, Universidade de Coimbra, Portugal (2006). É Investigador Auxiliar do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Leciona no Programa de Doutoramento: “Direitos Humanos nas Sociedades Contemporâneas” (CES/IIIUC) desde 2013. Atualmente é Vice-Presidente do Conselho Científico do CES (2021-2024).

tecnologia para a democracia. Diante dessas instigações acadêmicas, cresceu a necessidade de enfrentar a realidade das implicações das novas tecnologias para participação democrática. Feita a delimitação ao contexto dos conselhos, optou-se por investigar as novas mídias e tecnologias nas formas de ação política coletiva.

O quarto e último tópico, “as emoções políticas”, provém das contribuições da professora doutora Emmy Eklundh, da *Cardiff University*, com a aula “*Emotions, Identities and Populism*” na disciplina *Democratic Theories and Institutions*. Este autor conseguiu identificar uma lacuna da teoria deliberativa sobre o reconhecimento dos fatores afetivos nos processos de tomada de decisão. Os textos e as discussões mostraram-se relevantes e coerentes com as críticas feitas por Nancy Fraser e Iris Young ao modelo deliberativo, além de atualizar o debate sobre os limites da democracia discursiva.

Nessa trajetória reflexiva, o tema da pós-democracia também foi objeto de pensamento. Com efeito, o uso de termos como “corrosão democrática”, “pós-democracia”, “contra democracia”, entre outros, denotava uma constante preocupação dos pesquisadores europeus com uma possível e iminente “morte da democracia”. Essa perturbação acadêmica ressoara das aflições sócio-políticas de governos abertamente contrários às instituições democráticas e aos direitos fundamentais. O quadro político brasileiro não era diferente, na verdade, até mais sintomático que o europeu. Contudo, optou-se por não abordar o fenômeno da pós-democracia em tópico específico. A principal justificativa foi a escolha de um recorte teórico que permitisse a exequibilidade da pesquisa, tendo em visto o recurso temporal disponível. O tema da pós-democracia é demasiadamente extenso e poderia levar a pesquisa a caminhos distantes do objeto de estudo.

Desse modo, vale reiterar que os quatro tópicos adiante correspondem, cada um, a um tipo de mudança estrutural na forma e conteúdo da participação democrática, em nível macro e micro. Todos eles produzem efeitos na práxis dos conselhos e outras instituições participativas, com maior ou menor incidência, por isso denominados de “contextos participativos”. Não são taxativos, pois sabe-se da existência de outras transformações sociais e políticas que impactam a participação democrática. Todavia, essas mudanças estão aqui por serem consideradas as mais sensíveis à democracia vigente e por influenciarem diretamente nos conselhos participativos.

3.1 O “Novo” Populismo

O populismo é um termo em voga. Porém, existem várias formas de concebê-lo. Ele tem caráter camaleônico e apenas algumas de suas características são fixas, como a mobilização política e a orientação antielite. Além disso, não é um fenômeno político e social recente. Com efeito, o populismo é tão velho quanto a democracia moderna e essa concomitância temporal tem razões para sê-la. O fato é que o populismo hoje está vivo e presente não apenas nas discussões acadêmicas, mas na direção de governos, democráticos ou não, e na ideologia de muitas pessoas que o seguem e nele acreditam. Essa presença tão forte impacta diretamente os contextos de participação. A literatura tem dado destaque à participação por via das eleições, uma vez que o populismo sobrevive do princípio do majoritarismo eleitoral. Entretanto, seus efeitos não se restringem às instituições mais tradicionais (voto, eleições, partidos). Eles irradiam para as instituições participativas, especialmente de forma ideológica, sensível e discursiva. É com a finalidade de suprir parcialmente essa lacuna que esta seção se destina. Averiguar se, e como, o populismo, ou mais precisamente o neopopulismo, afeta as instituições participativas, neste caso, os conselhos de direitos.

Uma das unanimidades nos estudos sobre o populismo é que seu conceito, bem como, o fenômeno em si mesmo, é ambíguo. Existem várias perguntas em aberto. Afinal, *o populismo é uma estratégia ou modo de organização? É um projeto ou um repertório de mobilização política? Pode ser considerado uma ideologia ou é apenas um modo de persuasão pública? É uma forma de discurso ou um estilo de comunicação política? Como enquadrá-lo: um projeto de esquerda ou de direita? É um projeto que visa ao passado ou ao futuro? As diferentes formas de populismo, com estratégias e bases sociais e ideológicas distintas, coexistem sincronicamente no tempo ou se sucedem?*

Percebe-se que a dificuldade de conceituar populismo decorre da questão de estabelecer variáveis dependentes e independentes para defini-lo. Como se trata de um fenômeno existente em diferentes espaços territoriais e tempos históricos, com especificidades tão marcantes, por vezes apostas, torna-se difícil estabelecer um conceito generalizável de confiança. Portanto, cabe ao investigador social ou político optar por um recorte conceitual alinhado aos objetivos de sua pesquisa. Nesse sentido, o populismo nesta tese será considerado como *uma forma de ação política coletiva, uma estratégia de exercício do poder* com elementos próprios, a saber: (1) a presença do líder, (2) um tipo de discurso antipolítico, polarizador, (3) vínculo relacional estabelecido de maneira direta com seus

seguidores, (4) estrutura institucional mantenedora do vínculo personalista e (5) ideologias específicas.

Inicialmente, ao considerar que o populismo é um modo estratégico de ação política, significa reconhecê-lo como um conjunto de práticas, ideias e discursos racionais voltados para objetivos específicos, dos quais se destaca a dominação política. A particularidade do populismo reside, então, no *modus operandi*, da dominação política, feita mediante o apoio popular e não pela força ou violência. Isso significa negar as teorias que consideram o populismo como algo puramente irracional, emotivo, ideológico ou estilístico. Não é que ele abdique de tais caracteres, pois sim, o populismo contém doses de irracionalidade, de emoção, de ideologia e de performance. Todavia, esses elementos são acessórios ou agregativos ao fim último dos governos populistas: dominar a política e manter-se no poder.

Nesse mesmo sentido, Gabriela Carneiro (2009) argumenta que prevalecem, na literatura, duas abordagens sobre o populismo. Uma o define como estilo de fazer política, outra como estratégia de mobilização eleitoral. O populismo como estilo político centra-se nas características do líder e em sua atuação, especialmente o personalismo carismático e o discurso antissistema. O problema dessa abordagem é que o estilo populista diz pouco sobre o populismo de fato. Candidatos em campanha podem apresentar um estilo populista sem, contudo, exercerem populismo na prática. Por outro lado, o populismo como estratégia, considera o fenômeno como uma prática consciente de incorporar estilos e estabelecer relacionamentos com a finalidade de mobilizar a população para atingir seus objetivos. Na abordagem estratégica, o populismo é uma constância governamental, dotada de razões e estilos próprios. A natureza do populismo reside, então, nos vínculos estabelecidos entre governantes e governados, *in casu*, líderes e apoiadores.

Sendo o populismo uma estratégia política, ela volta-se a objetivos. Esses objetivos são ditados pelo líder e têm como função conectá-lo diretamente com seus apoiadores. Mas por que o líder deseja esse tipo de conexão direta? Para conseguir apoio popular. A aquiescência popular é a fonte da legitimidade do poder do líder. Com esse apoio, aumenta a influência decisória do governante, que retira os obstáculos e constrangimentos institucionais no exercício do seu poder. Instâncias de controle externo como o Parlamento e o Judiciário se veem fragilizadas diante da legitimação do líder. Em síntese, o objetivo dos líderes neopopulistas é aumentar seu poder por meio do uso instrumental do princípio da soberania popular, presente na maioria das Constituições contemporâneas.

O aspecto estratégico do populismo instrumentaliza tudo que está ao seu alcance. Como dito anteriormente, o povo é usado como fonte de legitimação do poder ilimitado. Mas

também ideologias políticas, muitas vezes contraditórias, podem muito bem ser usadas como forma de conquistar apoio político. Um líder populista pode usar doutrinas políticas (socialismo, comunismo, liberalismo, neoliberalismo, humanismo) ao seu bel prazer, com intuito de seduzir novos clientes eleitorais. Na prática política, o líder populista usa tais doutrinas de maneira sincrética e faz seu personagem se sobrepôr às doutrinas embasadoras. Desse processo, nascem movimentos como peronismo, getulismo, gaitanismo, lulismo e bolsonarismo. A pessoa torna-se uma ideia em si, uma ideologia.

A definição do populismo como estratégia política integra três elementos: o estilo poder político do líder, as características das clientelas políticas e a estrutura institucional usada pelo líder. Analisar o populismo como estratégia política permite considerar o fenômeno como algo racional. Os eleitores são considerados como indivíduos mobilizados não apenas por afetos emocionais, mas por interesses racionais e compreensíveis. Essa perspectiva destoa de interpretações que consideravam o populismo como produto, ou da irracionalidade do eleitor (Castro, 1994), ou da baixa escolaridade e renda (O'Donnell, 1991; Reis, 2000), ou, em sentido mais amplo, de uma cultura política personalista de identificação ideológica (Carneiro, 2009). Para os adeptos da tese do irracionalismo político, somente uma minoria do eleitorado vota por questões de natureza política. Grande parte escolhe por identificação ideológica com o candidato. Isso ocorre porque as ideias políticas são difusas e vagas. Instituições como partidos políticos e legisladores têm desempenhado pouca importância nas decisões do eleitorado, pois estão desacreditados pelas suas contradições e afastamento das massas. O eleitorado, confuso e apático, acaba aderindo aos apelos carismáticos do populismo. De modo oposto, a concepção estratégica defende a visão racional, interessada, comprometida e articulada dos eleitores para consolidar o poder dos seus líderes.

De modo diverso, com viés mais filosófico, Filipe Silva e Mônica Vieira (2020) discutem dois enfoques que têm se destacado na literatura populista: o ôntico e o orientado pela lógica. A abordagem ôntica considera a realidade material e fática independente do conhecimento que se tem sobre ela (realidade). Duas linhas de estudo ônticos têm se desenvolvido: os empíricos dedutivos e os hermenêuticos. Os primeiros procuram explicar o populismo por meio do descobrimento de relações causais entre determinantes estruturais e resultados populistas. Como exemplo, pode-se citar o trabalho de Peter Wiles em 1969 e a busca por critérios descritivos do populismo. Os segundos (ônticos hermenêuticos) procuram descrever as características do populismo mediante levantamento e comparação de casos históricos. Um exemplo conhecido é o trabalho de Margaret Canovan (1981) e suas tipologias

de populismos. Independente da linha, o problema da abordagem ôntica é que ela gera confusão sobre o que é o populismo e quais os critérios para defini-lo. Isso gera um impasse intelectual em nível conceitual e fenomênico.

A abordagem lógica do populismo o concebe por um viés estruturalista. Busca os conteúdos e a organização do populismo por considerações estruturais. Para Canovan (1999), o populismo tem três características estruturais: o anti-elitismo, a referência ao “povo” e um estilo simples e direto. Nesse modo, o populismo é uma visão particular sobre como está estruturada a sociedade e como determinados grupos acreditam que ela deveria ser estruturada. Os seguidores populistas se consideram como o “povo” e os demais são “elites”. Um dos principais autores a utilizar uma abordagem lógica foi Ernesto Laclau.

Laclau (2005) argumenta que o populismo segue uma lógica específica: a lógica oposicional. Essa lógica é uma estruturação do povo e os outros (os diferentes, as elites, os “não povo”). O fundamento teórico da lógica oposicional de Laclau é a lógica da inimizade, proposta por Carl Schmitt, em *O conceito de político*. De acordo com o autor alemão, a democracia gira em torno de identidades. Tais identidades são realidades políticas simbólicas orientadoras da vida das pessoas no regime, como governantes e governados, soberano e sujeito etc. A essência identitária da democracia vive da figura do estranho, a figura do outro ou do inimigo. Nasce dessa relação intrínseca, a política da inimizade.

No contexto populista, acontece uma tomada da vontade de uns pela vontade de todos. Uma parte (majoritária) enuncia-se como povo e se auto autoriza a exercer o poder. O “povo” transforma-se em um ideário absoluto e singular, legitimado a decidir para proteger-se ou proteger seus direitos contra o “inimigo”, que já não é mais considerado povo. Laclau, considera, a partir das contribuições de Schmitt, o populismo como um modo de articulação imanente da própria política e da experiência social. Toda política é populista, pois decorre da relação de inimizade das identidades fundadas na diferença, nunca satisfeitas ou estabilizadas.

Apesar de interpretações problemáticas, para Laclau, a relação amigo e inimigo - ou povo e não povo - faz parte da inevitabilidade conflitual da política. Na sociedade, sempre haverá aqueles que reivindicaram a totalidade da sociedade, trata-se do âmago da representação política. O representante cria sua própria autoridade a partir da suposição de unidade simbólica, presente em governos representativos e governos populistas, diferentes em questões de escalas. Nesse sentido, “o povo” funciona como uma entidade vazia com funções de unificação simbólica para fins de autorização do líder por si mesmo. Para o líder, o povo nada mais é do que uma linguagem que expressa a si mesmo.

Silva e Brito (2020) discordam de Laclau por duas razões. Para os autores, dizer que toda política é populista porque está embasada na lógica da inimizade acaba por não permitir uma delimitação do que é o populismo em si. Ora, se tanto o populismo como a política decorrem da diferença entre amigo e inimigo, o que é especificamente populista no político? A segunda divergência dos autores em relação à Laclau é que assumindo o pressuposto de Schmitt de divisão amigo e inimigo, em outros termos, do “povo” e dos outros. O povo “amigo”, mesmo que unificado ideologicamente, é fragmentado faticamente. A maioria que se considera “o povo” tem suas oposições internas e contradições, constituídas por elites internas, pretensões olvidadas e superestimadas, sendo rivais e competidores entre si. O “povo” unificado do populismo não é o “amigo” idealizado por Schmitt ou Laclau.

Nadia Urbinati (2021) também faz uma crítica à concepção de Laclau, apresentando o que ela denomina de *teoria política do populismo*. Ela concorda que o populismo não é algo novo. Seu nascimento remonta ao processo de democratização no século XXI. O que é novo é sua intensidade, que antes, reconhecido como estilo, passa a ser considerado uma ação política estratégica e recorrente. Para Urbinati (2021), as três características fundamentais do populismo são: (1) uma relação de oposição do povo em relação ao “outro”; (2) um líder que incorpora essa oposição, e (3) uma audiência que legitima o líder.

Não obstante as classificações estruturais ou ôntica, Urbinati (2021) faz uso de estudos da teoria e história política. Alude que os estudos iniciais sobre o populismo demonstraram certa dualidade do fenômeno, a depender das circunstâncias de surgimento. Na Europa, grande parte da literatura populista considerava o populismo como uma subespécie de fascismo, dando enfoque a mobilização das massas populares. Já na América Latina, o populismo foi recebido com ambivalência tanto pelos intelectuais como pela comunidade política. Era criticado por significar um enfraquecimento das instituições representativas, mas por outro lado, apontado como uma revitalização democrática, isto é, um movimento de tornar a democracia mais popular e menos burocrática e institucionalizada. Assim, criaram-se duas perspectivas que, de alguma forma, têm dado a toada das teorias analíticas do populismo até os dias atuais. Uma perspectiva de cunho crítico e estigmatizante (negativa) e uma perspectiva otimista de rejuvenescimento da democracia (positiva).

A variação de perspectivas, a depender dos contextos locais e históricos, torna o termo ambíguo. Soma-se a isso, uma trivialização, na virada do século XXI, de uso retórico do termo populista pela oposição para designar qualquer líder governante, devido ao teor pejorativo alcançado nos últimos anos. De fato, nenhum governante atual se reconhece ou se apresenta como populista. Embora muitas vezes seja desqualificado como uma ideologia, o

populismo é um modo de governar. Outro fator de dificuldade na definição é a impossibilidade de altos níveis de generalização do termo, visto que, o populismo é um fenômeno vinculado à cultura política onde surge. Logo, seus estudos, mesmo analíticos, descritivos ou normativos, sempre serão “comparativos por necessidade” (Urbinati, 2021).

Como dito, nos países latino americanos, o populismo se torna a principal forma de poder governante, considerando tanto o viés da “oposição a um governo” (o povo contra a elite governante) como do “governo em si” (governo do povo). A experiência latino-americana corroborou para sedimentar uma separação entre populismo e fascismo, a qual está presente no imaginário intelectual europeu. O populismo, diferente do fascismo, não desconsidera, suspende ou rejeita as eleições. Ele permite que elas existam, de forma livre e competitiva. Também não diminui seu papel na democracia. Pelo contrário, o populismo reinterpreta as eleições à sua maneira, fazendo delas, um mecanismo de legitimidade eleitoral. O fascismo é o fenecimento da democracia em todos os sentidos e dimensões. O populismo é uma existência política parasitária, dependente da democracia e das instituições representativas para retirar delas o substrato de sua sobrevivência.

Similarmente a perspectiva negativa e positiva, Urbinati (2021) apresenta duas interpretações teóricas do populismo: a teoria minimalista e a teoria maximalista.

As teorias minimalistas buscam ferramentas de interpretação e identificação de condições mínimas para o populismo (similar a abordagem estruturalista). Os autores minimalistas se orientam no sentido de explicar o populismo, ou como uma ideologia, ou como estilo político. Além disso, sondam as estratégias usadas pelas lideranças para alcançar o povo, isto é, sua audiência. As principais contribuições decorrem da identificação de alguns traços do populismo: a separação da sociedade em dois grupos (dualismo político); a visão dos grupos como homogêneos e necessariamente antagônicos; a unidade da política na vontade do povo, rejeitando mecanismos institucionais ou indiretos; avaliações morais e maniqueístas da sociedade; dualismo entre “o povo” e a “elite” que, pela conotação moral, será interpretada em divisão entre “bons e maus”. As teorias minimalistas consideram o populismo um fenômeno negativo cujo objetivo é manipular as massas para permanência dos líderes no poder. Não obstante suas salutares contribuições, essas teorias não explicam satisfatoriamente a relação do fenômeno populista com a democracia e suas instituições.

As teorias maximalistas, da qual se destaca a pensada por Laclau, concebem o populismo por uma perspectiva positiva. O populismo não pode ser explicado apenas pelo dualismo hegemônico, mas também como consenso. O populismo baseia-se na vontade geral, é construída pelo consentimento e pela mobilização e abdica da violência para fazer uso de

repertórios discursivos e persuasivos. Além disso, para os maximalistas, o populismo desempenha o significativo papel de denunciar o poder das elites, contestando as oligarquias estabilizadas. Consideram que parte das críticas negativas e pejorativas ao fenômeno populista na Europa são generalizações do contexto europeu transplantados para teoria. É preciso separar o contexto dos conceitos e da teoria. O fato de o populismo ter se descambiado em governos fascistas na Europa não significa necessariamente que o mesmo aconteceria no resto do mundo, como a própria experiência latino-americana mostra. Logo, a universalização do populismo europeu é um arranjo ideológico que autores como Laclau e Mouffe (1987) procuram evitar. Isso porque, em experiências não europeias, verifica-se um potencial no populismo de busca pelo poder dos oprimidos com movimento de inclusão e exclusão - inclusão dos oprimidos e exclusão das elites. De certo modo, para os maximalistas, o populismo é uma versão radical da democracia em oposição ao modelo liberal democrático.

A tese mais proeminente identificada na literatura sobre o populismo, de grande valia para esta investigação, é a do paradoxo estabelecido entre populismo e democracia. Autores como Urbinati (2021), Silva e Brito (2020) e Lynch e Cassimiro (2021) são convergentes em defender a tese de que o populismo somente pode ocorrer dentro da democracia. O populismo não é um regime próprio, ele deriva da democracia constitucional, nutrindo-se dos seus elementos mais basilares: a representação eleitoral, o voto popular e a filiação partidária. Esse vínculo de necessidade estabelecido entre populismo e democracia tem natureza parasitária. Dessa metáfora, pode-se, então, extrair o termo *populismo parasitário*.

Trata-se de uma relação paradoxal porque o populismo extrai seu poder da exploração das forças vitais da democracia, sua hospedeira. A morte da democracia representa a morte do populismo. Ele ataca aquilo que lhe mantém vivo, golpeia a si mesmo. Por esse motivo, Urbinati (2021, p. 306) afirma “[...] o populismo transforma a democracia, mas ainda não é a saída da democracia”. Outros autores, especialmente aqueles mais alinhados com a tese da pós-democracia, já concebem o populismo como um “abrir de portas” para soluções autoritárias ou mesmo ditaduras, cujas consequências são fáceis de serem previstas, mas difíceis de serem controladas. Portanto, baseando-se na primeira premissa de que o populismo só pode existir na democracia, bem como, na segunda premissa, de que o populismo leva ao fim da democracia. Pode-se ter duas hipóteses conclusivas: ou o populismo destrói a democracia, aniquilando a si mesmo (*populismo destrutivo*); ou o populismo é uma transformação endógena da democracia em relação aos seus pontos mais debilitados (*populismo metamórfico*).

Explora-se a segunda hipótese, a do populismo metamórfico. *Afinal, quais seriam as instituições ou os elementos da democracia transformados pelo populismo?* As respostas tendem a ser mais ou menos uníssonas na literatura: o povo, a vontade popular, as eleições e a representação eleitoral.

O populismo faz do “povo” a única medida da justiça política e da legitimidade do poder. Notadamente, isso é bastante perigoso ao Estado Democrático de Direito, cujo alicerce é a limitação do poder político pelas formas jurídicas. Um “povo” ilimitado equivale a onipotência do político sobre o jurídico. Quando aqui se menciona jurídico, refere-se aos direitos fundamentais e instituições democráticas, como o Judiciário. Com efeito, nos governos populistas, o Estado Democrático de Direito é posto em questão.

Contudo, ressaltam-se duas questões: *Como o populismo articula o “povo”?* *Afinal, de que maneira o populismo “usa” o povo a seu favor?* Aqui entra o segundo elemento transformado pelo populismo, a vontade popular. No populismo, o povo não representa a si mesmo, ele precisa da personificação do líder, sem o qual o fenômeno populista não pode se concretizar. O líder canaliza as vontades populares que se sentem olvidadas pelo “sistema”. Essa canalização ocorre de maneira direta, por meio de uma comunicação direta entre líder e audiência, sem os partidos políticos ou a mídia oficial como intermediários. Assim, o líder pode, ao mesmo tempo, agregar os interesses e desejos políticos dos insatisfeitos, bem como, moldar a vontade “popular”, conforme retóricas unificadoras baseadas em tradição, nacionalismo, saudosismo, teorias conspiratórias, oposição de classes ou religião.

Impõe-se, novamente, outra questão: *se as sociedades contemporâneas são complexas e plurais, com várias visões de mundo e conflitos internos, como o líder e a audiência populista justificam sua legitimidade como “vontade popular”?* A resposta para essa questão diz respeito às modificações referentes às eleições e ao sistema representativo eleitoral das democracias liberais. Com efeito, não se trata de uma “transformação” em sentido estrito, mas em um uso estratégico das instituições representativas em favor da lógica populista. Como aduz Urbinati (2021, p. 304), o principal alvo do populismo é a democracia representativa, o populismo no poder é um majoritarismo extremado.

O princípio da maioria é levado até às últimas consequências, sem observar as limitações institucionais e jurídicas. A maioria eleitoral, que vale lembrar não é o todo, se impõe como totalidade, como verdadeira legitimada para tomar decisões. Para o populista, apenas sua maioria (parte) é o povo verdadeiro e autêntico. O líder representa esse imaginário totalizante e unificador do povo. Os outros - as outras maiorias e as outras minorias - não têm legitimidade para o poder, portanto, quando o poder da maioria populista é restringido por

obrigações constitucionais ou legais. Portanto, quando o poder da maioria populista é restrito por obrigações constitucionais ou legais, considera-se essa limitação como injusta e descabida, visto que “todo poder soberano emana do povo”. Por isso, é tão comum, na narrativa de líderes populistas, a retórica da “retomada” do poder, fazendo alusão a um contexto simbólico no qual o “povo verdadeiro” (maioria eleitoral) se restabelece como grupo governante⁷⁶.

Nesse contexto, as eleições funcionam como rituais de legitimação do líder e da audiência. Os populistas se expressam como autênticos representantes do povo porque venceram a competição eleitoral. Com efeito, a maioria numérica, torna-se uma superioridade ética, moral e política. Só os vencedores são verdadeiros e aptos a desfrutar do poder. A vontade da maioria é interpretada como uma verdade política. Os perdedores devem ser humilhados, pois a derrota eleitoral é demonstração de sua inferioridade e ilegitimidade. Enquanto a democracia arquiteta grupos para exercer o poder de maneira transitória, o populismo cria um imaginário de povo escolhido e perene; um recorte temporal do povo é transformado em uma instituição atemporal, única e não sujeita a contradições.

É justamente em decorrência dessa relação paradoxal entre democracia e populismo, que Silva e Brito (2020) consideram as abordagens ônticas ou lógicas estruturais não convincentes para explicar o fenômeno do populismo atual. De acordo com os autores, o populismo contemporâneo é alimentado por uma política do ressentimento, nascida dentro da própria democracia, como forma de paradoxo. Essa linha de pensamento converge com as contribuições de Nadia Urbinati (2021), no sentido de defender o populismo como consequência da democracia e do princípio de igualdade. Explica-se: a democracia é um regime de governo comprometido com a igualdade (formal e material) por meio da inclusão política. Ocorre que, todo processo de inclusão sucede de processos intrínsecos de exclusão. Em outras palavras, a exclusão é constitutiva da inclusão, sendo algo inevitável. Ao buscar inserir novos grupos ou ideias, novas formas de exclusão emergem, seja por meio das leis, ou por políticas públicas.

Devido ao embasamento normativo, nos princípios da igualdade e inclusão política, a democracia é muito mais sensível que outros regimes a situações de desestabilização ou

⁷⁶ Essa retórica da retomada foi usada por vários líderes populistas. O exemplo mais recente e expressivo foi o ex-presidente dos Estados Unidos da América (EUA) cujo lema da campanha eleitoral de 2016 foi *Make America Great Again* (Torne América Grande Novamente). O lema já havia sido usado por outro ex-presidente americano, Ronald Reagan, em 1980, em meio a uma profunda crise econômica que assolava os Estados Unidos. Embora não de maneira literal e de cunho mais implícito, o ex-presidente Jair Bolsonaro, no Brasil, adotou durante seu governo o slogan “Deus, Pátria, Família”, aludindo aos valores conservadores que haviam se perdido no Brasil com o avanço do progressismo no país.

desigualdade. Circunstâncias de precarização da vida, assimetrias sociais e econômicas não apenas são facilmente identificadas, como ferozmente rejeitadas e condenadas. Modelos de governo não democráticos têm menor reatividade a contextos assimétricos e instáveis. Quando a democracia é acusada de não cumprir suas promessas (igualdade e inclusão), rapidamente é posta em xeque, seus pressupostos são revisitados e a desconfiança instala-se de modo generalizado.

Além disso, não se pode esquecer que a democracia também funciona a partir da lógica de “lugar vazio” ocupado pelo povo. Isto é, a ideia de que qualquer uma das partes do povo pode ocupar o espaço de representante e encarnar a vontade geral. Apesar da falsidade dessa afirmação, com aspectos míticos, essa ideia mantém um estado constante de disputa e conflito dentro das sociedades democráticas, pois os setores sociais lutarão entre si para ocupar os espaços de poder, ainda que de forma temporal. Tal institucionalização da concorrência, tributária de concepções liberais que aglutinam igualdade e liberdade, desemboca em uma contínua desconfiança com aqueles que estão no poder (“a outra parte do povo” ou “os outros”).

Em decorrência da disputa pelo poder e dos processos excludentes intrínsecos da democracia, alguns grupos terão menos poder - ou menos voz - do que outros. Algumas opiniões serão amplificadas, outras serão diminuídas ou mesmo invalidadas. As pessoas e grupos que têm seu poder de fala (participação) desproporcionalmente diminuído são relegadas a um estado de “cidadania silenciosa”, (Silva; Brito, 2020, p. 37), conseqüentemente, suas perspectivas e interesses são desconsiderados ou retirados dos círculos de tomada de decisões. Esse processo de exclusão setorial tem se tornado cada vez mais comum nas democracias modernas, o que tem intensificado o sentimento generalizado de exclusão. Isso não apenas de grupos historicamente marginalizados (negros, gays, pobres e pessoas com deficiência), mas também de grupos que detinham *status* e prestígio social e assistem a perda de poder por não serem devidamente ouvidos pelos partidos políticos, parlamentares ou governantes, como é o caso da classe média e trabalhadora branca nos Estados Unidos, Brasil e outros países da América Latina.

Nesse ponto da argumentação, cabe diferenciar o populismo tradicional do populismo contemporâneo, também chamado de “novo populismo” ou neopopulismo. Autores como Urbinati (2021), Silva (2020), Canovan (1999), entre outros, têm se dedicado a apresentar distinções entre as ideias e práticas do populismo exercido entre os anos de 1930 a 1970 e o populismo exercido nos dias atuais. As diferenças nascem de exigências e condições estruturais do tempo presente. Com a consolidação democrática após 1980 nos países

ocidentais, um populismo explicitamentepositor à democracia não é bem aceito pelos cidadãos em geral, pois representa um perigo à liberdade social.

Assim, os líderes populistas atuais minam as instituições democráticas de maneira sorrateira, com subterfúgios, linguagens e práticas indiretas, mas não abandonam os traços mais característicos da estratégia de sedução popular. Logo, a distinção entre o populismo clássico e o contemporâneo não é de oposição, mas de aglutinação de novos elementos. O novo populismo reforçou suas características basilares e adicionou novos caracteres, conforme se verifica a seguir.

Quadro - Populismo e Neopopulismo

Populismo tradicional (Características fundamentais do populismo)	Neopopulismo (Novas características do populismo)
O líder: o sujeito que organiza a ação coletiva por meio de um adestramento do descontentamento do povo. A figura do líder nasce da crise, que pode ser cultural, econômica ou social. O líder emana segurança, unidade e identificação com seus seguidores, que logo são massificados como “o povo”.	Audiência legitimadora: no populismo atual, não existe um rompimento com o sistema eleitoral ou democracia (LEVITSKY, ANO). Vive-se uma democracia de audiência (MANIN, 1997). Nela, o líder precisa ter contato direto com seus seguidores, que funciona na lógica de telespectadores. Para isso, ele usa de meios informais e não institucionais de comunicação, como as redes sociais dispersivas.
O povo verdadeiro: o populismo se manifesta por meio da maioria. Não existe populismo sem apoio popular. Porém, a concepção de povo no populismo não é apenas quantitativa, ela é qualitativa, ou melhor, é ontológica, pois é um conceito substantivo de povo que logo é similaridade com a maioria. No populismo existe o povo autêntico e verdadeiro (maioria) e o não autêntico, que pode ser humilhado ou reduzido, já que ele não é legitimado – nem ideologicamente, nem numericamente. O povo “verdadeiro” (maioria) deve dominar e fazer o povo “falso” (minoridade) curvar-se.	Narrativa antissistema: no novo populismo, a existência de um inimigo concreto é ineficaz, porque muitas vezes pode ferir os direitos fundamentais e com isso fazer com que o líder perca audiência. Então, os líderes populistas criam inimigos abstratos e difusos por meio da narrativa de serem contra o sistema: contra as elites, contra a mídia internacional, contra o globalismo, contra o comunismo, contra o capitalismo, contra a guerra cultural. Eles precisam se apresentar como apolíticos, ou seja, estão na elite do poder – pois governam, mas são diferentes dessa elite.
Antagonismo: Para administrar as desilusões e desencantos da maioria, o populismo precisa centralizá-los na figura dos “outros” ou “eles”. A ação política populista, embora apresente-se como uma tentativa de unificação por meio de símbolos como nação, raça ou projeto social, somente consegue sobreviver a partir da criação de um (ou mais) inimigo público. A política populista é uma política de amizade com iguais e inimizade com os diferentes.	Não partidarismo ou antipartidarismo: o novo populismo deve apresentar-se como apolítico, isto é, fazer política sem usar (publicamente) a política. Os partidos ou associações são essencialmente políticas, com interesses concretos. Esse tipo de objetividade é prejudicial à demagogia populista, pois ele precisa da despolitização. É preciso parecer desinteressado politicamente, como parte de sua audiência, que não quer um político convencional, mas “um de nós”. O populismo é divergente do partidarismo.
	Glorificação do povo e das eleições: O populismo atual faz das eleições seu ritual de legitimação. Identifica a maioria eleitoral com “todo o povo”. Os seguidores populistas e o líder, repetem para si e para os opositores a frase “todo poder emana do povo”, como carta de liberação para uso irrestrito do poder.

	As demais instituições democráticas, principalmente as não eleitorais, como Poder Judiciário, os direitos fundamentais e os órgãos fiscalizadores do Executivo, são menosprezadas ou consideradas como inimigas do povo e usurpadoras do poder expresso nas eleições.
--	---

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Mas, como adverte Urbinati (2021), o populismo é um fenômeno historicamente situado. Logo, o tempo e o espaço fazem muita diferença em como o populismo se desenvolve e determina suas particularidades filogenéticas.

Iniciando pelas lições de Michael Conniff (1999), o populismo na América Latina pode ser dividido em três períodos. O primeiro período corresponde às três primeiras décadas do século XX, nos anos de 1920 a 1930. Seu contexto de surgimento refere-se à crise do liberalismo e da democracia após a Primeira Guerra Mundial. Cresce a presença de Estados intervencionistas como alternativa aos regimes liberais marcados por grande desconfiança. A ideia motriz é um formato de “Estado forte”, produtor de legislações sociais e mediador dos conflitos. De maneira particular, na América Latina, ocorre um processo de urbanização e industrialização, com êxodo de massas populacionais do ambiente rural para cidade, desacreditadas da política oligárquica e desejosas de novos direitos. O sistema representativo não conseguia acolher devidamente essas massas. Os partidos políticos tinham natureza hierarquizada e oligárquica e foram incapazes de canalizar as mobilizações políticas dos contingentes urbanos. Instaure-se um clima de insatisfação que é devidamente aproveitado por lideranças políticas carismáticas no período, tanto no Brasil como na Argentina (Carneiro, 2009).

O segundo período, entre os anos de 1940 a 1970, é o apogeu do populismo na América Latina, tornando-se a principal força política na região. Sobre esse período, parte da literatura populista advoga a contribuição do populismo para democracia, pela sua capacidade mobilizadora e busca de efetivação dos direitos sociais. Entretanto, havia desconfiança com o populismo devido às atuações não democráticas de alguns líderes. Novamente, Vargas e Perón protagonizam o populismo latino americano. Após o período de hegemonia regional do populismo, a região sofreu uma epidemia de golpes militares, motivada, em grande parte, pela polarização política entre liberais e comunistas.

Assim como os golpes militares acometeram a América Latina de maneira epidêmica, a redemocratização seguiu o mesmo movimento de difusão. Reestabelecidas as democracias, o populismo retornaria, dessa vez, reformulado, seria o terceiro período do populismo. Os

contextos geradores não haviam mudado tanto: crises econômicas profundas seguidas de insatisfação social com os governantes burocratas.

O populismo do primeiro (1920-1930) e segundo período (1940-1970) tem distinções marcantes do novo populismo iniciado após a redemocratização (1980 até o presente). Não obstante os objetivos dos líderes sejam a manutenção e expansão do poder, as estratégias políticas são diferentes, Carneiro (2009) fala, então, em duas gerações de populismo na América Latina. Apesar das particularidades locais, algumas características podem ser descritas neste primeiro ciclo:

- a) O populismo era um movimento policlassista, apoiado principalmente pelo recente surgimento de uma grande massa urbana oriunda do êxodo rural provocado pela urbanização e industrialização. Esse movimento era um movimento de “massas”, por isso, o populismo é caracterizado como fenômeno político de massa. Faziam parte dessas massas de eleitores (ou seguidores), os trabalhadores urbanos, classe média e industriais.
- b) As novas massas urbanas eram mobilizadas por uma ideologia antioligárquica e nacionalista reativa aos anos de dominação do âmbito rural dos países latino americanos.
- c) As respectivas massas urbanas eram inexperientes do ponto de vista político e muito desorganizadas. Desse modo, conseguiram ser facilmente cooptadas por lideranças carismáticas que mantinham com elas um vínculo direto, distintamente da tradição oligárquica que era distante. Em suma, os líderes realizavam investimentos na estrutura social (direitos sociais e econômicos) em troca de apoio da população.
- d) Para a primeira geração, o populismo estava intimamente ligado a uma ruptura societal de motivação socioeconômica, especificamente com o desenvolvimento econômico da América Latina nos anos de 1930, época marcada pelo nacionalismo político, intervencionismo estatal e ampliação das medidas distributivas e redistributivas.

Carneiro (2009) argumenta que este primeiro ciclo do populismo foi analisado por duas visões teóricas: as teorias do desenvolvimento (ou teoria da modernização) e a teoria da dependência. A teoria do desenvolvimento parte da ideia de que a modernização segue um movimento evolucionista. As sociedades tradicionais agrárias “evoluem” para sociedades modernas, por um movimento de modernização natural, cujo produto final e idealizado são as sociedades industrializadas norte-americanas e europeias. Nessa perspectiva, o populismo

seria uma fase de transição da sociedade tradicional oligárquica para uma sociedade moderna, urbanizada e industrial. Essa passagem teria, como efeito colateral, a formação de massas urbanas sem experiência política e com escassez de canais de mobilização. Tais massas são seduzidas por líderes carismáticos e antioligárquicos.

Por outro lado, a teoria da dependência questiona o determinismo evolucionista da teoria da modernização. A industrialização tardia é uma peculiaridade da região. A presença do populismo na América Latina seria explicada, então, pelo enfraquecimento dos poderes locais e pela necessidade de intervenção econômica de proteção ao mercado interno.

Ambas as teorias destacam o papel da economia como fator gerador ou propiciador do populismo. Essa influência se dá, principalmente, nos fenômenos de urbanização e industrialização e na formação das massas populacionais. Além disso, os teóricos analíticos da primeira geração destacam em geral a crise das oligarquias latino americanas como evento desencadeador.

Concernente à segunda geração, duas linhas de análises procuram explicar o ressurgimento do populismo ou neopopulismo nos anos de 1980 em diante. Uma linha econômica, segundo a qual o populismo é definido como uma prática de governo marcado por irresponsabilidade fiscal, com medidas redistributivas, objetivando um escambo de aumento de gastos sociais em troca de apoio popular. Por outro lado, uma outra corrente política considera o populismo como uma estratégia política, oriunda da desinstitucionalização da autoridade e da fragilidade das instituições políticas tradicionais.

Na análise do neopopulismo, têm prevalecido as análises políticas, seja por seus méritos metodológicos, seja pelas limitações da visão econômica. Carneiro (2009) explica que a concepção econômica de neopopulismo erra pela generalização. Essa corrente generaliza a indisciplina fiscal e os elevados gastos em políticas sociais como fenômeno populista. Significa definir o populismo pelos resultados econômicos e não por suas possíveis causas. Não é claro, pela visão economicista, qual a natureza da irresponsabilidade fiscal, se ela é uma política deliberada ou fruto de incompetência. Além disso, é uma linha de pensamento enviesada pelo neoliberalismo, condenando indiscriminadamente políticas redistributivas.

A versão política do neopopulismo tem o mérito de apontar as causas (*inputs*) e as relações internas do populismo. Para essa corrente, o populismo é uma estratégia, isto é, um estilo e modo de fazer política em um contexto onde a representação está em crise. Os elementos fundamentais do populismo seriam então: lideranças personalistas e carismáticas; apoio direito e não institucionalizado dos seguidores; eleitores heterogêneos, mais ou menos desordenados e vinculados ao líder por traços racionais e afetivos; mobilização do sistema

eleitoral como mecanismo de manutenção e legitimação institucional; relação de oposição e polarização como substrato ideológico do populismo.

A visão política do neopopulismo tem centrado seu olhar para as formas que os líderes têm usado para chegar ao poder e a relação que tais líderes têm com as massas. As políticas econômicas não são, portanto, definidoras, mas instrumentais, no ideal populismo, como uma manipulação dos recursos públicos com objetivo de dominação. É mais uma ferramenta do personalismo estratégico.

O enviesamento da versão econômica não permite uma explicação razoável sobre o neopopulismo contemporâneo, que transcende as justificativas (marco)econômicas. Atualmente, o populismo mostra-se totalmente compatível com o neoliberalismo (Carneiro, 2009). Algo distinto da leitura dos analíticos econômicos da primeira geração, que vislumbravam apenas o populismo na vigência de desregulação fiscal e políticas redistributivas. Portanto, fenômenos aparentemente contrários, como o populismo e neoliberalismo, na verdade, são simbióticos nos dias de hoje.

A versão econômica do neopopulismo é insuficiente, mas não deve ser desprezada. Esquemas estruturais como urbanização, queda da oligarquia ou desenvolvimentismo nacional são anacrônicos, mas o fator economia ainda é imbricado aos movimentos políticos. Nesse sentido, oportuno é investigar os “novos esquemas estruturais” do neopopulismo, abandonando enviesamentos neoliberais, para investigar a própria ligação entre o neoliberalismo e práticas populistas. Entretanto, sem perder de vista o fato de que, independentemente da linha econômica (neoliberal, Estado de bem estar social, socialismo, etc.), o neopopulismo é um fenômeno primordialmente político.

Embora à primeira vista possam parecer realidades distantes, a pesquisa de campo revela que a política neopopulista tem impactos significativos sobre os conselhos de políticas, especialmente o conselho municipal de direitos da pessoa com deficiência. Esses impactos se manifestam, sobretudo, através dos efeitos de indução federal exercidos pelos conselhos nacionais sobre os conselhos locais. Os referidos impactos serão examinados minuciosamente na seção 4, item 4.5.4, deste trabalho.

3.2 Novos Movimentos Sociais

É o tirocínio da história, o surgimento de novos horizontes políticos e jurídicos como reação às manifestações do tempo presente. Nas ciências políticas, defende-se dois modos de eclosão de novos repertórios de ação política: oportunidades e ameaças. As oportunidades são

as condições sociais, culturais e institucionais para o advento do novo. Algumas provenientes da ocasionalidade da história, outras das mudanças drásticas das estruturas sociais e outras como produto de uma arquitetura de interesses racionalmente articulados. As ameaças são os riscos oferecidos por contextos, grupos e rivalidades que põem a existência de outros em questão. Perante ameaças, grupos sociais elaboram, consciente e inconscientemente, meios de sobrevivência política. Assentado nessa hipótese da força geradora da ameaça, defende-se o argumento de que a maioria dos movimentos sociais contemporâneos emergiram como uma reação de sobrevivência política aos riscos oferecidos pelo novo populismo reacionário. Essa emergência é também uma resposta aos influxos internos da realidade brasileira que têm desafiado a democracia brasileira desde 1988.

Os movimentos sociais são fenômenos de difícil definição. A principal causa dessa dificuldade está na contingência histórica de seu surgimento. As teorias dos movimentos sociais, como nos apresenta Gohn (2014), mostram uma incrível variabilidade tanto dos movimentos sociais como de suas matrizes explicativas. Não se pode falar, portanto, em um conceito de movimento social, mas em conceitos. Assim como em teorias dos movimentos e nunca em uma teoria geral. O objetivo aqui não é dedicar-se a uma construção conceitual, mas, seguindo o comportamento da literatura, caracterizar os novos movimentos sociais e verificar a medida de afetação desses movimentos em relação aos conselhos.

Afinal, *o que são os novos movimentos sociais ou movimentos sociais contemporâneos?* Autores como Habermas (2018), Melucci (2003) e Gohn (2009) têm se ocupado mais em caracterizar estes novos fenômenos do que os definir, no sentido de buscar uma essência. A caracterização dos movimentos contemporâneos tem ocorrido por via de diferenciação em relação aos movimentos sociais antigos ou tradicionais, isto é, aqueles da primeira metade do século XX, notadamente os movimentos de direitos civis e políticos de 1950 e 1960. Os “novos” movimentos sociais, portanto, surgem entre as décadas 1980 a 1990 com profundas inovações em sua estrutura, paradigmas e objetivos. Na virada do milênio, irrompem os chamados “novíssimos” movimentos sociais, ainda carentes de uma delinação mais precisa em relação aos “novos”, porém dignos da mesma atenção pelos cientistas sociais. Nesse sentido, para o intento desta tese, o termo “novos movimentos sociais” incorpora os “novos” e “novíssimos”⁷⁷, considerados como formas de ação coletiva que despontaram a

⁷⁷ Desse modo, no decorrer desta seção, os termos “novos movimentos sociais”, “novíssimos movimentos sociais” e “movimentos sociais contemporâneos” serão usados como sinônimos. Como será dito adiante, existem sim, distinções entre os “novos” e “novíssimos” movimentos. Uma dessas distinções é a proximidade com os partidos políticos e o posicionamento desses atores coletivos em relação à esfera pública política, de modo que, os “novos movimentos” (1980-1990) procuram adentrar em tal espaço público e criticam a exclusão desta,

partir da virada do milênio, cuja definição precária, mas oportuna, pode ser expressa da seguinte forma: *conjunto de ações e/ou organizações coletivas dinâmicas, horizontais, fluidas e plurais com repertórios de atuação descentralizados que perpassam o tema da identidade ou das formas de vida.*

Mediante o conceito convencionado e antes de uma caracterização pormenorizada, é oportuno pontuar brevemente que a qualificação dos atores coletivos hodiernos como novidade política não é unânime. Existem contrapontos, especialmente de atores mais vinculados às heranças marxistas, desencantados com a fragmentação das lutas sociais. Nesse viés, Santos (2022) problematiza a concepção de novidade atribuída aos “novos” e “novíssimos” movimentos sociais. Para ele, as características definidoras dos movimentos contemporâneos, dinamicidade, horizontalidade, ausência de lideranças e uso das recentes formas de comunicação são elementos já presentes nas experiências de ações coletivas nos anos de 1960 e 1970. Desse modo, os coletivos hodiernos, bem como os movimentos antiglobalistas e antineoliberais de 1990, são tributários das manifestações decorrentes do Maio de 1968. A novidade é, portanto, mais ideológica e simbólica do que propriamente fática. Rememorando Eder Sader (1988), as ciências sociais têm a tendência de qualificar como novidades fenômenos neófitos, quando, em certas ocasiões, trata-se de uma ressignificação e não do surgimento de algo efetivamente novo. Conclui Santos (2022, p. 23): “[...] cada geração herda as formas e lutas do passado e utiliza-se das ferramentas do seu tempo”, pois o novo é carregado de tradições e heranças muitas vezes despercebidas.

Por meio de uma revisão histórica dos acontecimentos de maio de 1968 na França e das ocupações operárias na Itália em 1973, Santos (2022, p. 32) pondera que “[...] se as velhas práticas permanecem no tempo e estão incutidas em lutas contemporâneas, o ‘novo’ ou ‘novíssimo’ é somente uma novidade teórica, mas não da prática social”. Sua posição cética diante da qualidade de novidade dos movimentos decorre do reconhecimento de que as sociedades, independente do tempo ou espaço, utilizarão as ferramentas e instrumentos disponíveis, ressignificando a luta social, mas não necessariamente criando algo novo⁷⁸.

enquanto, os “novíssimos” são mais radicais em relação à esfera pública política, elaborando uma concepção e ação própria de defesa de esferas públicas múltiplas. Não obstante, defende-se que existem mais similaridades do que diferenças, a ponto de dificultar uma separação rígida. Outrossim, não é a preocupação fundamental, o preciosismo terminológico de um tema ainda em constante discussão. Os objetivos são: uma definição aberta de novos movimentos sociais, um levantamento de suas características e análise de seus impactos sobre os conselhos de políticas públicas.

⁷⁸ Santos (2022) acompanha o entendimento de Castoriadis (1975) ao considerar o “novo” como algo carregado de um simbolismo linguístico. A dimensão da novidade nem sempre é concreta, muitas vezes manifesta-se como uma dimensão política de defesa de um evento histórico (ou teórico) em relação aos concorrentes ou antecessores. Nesse sentido, Santos (2022) elenca alguns argumentos para negação dos movimentos contemporâneos como uma novidade sociopolítica, são eles: a) a fluidez, horizontalidade e autonomia dos novos

Apesar dos bons argumentos de Santos e cientistas sociais alinhados a correntes marxistas, prevalece, na literatura, a posição pela inovação dos novos atores coletivos como agentes de uma nova forma de ação política coletiva, portanto, distinta das anteriores (tradicionais). Esse é o entendimento de autores(as) como Albeto Melucci (2003), Sidney Tarrow (1997), Charles Tilly (1994), Ilse Scherer-Warren (2006), Jurgen Habermas (2018) e Maria da Glória Gohn (2014). Os movimentos contemporâneos possuem novas tendências, como a rotatividade de lideranças e o ativismo digital, assim como, reações corretivas às precariedades das mobilizações sociais tradicionais, como a desinstitucionalização e a não vinculação partidária. Portanto, a posição teórica mais acertada reconhece os movimentos contemporâneos como ações políticas novas, ciente dos limites de sua originalidade, pois elas reinterpretam e ressignificam as formas de ações coletivas adaptadas às exigências contextuais e às ferramentas disponíveis.

Sobre as possíveis causas geradoras dos novos movimentos, Habermas (2018) faz uma leitura sociológica específica. Para o autor, em geral, os conflitos sociais do ocidente do capitalismo tardio são marcados pelo padrão do Estado de bem estar social e pelas demandas de distribuição. Além disso, manifestam-se como conflitos institucionalizados em canais como partidos e organizações. Os novos conflitos sociais, gênese dos novos movimentos sociais, por sua vez, surgem na área de reprodução cultural, integração e socialização. Suas demandas não podem ser solucionadas apenas com compensações distributivas e se manifestam em espaço sub ou não institucionais, isto é, extraparlamentares e informais.

A grande questão dos novos conflitos e movimentos sociais mantém uma razoável distância das discussões sobre processos sociais de reificação e dos sistemas de produção, típicos das lutas modernas de classes (trabalhadores e camponeses). Não se trata da luta por providências de um Estado de bem estar social, mas referem-se à gramática das formas de vida, “[...] é sobre defender e estabelecer estilos de vida ameaçados, ou colocar estilos de vida em prática” (Habermas, 2018, p. 168). Para Habermas, ocorreu uma “revolução silenciosa” de mudança de temáticas de “velhas políticas” para “novas políticas”. Essas novas políticas dizem respeito à igualdade, à participação social, a direitos humanos, à identidade cultural e à qualidade de vida. Os titulares dessas novas políticas são, em sua maioria, jovens

coletivos também podem ser identificadas nas experiências mobilizadoras de 1960 e 1970, na Europa e Estados Unidos; b) as supracitadas características são na verdade adaptações ou ressignificações de heranças históricas em um novo contexto; c) os novos sujeitos sociais apenas atualizaram os traços culturais manifestos no passado, especialmente nos movimentos de 1968 pelo sindicalismo e partidarismo trabalhista; d) a luta pela autonomia em relação às instituições é um componente comum nos movimentos sociais ao longo da história e não somente dos contemporâneos. A diferença está no fato que, instituições consideradas como canais participativos, como Parlamento, conselhos e partidos políticos, passaram a ser considerados defasados às reivindicações hodiernas.

com alto nível de educação formal, distintamente dos apoiadores dos movimentos sociais tradicionais das décadas de 60 a 80, de cunho popular ou classista. Esse perfil de aderentes aos novos movimentos é singular porque é “uma mistura colorida de grupos da periferia” (Habermas, 2018, p. 169), muitas vezes distantes dos espaços de produção do capitalismo. A variabilidade de grupos periféricos e as rápidas mudanças de conflitos sociais e cenários tornam difícil classificar os novos movimentos sociais em categorias específicas, até porque, uma das características desses novos grupos é a atuação difusa e inter cruzada, pelo que se chama de interseccionalidade.

Alberto Melluci (1989) tem um diagnóstico similar ao de Habermas sobre as diferenças entre os antigos e atuais movimentos sociais. Na perspectiva do sociólogo italiano, os movimentos sociais tradicionais são comumente orientados por motivações econômicas e desajustes distributivos. Os agentes sociais calculam custos e benefícios de suas ações coletivas de reivindicação de bens mensuráveis. Os novos movimentos, especialmente após a década de 80, são orientados pelas necessidades de autorrealização dos sujeitos políticos. Insere-se às questões de identidade e à exigência de solidariedade com tais identidades, fatores não mensuráveis ou calculáveis, mas que requerem uma postura ativa para sua consumação. As respostas reivindicadas pelos novos movimentos sociais não são apenas voltadas para o Estado e mercado, como também são demandas de orientação econômica, mas dirigidas a toda sociedade em nível privado e público, muitas vezes, perpassando questões éticas e morais. Logo, aumenta-se o desafio da complexidade e efetividade das lutas travadas pelos novos movimentos.

Embora não seja unânime ou universalmente aplicável, observa-se, na literatura, uma tendência (Gohn, 2014; Habermas, 2018; Melucci, 1989) de reconhecer os novos movimentos sociais como influenciados por uma herança particularista do movimento de direitos civis dos afrodescendentes nos Estados Unidos. Essa influência envolve a autoafirmação cultural e a defesa de uma luta por identidade cultural. Com efeito, os novos movimentos, direta ou indiretamente, carregam esse ideário consigo, mas não se limitam a ele. Os movimentos contemporâneos - novos e novíssimos - nascem em uma nova esfera de conflitos, pertencentes às sociedades capitalistas, pós-industriais, neoliberais, complexas, plurais e avançadas.

As novas formas de ação coletiva derivam diretamente do sistema de produção, à medida que o capitalismo vigente exige intervenção não apenas na natureza para fins de mercado, mas nas relações sociais, nos sistemas simbólicos e nas necessidades e identidades individuais e coletivas. De igual modo, ao sistema capitalista não basta o controle sobre o trabalho ou força do trabalho, é preciso um controle sobre a cultura, sobre a vida das pessoas

em sua integralidade. Os conflitos sociais saem do sistema econômico industrial e avançam para áreas culturais, fazendo com que o capitalismo seja um sistema informacional e simbólico e que tenha como principal objeto de troca os conteúdos culturais e informações.

A afetação do capitalismo na cultura expande-se até as áreas da vida privada, do cotidiano, das motivações pessoais e dos padrões culturais, impulsionados por padrões de consumo (não apenas de objetos, mas de ideias). Essa hiper intervenção do sistema econômico na vida cultural, ou em termos habermasianos, “colonização do mundo da vida pelo sistema dinheiro”, faz aparecer novos conflitos não existentes quando não havia confusão ou invasão da cultura pela economia. Consequentemente, esses novos conflitos fazem surgir novas contradições. Uma delas é o apogeu de uma ideia de autorrealização e autonomia das identidades pessoais e coletivas. Ocorre, que pela própria estrutura do sistema capitalista, esses dois elementos são limitados, havendo impasses de concretização. Além disso, a substituição do mercado de “bens materiais” para um mercado de informações e símbolos permitiu um fluxo mais perene de transição de informações propícias a certa integração social. Mediante a consciência das limitações de autonomia e autorrealização do capitalismo por grupos desamparados da “promessa da liberdade” e conectados por novos vínculos de identidade, emergem os novos movimentos sociais, como produto interno do próprio capitalismo pós-industrial.

O sistema dinheiro precisa ter poder sobre a vida cotidiana, sobre as motivações individuais, na forma de manipulação, sobre a produção de preferências e significados e controle sobre os valores, pois esta é a principal mercadoria das sociedades contemporâneas. A colonização da vida cotidiana e da cultura pelo capitalismo afeta a vida de muitas pessoas e disso surgem os novos movimentos. Os atores sociais dos novos conflitos são temporários e sua função é revelar projetos e anunciar problemas em áreas específicas da sociedade (Melucci, 1989). Sua funcionalidade é cada vez mais simbólica, ou, nas palavras de Melucci, “proféticas”. Não estão restritos por lutas redistributivas de bens materiais, mas por uma conversão cultural e simbólica (projetos de uma nova cultura).

Não obstante essa elaboração criativa de repertórios de mobilização, para Habermas, os novos movimentos sociais possuem caráter defensivo e de resistência. Eles objetivam fazer frente às estruturas formais e institucionalizadas por meio da criação de comunicações próprias. Os novos movimentos podem até ocupar espaços institucionalizados como Parlamento, partidos ou instituições participativas, mas seu foco mesmo é mobilizar novas formas de socialização, espaços comunicativos livres, parcialmente autônomos e independentes. Esses movimentos são defensivos porque eles resistem às tendências de

colonização do mundo da vida. Habermas (2018) argumenta que, ao se observar os elos de conexão dos novos movimentos e os conflitos sociais por eles protagonizados, percebe-se que o foco recai sobre as fundações orgânicas do mundo da vida, incluindo cultura, sociedade e personalidade.

Em contexto brasileiro, a práxis e a teoria dos novos movimentos sociais ocorreram tardiamente. As mobilizações da década de 2010, como Primavera Árabe e *Occupy Wall Street*, já geraram tímidos efeitos internos. Porém, as chamadas “Jornadas de Junho de 2013”⁷⁹ e a explosão de manifestações e protestos em todo país colocaram em destaque o tema dos novos coletivos na agenda política e acadêmica. Pós-2013, os coletivos passaram a contar com alto protagonismo juvenil, ativismo cibernético, sentimento antissistema e uma multiplicidade de discursos e ideologias políticas (liberais, conservadores, capitalistas, socialistas, libertários, anarquistas, etc.). De certo modo, a tessitura social brasileira vive a radicalização da pluralidade ideológica, não absorvida pelos canais institucionais de representação. Como consequência, há uma igual diversidade de pautas (corrupção, economia, direitos, educação, religião) e, contrassenso, uma polarização das posições políticas, morais e eleitorais. Com efeito, os ciclos de protestos de 2013 não apenas deram origem a novos atores e formatos de participação, como também transformaram a cultura política brasileira. Essas mudanças culminaram em eventos significativos, incluindo o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, a eleição do Ex-Presidente Jair Bolsonaro, o fortalecimento do populismo e a polarização política entre esquerda e direita.

Gohn (2019) identifica, já nas manifestações de 2013, um traço cultural político, nacional e internacional, em fase de fortalecimento: a polarização sociopolítica. De certo modo, na experiência brasileira, os novos coletivos surgem em um cenário polarizado. A dualidade entre defensores do neoliberalismo e do Estado de Bem Estar Social, expressa no conflito esquerda e direita, motiva e direciona atores sociais de ambos os lados a uma luta

⁷⁹ As jornadas de junho de 2013 foram manifestações populares de massa ocorridas em 12 capitais dos Estados brasileiros e outras cidades de médio e pequeno porte. A onda de protestos reuniu mais de um milhão de pessoas às ruas para manifestar sentimento de indignação e revolta coletiva diante da conjuntura política, econômica e institucional. Tais manifestações eram compostas por pessoas de várias classes sociais, notadamente a classe média. Foram desencadeadas por coletivos organizados, com predomínio do Movimento Passe Livre (MPL) na cidade de São Paulo. À princípio, os protestos insurgiram-se contra o aumento da tarifa de transportes públicos. Com o tempo, expandiu-se para várias outras pautas, como corrupção, má qualidade dos serviços públicos, negação de direitos e crítica às instituições políticas (Congresso Nacional e Chefe do Executivo) e judiciárias (Poder Judiciário). Existe uma forte ligação entre os ciclos de protestos de 2013 com o impeachment do ex-presidente Dilma Rousseff. Sobre este tema, ler: GOHN, Maria da Glória. Manifestações de junho de 2013 no Brasil e praças dos indignados no mundo. Petrópolis (RJ): Vozes, 2014; SINGER, André. Brasil, junho de 2013: classes e ideologias cruzadas. Novos Estudos-Cebrap, n. 97, p. 23-40, São Paulo, Nov. 2013; TATAGIBA, Luciana. 1984, 1992 e 2013: sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. Política & Sociedade, v. 13, n. 28, p. 35-62, Florianópolis, Set./Dez. 2014.

social de narrativas, seja nas ruas ou nas redes sociais. Assim, mesmo as manifestações tendo pautas comuns (combate à corrupção, direitos sociais e crítica às instituições representativas), as vozes dentro dos protestos eram múltiplas e, por vezes, divergentes e contraditórias⁸⁰. Havia projetos diferentes e opostos sobre um “Brasil melhor”, resultado das divergentes concepções societárias. Com efeito, o ponto de estabilidade e concordância era a reprovação aos partidos políticos e instituições burocráticas do Estado. O sentimento de apartidarismo e organicidade enraizou-se ao ponto de se tornar uma pedra angular para os novos coletivos criados pós-2013 e atuantes até os dias de hoje.

Como dito anteriormente, a definição dos movimentos sociais contemporâneos tem optado pela via da caracterização, isto é, pelo levantamento de caracteres e particularidades na formação e atuação desses movimentos como forma de distingui-los de outras formas de ações coletivas. Diante da extensão de literatura sobre o tema e dos diferentes posicionamentos, decide-se por elencar as principais características convergentes, que se repetem em diferentes autores como Habermas (2018), Melucci (1989; 2003), Gohn (2014; 2019), Tarrow, Mcadam e Tilly (2004). As três primeiras particularidades são observadas especificamente por Habermas, mas reproduzidas por outros sociólogos, conforme aponta Gohn (2014). As demais são reiteradas nas principais teorias dos novos movimentos sociais.

A primeira característica diz respeito à **abstrativização das lutas sociais** travadas pelos novos movimentos. Habermas (2018) denomina esses conflitos de “problemas verdes”. Com efeito, os desafios propostos pelos novos movimentos sociais são, em grande parte, abstratos, como crise ambiental, escassez de recursos naturais, poluição, luta pela paz, problemas da participação urbana entre outros similares. Não obstante sejam problemas “abstratos”, requerem soluções concretas, técnicas e econômicas. Essas soluções devem ser planejadas e decididas a nível internacional e implementadas por organizações administrativas internas. São problemas sociais recentes sobre o habitar no mundo, perambulam entre a generalidade de sua amplitude e a particularidade de suas medidas⁸¹.

⁸⁰ A pluralização de concepções societárias era perceptível nos protestos, apresentando projetos distintos para direitos sociais. Os direitos à educação e à saúde são bons exemplos. Grupos neoliberais e conservadores defendiam uma privatização em massa destes serviços, enquanto grupos da esquerda reivindicavam maior investimento público nas respectivas áreas. Compartilhavam o espaço dos protestos apoiadores de uma “intervenção militar” ao lado de grupos anarquistas (de esquerda e direita). De igual modo, defensores do Poder Judiciário, especialmente a operação Lava Jato e ao mesmo tempo, opositores do Supremo Tribunal Federal (STF). Desse modo, era perceptível a variedade de visões de mundo presentes nas manifestações, consequentemente contraditórias.

⁸¹ Verifica-se uma limitação do diagnóstico de Habermas ao contexto europeu. Ainda que os conflitos ambientais e sobre a paz tenham suas incidências no Brasil ou na América Latina, a entonação e sentido são completamente distintos. Os conflitos ambientais no Sul Global estão longe de serem “abstratos”. Estão inseridos em disputas agrárias entre povos tradicionais e ou população local e interesses econômicos de

Para Habermas (2018), a tipologia de conflito decorre da espécie de sociedade geradora das divergências. Nesse sentido, os conflitos dos movimentos contemporâneos são **problemas de hipercomplexidade ou derivados de uma sociedade hiper complexa**. Esses conflitos sociais são baseados em “uma categoria de riscos invisíveis”, ou seja, somente constatáveis do “ponto de vista do sistema” (Habermas, 2018, p. 176)⁸². Crises ambientais, armas nucleares, proteção de dados pessoais nas redes e resolução dos conflitos bélicos são problemas reais, porém, seu realce só se faz presente quando se pensa em nível de sistema. São problemas cujo sentido de responsabilização não nasce diretamente do conflito. Os grupos periféricos também não têm nenhum controle sobre os referidos problemas (poluição ou guerras, por exemplo), mas, os atores sociais, ao olharem a nível sistêmico, compreendem os riscos que tais conflitos podem gerar e assumem um sentido de responsabilidade política e técnica. Para Habermas, a postura dos novos movimentos sociais frente a esses problemas hiper complexos evidencia uma resistência à abstração imposta ao mundo da vida.

Uma terceira característica, desta vez, mais atrelada aos grupos identitários é apresentada por Habermas, trata-se da **responsabilidade da infraestrutura comunal**. A contemporaneidade vive uma crise de sofrimento por abstinência de cultura coletiva ou vínculos comuns. As sociedades atuais são hiper individualistas e empobrecidas de uma cultura comum. O resultado é um deslocamento para vínculos psicológicos particularistas, atribuídos a critérios de sexo, idade, cor da pele, religião ou vizinhança. Com a pulverização da ideia de comum, os grupos periféricos criam grupos comunicativos para garantir sua identidade pessoal e coletiva⁸³. Nesse sentido, “[...] um alto valor é colocado no particular, no provincial, pequenos espaços sociais, formas descentralizadas de interação” (Habermas, 2018, p. 177). Esse diagnóstico também ressalta o viés de resistência dos novos movimentos sociais, na medida que demonstra que eles buscam a revitalização das formas de comunicação deterioradas pelo poder, dinheiro e mídia de massa.

Essas três singularidades são mais pertencentes à estrutura social, objetiva e simbólica, de criação e fruição dos movimentos contemporâneos do que particularidades de sua ação no

latifundiários e empresas. Quase sempre envolvem derramamento de sangue. A poluição de rios e a queimada de florestas destroem locais de convivência de inúmeros povos indígenas, que vivem em permanente situação de guerra para sobreviver. Portanto, o sentido de abstração dado pelo filósofo alemão às lutas dos novos movimentos possui uma restrição contextual à nível de espaço e significado.

⁸² Em decorrência desse argumento, autores com Melucci classificaram Habermas como vinculado a uma teoria sistêmica da ação coletiva.

⁸³ Estudos sobre a sociedade pós-moderna atentam para esse fenômeno. Vale a leitura da obra do sociólogo francês Michel Maffesoli *O Tempo das Tribos: o declínio do individualismo nas sociedades de massa* (1988), cuja tese principal é apresentar a mudança do paradigma moderno baseado no individualismo, para um paradigma tribal, caracterizado por indivíduos unidos socialmente por laços de identificação (identidades).

mundo. Passa-se agora às características que se reproduzem como padrões de comportamento dos atores coletivos reiterados na literatura (Gohn, 2014; 2019; Melluci, 1989; Tarrow, 2009; Alonso, 2009; Castells, 2013).

Inicialmente, os movimentos contemporâneos, em sua pluralidade temática, estão conectados entre si, por isso, é correto falar em **rede de movimentos**. As conexões estabelecidas em rede foram impulsionadas com internet e as redes sociais, as quais concederam uma estrutura para a troca de ideias, pensamentos e pautas de forma extremamente ágil e versátil. As plataformas digitais são condições fáticas importantes, mas não explicam totalmente o vínculo entre os diferentes movimentos. A conexão entre grupos heterogêneos se deu por meio de uma dinâmica ambivalente. De um lado, os novos movimentos sociais começaram a abrir-se e a dialogar entre si e reconhecer suas similaridades, resultando na identificação de interseccionalidades de experiências políticas de injustiças, opressões ou lutas. Isso faz com que os atores sociais não tenham posições políticas herméticas. Hoje, um jovem ativista do movimento negro compartilha sua militância com outros grupos, como defesa dos direitos das mulheres, das pessoas com deficiência, pautas ecológicas etc. Ao participar de tantos núcleos de ação coletiva, tanto seu conhecimento como sua ação política se movimentam em vários pontos, criando verdadeiras redes de relações.

Já do outro lado da conexão inter e intra movimentos, existe também a **criação de espaços próprios para ação coletiva**. Com a difusão dos movimentos segmentados pelos marcadores sociais da diferença (gênero, raça, classe, capacidades) grupos menores e mais restritos de coletivos têm surgido para pleitear por demandas específicas, como no caso das mulheres negras periféricas ou trabalhadores rurais com deficiência⁸⁴. Esses “mini públicos”⁸⁵ criam microcosmos de ligações políticas, afetivas e morais, bem como, fazem questão de diferenciar-se dos demais grupos, como forma de afirmação de sua identidade própria.

Percebe-se que os movimentos em rede e os espaços próprios de articulação correspondem aos contrapúblicos subalternos mencionados por Fraser (1992) em sua revisão

⁸⁴ O grupo das pessoas com deficiência, desde sua politização, com o apogeu do modelo social, conhece bastante o processo de segmentação. Quase sempre identificados pelo tipo de deficiência, surgem grupos ativistas e militantes em volta de causas específicas. São exemplos, os movimentos e organizações sociais das pessoas com deficiência auditiva, pessoas com deficiência física, pessoas com autismo, familiares de pessoas com determinada deficiência e por aí em diante.

⁸⁵ Existem dois usos habituais desse termo. Nas pesquisas empíricas, utiliza-se esse termo para designa grupos de pessoas escolhidas aleatoriamente para deliberar sobre assuntos de interesse público, como laboratórios de experiências deliberativas e participativas. O foco é no aspecto quantitativo de pessoas deliberando. Na teoria democrática, mini públicos são pequenos grupos de participação e discussão sobre temáticas políticas, morais e econômicas. Esses grupos são representativos da diversidade da sociedade. Tomando-se como referência Nancy Fraser, os minipúblicos são grupos sociais unidos deliberadamente por interesses comuns e laços culturais e criam uma micro esfera pública de debate. São considerados “mini” em relação ao pluralismo social manifesto na democracia representativa tradicional. Essa segunda concepção é usada nesta tese.

da categoria da esfera pública. Dizem respeito às atividades *intra* e *inter* esferas públicas múltiplas. Inobstante a demarcação identitária, os movimentos contemporâneos subsistem por um **sistema de troca de recursos simbólicos e informacionais**. Estão inseridos nesta categoria de recursos as informações (privilegiada ou não), apoio político por via digital, possibilidades de parcerias em projetos específicos, entre outros.

Essas trocas simbólicas e informacionais são extremamente rápidas e instáveis devido aos canais de mídia digital, alimentados de informações novas substituídas por outras mais recentes e até mesmo contraditórias e passíveis de retificação. Em reflexo, as condutas políticas dos grupos organizados devem ser igualmente rápidas, eficazes e corrigíveis. Por isso, em regra, os novos movimentos mobilizam-se por meio de **ações com finalidades específicas, com compromissos de curta duração e reversíveis**. Comprovação disso é o crescimento de protestos, presenciais ou virtuais, para objetivos pontuais, como aprovar uma lei que verse sobre algum direito negado; pressionar o Estado contra um ato público considerado ímprobo ou imoral ou inserir uma pauta de direitos humanos em debates legislativos ou judiciais. Esses atos coletivos dispersos e singulares algumas vezes estão apenas indiretamente ligados a um projeto coletivo maior (feminismo, antirracismo ou anticapacitismo etc.), outras vezes, esse vínculo nem sequer é visível, afastando a hipótese de uma coordenação contínua e planejada. Com efeito, fugacidade e indeterminação são valores assumidos pelos atores coletivos contemporâneos.

Devido à interseccionalidade e à hiper pluralidade de conflitos sociais que permeiam os movimentos, eles adequaram sua estrutura organizacional às atividades demandadas. Como resultado, os novos movimentos apresentaram **lideranças múltiplas, descentralizadas e estruturas temporárias e *ad hoc***⁸⁶. A alteração terminológica denota bem esta mudança. Abandona-se as “Centrais Únicas” ou “União de” para dar lugar aos “movimentos”, “redes” e “grupos”. São atores coletivos com presidências locais, de mandatos orgânicos, na maioria das vezes sem estatutos regimentais ou complexidade hierárquica. As decisões são tomadas conforme as exigências contextuais e cada um dos membros pode sugerir novos repertórios de mobilização política. Divisões escalonadas de atribuições e códigos de conduta internos são considerados obstáculos à dinamicidade necessária aos novos movimentos. Eles exploram ao máximo a criatividade de seus membros e agem como se estivessem múltiplos cenários de guerra de narrativas em vários locais ao mesmo tempo. Com a mutabilidade das lideranças, cria-se uma proteção contra a personalização - típica dos antigos movimentos integrados ao

⁸⁶ Para atender a finalidades específicas e casuísticas.

partidarismo político. Apesar de um ou outro nome pessoal emergir como destaque temporário, é o nome do movimento, do grupo ou da ação que se sobrepõe.

A citada fuga da personalização é sintomática de uma característica mais ampla dos novos movimentos, qual seja: **a autonomia em relação ao sistema político**. Entende-se aqui por sistema político tanto as instituições tradicionais do Legislativo, dos partidos políticos e dos órgãos do Poder Executivo (secretarias, ministérios, agências executivas), quanto as instituições participativas de cunho deliberativo, como os conselhos de políticas públicas. Os movimentos contemporâneos mantêm um “distanciamento de proteção” das instituições estatais ou híbridas como forma de preservação, ao evitar problemas encontrados na atual relação das entidades representativas e participativas, em especial, a cooptação dos ativistas pelos interesses do Estado ou agentes de poder. Nesse sentido, os novos ativistas e simpatizantes preferem agir como grupos de tensão, impelindo pautas, fazendo denúncias informais (principalmente pelas redes sociais), conclamando protestos ou organizando boicotes entre outros.

Tais lideranças múltiplas e a aversão ao formato das instituições político partidárias produziram duas características preponderantes nos novos movimentos sociais: **a horizontalidade e a autogestão**. Esses dois caracteres são intimamente relacionados e apontados, pela maior parte da literatura, como pilares ideológicos dos movimentos contemporâneos. A **horizontalidade** caracteriza-se pela ausência de hierarquia ou verticalização nas relações entre os sujeitos participantes dos grupos ou movimentos coletivos. As responsabilidades são compartilhadas, e as lideranças voláteis e difusas. Por sua vez, a **autogestão** refere-se ao fato de os novos movimentos tomarem as decisões internas sobre sua atuação, sobre o uso de seus repertórios, sem intervenção de terceiros, como Estado ou instituições financeiras. Inclusive, como anteriormente dito, os movimentos orgânicos evitam adentrar em determinados espaços participativos institucionalizados para evitar ingerência exógena.

A auto-organização implicará em um uso recorrente de **práticas de democracia direta** no interior de suas estruturas. Como assevera Melucci (1989), a própria existência de coletivos culturais significa, para seus membros, uma auto realização ou reconhecimento, configurando uma miniesfera pública (ou minipúblicos). Portanto, dentro desse espaço comunicativo específico, contrapondo-se às práticas representativas e deliberativas, as decisões são preferencialmente tomadas pelos próprios membros em sua integralidade, sem mediação de representantes.

Além disso, a busca pela autonomia dos novos movimentos em relação ao sistema político tradicional gera, ainda, outros dois efeitos. O primeiro é uma clara separação entre o sistema político e o social. O segundo é uma politização do social e da vida particular. Conteúdos restritos aos palanques dos parlamentares ou gabinete do Executivo começam a ser discutidos no cotidiano das famílias, nas ruas, escolas e universidades. Isso faz com que os novos movimentos estejam **imersos na vida cotidiana** e que os ativistas participantes desses coletivos tenham um **envolvimento pessoal** com as pautas de ampla deliberação e interpretação. A natureza desses conteúdos também interfere nos respectivos efeitos. Por exemplo, quando pessoas com deficiência denunciam discriminações capacitistas, sofridas em supermercados, escolas ou trabalho, não direcionam seus reclamos sobre um âmbito restrito da vida, mas a integridade da esfera pessoal e social. O movimento feminista captou de modo preciso a lógica dos movimentos contemporâneos sob o lema “*o pessoal é político*”.

O efeito da politização do social não significa, necessariamente, uma maior consciência política dos atores coletivos e das pessoas em geral ou um agir ético idealizado por parte dos cidadãos. Concerne a um deslocamento da forma de expansão de questões de natureza política na esfera do social. Expansão manifesta em uma deliberação generalizada, a partir da qual todos podem elaborar suas próprias razões e tomar decisões a nível pessoal, que pode ou não, gerar engajamento político. Ocorre que um processo de politização em sociedades influenciadas pela alienação, reificação e indústria cultural sofrerá com a instrumentalização comunicativa. Problemas conhecidos, como a alienação ideológica por parte dos meios de comunicação em massa, coexistem com novos distúrbios interativos, como as *fakes news* (notícias falsas) e redes de informação fechadas em glebas ideológicas. Sob o impacto dessas patologias, não apenas a qualidade da politização social está em jogo, como os próprios processos de socialização e politização em sentido estrito.

Por fim, uma última característica dos novos movimentos é a **experimentação prática das lutas e das alternativas políticas**. Os movimentos contemporâneos estão preocupados em resolver conflitos sociais práticos. Para isso, boa parte deles apresentam modelos alternativos de formas de vida. Como eles não pleiteiam, a princípio, uma revolução social de larga escala, apostam em micro reformas estruturais e culturais. Todavia, os novos movimentos não aguardam que o Estado, o mercado ou a sociedade atendam suas reivindicações para começarem a experimentar seus modelos de vida. Eles mesmos colocam em prática seus valores, ideias e alternativas em nível local. É nesse sentido que Melucci (1969, p. 69) afirma que os novos movimentos funcionam como “meio e mensagem”. Isto é, eles “[...] praticam no presente a mudança social pela qual eles estão lutando: eles redefinem

o significado da ação social para o conjunto da sociedade”. Por exemplo, os coletivos feministas exercem a função de acolhimento que eles mesmos reivindicam da sociedade para com as mulheres⁸⁷. Os movimentos anticapacitistas promovem entre si a conscientização sobre barreiras atitudinais condenadas na sociedade em geral para não serem reproduzidas dentro das organizações⁸⁸. Movimentos raciais estão cada vez mais preocupados não somente com asseguramento de direitos civis e com denúncia do racismo, mas também em promover empoderamento das pessoas negras e de sua cultura⁸⁹. Em síntese, os novos atores coletivos, ao colocar em prática seus ideais normativos, estão atentos à correção ética e moral de seus valores, prevenindo-se de reproduzir internamente opressões e desigualdades⁹⁰.

No quadro abaixo estão elencados os principais coletivos brasileiros contemporâneos pós-Jornadas de 2013, com uma divisão categórica de (a) principais pautas e conteúdos; (b) uma síntese histórica de suas demandas; (c) exemplos de associações ou organizações no Brasil.

Quadro 8 - Exemplos de Novos Coletivos no Brasil

PAUTA/CONTEÚDO	CONTEXTO HISTÓRICO	EXEMPLOS
Movimentos de Moradia Urbanos	A questão da moradia no Brasil foi, em grande parte, protagonizada pelas lutas em prol da reforma agrária. Todavia, após 1988, diante do reconhecimento constitucional democrático e da explosão demográfica urbana nas grandes cidades, surgiram os movimentos organizados de ocupações em prédios urbanos descumpridores da função social da propriedade (princípio constitucional atrelado ao direito à moradia). Esses movimentos urbanos de moradia mesclam atores tradicionais (MTS) e contemporâneos (coletivos). Além disso, são interseccionais, reconhecendo um diagnóstico de desigualdade social, segregação e injustiças no espaço urbano geradoras de violações de direitos humanos. A crise de 2008 e a acumulação de riquezas e propriedades fizeram os novos coletivos utilizarem categorias	Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) União Nacional por Moradia Popular (União) Habitat para Humanidade Brasil (HHB) Frente Nacional da Resistência Urbana Fórum Nacional de Reforma Urbana Movimento Popular por Moradia

⁸⁷ Como nas inúmeras repartições de habitação com critério de gênero e motivação política.

⁸⁸ É prática comum de organizações de defesa dos direitos das pessoas com deficiência, as formações internas de aprendizado sobre práticas inclusivas e anticapacitistas.

⁸⁹ Comunidades negras utilizam, como prática de empoderamento identitário, uma rede de conexões afetivas e até mesmo financeiras entre seus pares. Exemplo disso é o *Black Money*, movimento voltado a impulsionar empreendedorismo e trocas econômicas nas mãos de pessoas negras. Além disso, em áreas artísticas, existem formas de incentivo ao consumo de arte e cultura de origem africana.

⁹⁰

	específicas, como: espoliados urbanos, segregação espacial e gentrificação. Destaca-se o fortalecimento destes movimentos após os megaeventos nacionais (Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas em 2016).	
Coletivos antiproibicionistas e canábicos	Destacam-se dois: os movimentos canábicos, como as marchas da maconha e aqueles que condenam o modelo vigente de combate às drogas, não necessariamente canábicos, mais ligados às questões de descriminalização e liberdades individuais. Recentemente, têm aumentado, no Brasil, coletivos e organizações sobre o uso medicinal do canabidiol em pessoas com epilepsia, alzheimer, parkinson etc, compostas de pessoas enfermas e/ou familiares (citar evidências nas notas de rodapé).	Rede Nacional de Coletivos e Ativistas Antiproibicionista (RENCA) Desentorpecendo a razão (DAR) Plataforma Brasileira de Política de Drogas Coletivo Antiproibicionista de Pernambuco (CAPE) Rede Nacional de Feministas Antiproibicionistas (RENFA)
Movimentos ambientalistas	Os movimentos ambientais e ecológicos são aqueles cujo enfoque é a denúncia da depredação do meio ambiente pelo homem e pelo sistema de produção capitalista. Esses movimentos são fortemente influenciados pelas mobilizações globais anticapitalistas e compostos majoritariamente de jovens. Antes da virada do milênio, os principais movimentos eram da década de 1950/1960. Porém, com a Rio 92 (ou Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento), várias organizações não governamentais (ONGs) e coletivos despontaram no cenário nacional. Suas principais reivindicações são o combate às queimadas, o extrativismo predatório, a responsabilização por danos ambientais em larga escala e a conscientização da preservação ecológica frente o neoliberalismo reificante.	Coletivo Mão na Terra Coletivo Parceiros do Mar Curitiba Lixo Zero Brasil Instituto Ecotece Grupo Sustentarte Canteiros Coletivos Rede Nacional de Combate ao Tráfico de Animais Silvestres (RENTAS)
Abolicionismo animal	Em especial, os movimentos veganos e vegetarianos estão atrelados aos direitos dos animais e ao abolicionismo animal. São coletivos pautados por uma moralidade atinente à ética animal e de reconhecimento das identidades do veganismo, com mobilizações voltadas para denúncia de hábitos alimentares nocivos ao bem-estar animal e ao uso de animais para entretenimento humano, ou mesmo, no uso destes para testes científicos. Seus principais repertórios são a defesa da substituição de hábitos alimentares, bem como, a denúncia da exploração animal e a defesa ética e	Frente de Ações pela Libertação Animal (FALA) Fórum Nacional de Proteção e Defesa Animal Mercy For Animals (MFA) Hortas Urbanas

	jurídica dos animais como sujeitos de direitos.	
Movimentos feministas	Os coletivos feministas proliferaram a partir de 2010, motivados pelas pautas de liberdade sexual, combate à violência sexual e de gênero e a defesa dos direitos reprodutivos. Possuem repertórios de atuação política diversificados e em praticamente todo território nacional. Auferiram, nos últimos anos, algumas conquistas em matéria legislativa (Lei Maria da Penha e criminalização do feminicídio) e de políticas públicas (medidas afirmativas). Devido à multiplicidade de recortes, tem crescido o número de coletivos interseccionais, como coletivos de mulheres negras, mulheres lésbicas, empregadas domésticas, mulheres com deficiência entre outros.	Marcha das vadias (a partir de 2011); Primavera das Mulheres (2015); Núcleo Artístico Feministas (NAFEM) Fórum Maranhense de Mulheres Movimento de Mulheres Olga Benário União de Mulheres Marcha das Mulheres Negras Marcha Mundial de Mulheres de Dourados
Movimentos LGBT+	Os movimentos relacionados às lutas LGBT e trans, sem dúvida, ao lado das(os) feministas, desenvolveram-se bastante nos últimos anos. Vários coletivos, associações e entidades foram criados com o objetivo de adotar práticas de incidência política e visibilidade. Suas principais pautas são o reconhecimento da igualdade jurídica, combate à violência e liberdade sexual. Despontaram ainda a criação de grupos de mãe de pessoas LGBT e de igrejas inclusivas. Há ainda cursinhos populares ou cursos universitários na modalidade extensionista à comunidade. Os movimentos LGBT contam com um vasto arcabouço institucional de representação, desde movimentos sociais tradicionais até coletivos digitais.	Caminhada Lésbica Parada LGBT Coletivo Flor no Asfalto Coletivo das Liliths Coletivo Musas Coletivo LGBT Comunista Mães pela Diversidade Mami - Mães de Amor Incondicional Tibira Evangélicxs pela Diversidade
Movimentos raciais	Os coletivos raciais tem uma longa trajetória no Brasil. Os novos coletivos focaram sua atuação em estudos e práticas em comunidades quilombolas e de povos tradicionais. No âmbito urbano, vários movimentos locais, em bairros periféricos, surgiram. Alguns mais voltados para propagação da cultura negra (empoderamento negro), outras para denúncia de condutas racistas (luta antirracista). Os movimentos raciais conquistaram vários êxitos institucionais como criação da lei de cotas, políticas públicas setoriais, criação de conselhos municipais e estaduais específicos em questões étnico-raciais. No âmbito	Coletivo Anti-racismo Coletivo Alma Negra Coletivos de Mulheres Negras Coletivo Escuta Preta Coletivo Tarja Preta Núcleo Ayé Coletivo pela Igualdade Racial Coalização Negra por Direitos Fórum Permanente pela Igualdade Racial (FOPIR)

	extrainstitucional, os coletivos estão inserindo com força, nas discussões públicas, temas como negritude, branquitude, equidade racial, perfilamento racial e violência contra população negra.	
Movimentos religiosos	Nos últimos anos, cresceram os movimentos sociais de cunho religioso. Há uma diversificação da atuação política de grupos religiosos, desde aqueles de cunhos mais conservadores até coletivos mais progressistas. Os movimentos religiosos conservadores mobilizam-se por pautas sobre questões relativas à família “tradicional”, combate às drogas ou proibição ao aborto. Os mais progressistas alinham-se pela pluralidade e liberdade religiosa e combatem a intolerância. Apesar da associação comum das igrejas cristãs — evangélicos neopentecostais, católicos e espíritas — a movimentos mais conservadores, devido à sua predominância, observa-se também um crescimento no número de movimentos religiosos cristãos progressistas.	Movimento Católicos Conservadores Marcha para Jesus Coletivos Universitários cristãos Coletivos de representação das religiões afro-brasileiras
Movimentos Conservadores	Desde o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, surgiram vários movimentos sociais auto intitulados conservadores. À princípio, alinhados a valores liberais, neoliberais e de “direita”. Muitos coletivos institucionalizaram-se e alcançaram alto nível de organização social e jurídica, como Movimento Brasil Livre (MBL) e Instituto Millenium. Com a ascensão do ex-presidente Jair Bolsonaro, coletivos conservadores difundiram-se e se especificaram em setores: religioso, moral, armamentista, econômico entre outros.	Movimento Escola Sem Partido Movimento Brasil Livre (MBL) Movimento Vem pra Rua Portal Conservador Tradutores de Direita Observatório Conservador Mídia Sem Máscara Rádio Vox Senso Incomum Direitas Já
Protestos	Não é possível dar um enquadramento específico para os protestos. Pode-se, no máximo, dividir as principais causas entre os protestos da década de 70/80 e aqueles pós-2013. Os primeiros têm como foco a defesa da democracia e das instituições representativas, contra o autoritarismo militar. Os segundos são mobilizações de indignação popular com o sistema representativo, agastamento com as práticas de corrupção e reivindicação de direitos sociais básicos negados às classes pobres e médias brasileiras. Os protestos não são coletivos em si, mas são instrumentos usados pelos novos	

	coletivos. Registra-se que muitos coletivos foram criados por meio e durante protestos, sendo de fato, um meio de ação política.	
--	--	--

Fonte: elaborado pelo autor (2024).

As tipologias dos novos coletivos e os exemplos empíricos de mobilizações citados acima são meramente exemplificativos. Além do mais, ressalta-se o cruzamento temático dos respectivos movimentos, decorrentes da interseccionalidade dos marcadores sociais de gênero, raça e classe, permitindo infinitas possibilidades de novos coletivos com identidades cada vez mais específicas.

Perante esse cenário, faz-se as seguintes observações: (I) é comprovada a hipótese de Santos (2022) e Gohn (2019) de que novos coletivos são uma resignificação dos movimentos tradicionais das décadas de 50, 60 e 70, visto que, o potencial de inovação das ações coletivas hodiernas é de média e baixa intensidade⁹¹; (II) as características de horizontalidade e informalidade é prevalecente, mas consegue intercambiar estratégias e repertórios com outros modelos mobilizadores, como ONGs, terceiro setor e associações da sociedade civil⁹²; (III) embora exista uma mescla de coletivos com atuação nacional e local, percebe-se uma tendência de criação de coletivos para tratar de questões locais, à nível regional, estadual e municipal⁹³.

As pesquisas empíricas sobre os novos movimentos ajudam a desmistificar duas tendências das ciências sociais sobre essas ações políticas: a de superestimar o seu potencial inovador ou de rejeitar seu caráter metamórfico. São dois extremos de idealização sobre os novos coletivos que levam a equívocos. O primeiro comete o erro de conferir uma esperança messiânica ao poder de transformação dos movimentos sociais contemporâneos, equivocando-se pelo olhar imediatista e centralizado no momento presente. O segundo decorre de uma utopia nostálgica aversa a aceitar mudanças estruturais da sociedade, especialmente aquelas referentes às razões para luta coletiva, desconfiada de tudo aquilo que

⁹¹ Tanto Gohn como Santos dão destaque às manifestações de maio de 1968 como modelo de ações coletivas dos movimentos sociais tradicionais.

⁹² As organizações não governamentais (ONGs), instituições do terceiro setor e associações cívicas, assim como mencionadas no primeiro capítulo, são consideradas “novos atores” sociais pelo olhar da teoria democrática. Entretanto, no âmbito dos movimentos sociais, estão defasados em relação aos novos coletivos. Não significa dizer que não tenham espaço nas lutas sociais, pelo contrário, ainda são atores ocupantes de lugares centrais na esfera pública. Porém, os novos movimentos consideram esses arranjos da sociedade civil institucionalizados demais e cooptados pela burocracia e interesses estatais.

⁹³ Trata-se de uma ambivalência: os novos coletivos surgem de uma demanda de soluções de mazelas decorrentes do capitalismo pós-industrial de amplitude global, por sua vez, atuam cada vez mais em problemas sociais territorialmente localizados, abdicando (nem sempre) de ideologias revolucionárias ou macro transformadoras por comportamentos corretivos situados.

propõe ser revolucionário, mas não segue uma cartilha emancipatória. Com efeito, o ceticismo, em relação à função transformadora dos novos coletivos, advém de uma das suas causas geradoras: a reatividade intensa e efêmera às elites e às ideologias dominantes. Não que os movimentos sociais tradicionais não tenham, em relação à oposição ao *status quo*, uma força motriz, contudo, os novos movimentos não trazem consigo uma concepção de projeto de sociedade transformada, suas lutas episódicas e focais geram desconfiança sobre sua perenidade e constância e, por vezes, aparentam ser uma “moda do *mainstream* político”.

Analisando-se esse caráter reativo dos novos coletivos, as elites e as estratégias hegemônicas de poder, no atual contexto da participação política no Brasil, uma indagação mostra-se adequada: *os novos movimentos sociais são de algum modo produtos do neopopulismo? Eles mantêm alguma relação? E se mantêm, qual?* A resposta é afirmativa. Para justificar essa posição, faz-se referência às teorias dos movimentos sociais de riscos e ameaças. Nessa corrente, a ação coletiva não é motivada apenas pelas oportunidades e recursos políticos e históricos. A tensão sobre determinados grupos quanto a constante ameaça de exclusão ou extermínio cria necessidades de socialização, de agrupamento e mobilização como forma de sobrevivência ou preservação de certos direitos.

De acordo com a literatura, as explicações psicologistas sobre a mobilização social ficaram em segundo plano após os anos 70, dando lugar a teorizações racionalizantes e procedimentalistas (Gohn, 2014). Nessas últimas perspectivas, a premissa básica é de interdependência dos atores sociais nos conflitos políticos⁹⁴. Com isso, os movimentos deixaram de ser considerados atos de indivíduos irracionais e alienados para serem concebidos como forças construtoras das sociedades modernas. Em outras palavras, não é (apenas) o ressentimento emotivo, o articulador das indignações coletivas, mas há uma lógica de interesses desejados e contestados em situação de encruzilhada na divisão de recursos públicos.

Por sua vez, o estruturalismo teórico tem dado predileção para a categoria de mobilização de recursos e oportunidades. Nessa linha, os movimentos sociais são estruturas organizacionais conscientes e articuladoras de recursos materiais e simbólicos disponíveis (dinheiro, tempo, opinião pública e afetos) (Mcadam; McCarthy e Zald, 1988). O problema da teoria das mobilizações de recursos é a desconsideração de aspectos fora da lógica de custos e

⁹⁴ A novidade das teorias estruturalistas dos movimentos sociais é a análise procedural das ações coletivas. Significa considerar os movimentos sociais como fenômenos para além de motivações psicológicas e emocionais, bem como, pensamentos e atos articulados racionalmente para determinados fins. A indignação pública deixa de ser considerada um estado de ânimo cognitivo para fazer parte de um arranjo de interesses logicamente arquitetados para reivindicar mudanças sociais.

benefícios, como valores, crenças e ideologias culturais. Isso porque a competição política não é estática, nem movida apenas por uma gestão racional das vontades. A contenciosidade social possui aspectos não racionais, baseados em crenças particulares, expectativas normativas frustradas e toda uma gama de ideologias abrangentes. Por isso, Gohn (2014) acusa a teoria da mobilização de recursos de negar o caráter “humano” aos movimentos sociais, considerando-os como uma sofisticada indústria de interesses coletivos (instrumentalismo pragmático).

Esse enfoque estruturalista deixou a categoria das “ameaças políticas” de lado por muito tempo⁹⁵. Com efeito, ela precisa ser resgatada porque explica melhor os conflitos sociais atuais e a organicidade dos novos coletivos. Ameaça política significa a emergência de grupos sociais de articularem-se para resistir à opressão de outros atores sociais, com finalidade de garantir sua sobrevivência. A “ameaça” tem sido tratada como aspecto negativo na mobilização social, isto é, quanto mais ameaça um grupo social têm, menor a possibilidade de sua articulação (e menores oportunidades). Porém, as experiências hodiernas, especialmente no populismo reacionário, têm mostrado o contrário: as ameaças políticas possuem um potencial gerador de ação coletiva.

Um exemplo probatório da força criadora das ameaças políticas é encontrado em Abbers, Silva e Tatagiba (2022) ao tratarem dos ativismos evangélicos progressistas no Brasil. Segundo as pesquisadoras, os coletivos progressistas das igrejas neopentecostais surgiram como uma reação à difusão hegemônica do conservadorismo religioso, o qual é interpretado como ameaça política pelos dissidentes. Conforme entrevistas, os militantes confessionais temiam a unidade ideológica do movimento evangélico no Brasil, cuja consequência era uma homogeneização da pessoa evangélica como conservadora e autoritária. Esse falso universalismo produz uma associação unificada, invisibilizando religiosa e politicamente os evangélicos progressistas, que passaram a se mobilizar por meio de novos movimentos “opositores”, como a Frente de Evangélicos pelo Estado Democrático de Direito (FEEDD), Cristãos contra o Fascismo, Evangélicas pela Igualdade de Gênero (EIG), Rede de Mulheres Negras Evangélicas (RMNE), Coletivo Beréia e Rede Evangélica Nacional de Ação Social (RENAS)⁹⁶.

⁹⁵ A “teoria das ameaças políticas” faz parte de uma revisão crítica da teoria dos recursos e oportunidades da ação política feita por Charles Tilly nas obras *From Mobilization to revolution* (1978) e *Social Movements* (2004). Ao apontar os erros na teoria da mobilização dos recursos, o autor chama atenção para os pontos de insuficiência analítica dos cientistas sociais em usar esse tipo de abordagem.

⁹⁶ Esses exemplos foram retirados do texto *Em nome de Deus: os ativismos evangélicos progressistas* de Rebecca Abbers, Marcelo Silva e Luciana Tatagiba no livro “Participação e Ativismos: entre retrocessos e resistências, publicado em 2022 pela editora Zuok.

Com efeito, as “ameaças políticas” podem funcionar como estímulos para ação coletiva. É justamente nesse ponto que o populismo e os novos movimentos sociais imbricam-se. O populismo reacionário se apresenta como uma ameaça direta aos novos coletivos devido à centralização de poder no líder e esvaziamento ou supressão de direitos fundamentais em favor da governabilidade. Além disso, a ideologia do povo unificado (povo autêntico), típica dos governos populares, sufoca grupos sociais cismáticos e divergentes colocando em risco suas existências políticas e sociais. Essa inegável relação entre populismo e mobilização social afeta as formas e os conteúdos da participação social, dentro e fora das instituições.

Por fim, uma questão fundamental: *como os novos movimentos se relacionam e afetam os conselhos de direitos?* Sobre esse ponto, a resposta aponta para um impasse aparente, aqui denominado de *novos atores em velhos formatos*.

Causa estranheza considerar os conselhos como “formatos” institucionais “antigos”, visto que sua criação data menos de trinta anos e sua consolidação é bastante recente no Brasil. Porém, na hipervelocidade das transformações nas sociedades da era digital, percebem-se obstáculos de órgãos deliberativos similares aos conselhos de acompanharem os novos movimentos sociais, com dinâmicas extremas de descentralização e autogestão. Como dito anteriormente, os novos atores coletivos usam de espaços não institucionais e com maior nível de informalidade possível. A ideia é que o institucionalismo das instituições participativas configura-se como burocracia desnecessária e uma armadilha para cooptação estatal, ameaçando diretamente a liberdade de ação dos coletivos. Devido a essa contrariedade à institucionalidade, os conselhos são considerados ou como órgãos democraticamente defasados ou mesmo impeditivos de uma participação direta e horizontal.

Sabe-se que, na fase de surgimento e consolidação dos conselhos, o caráter institucional e o vínculo entre sociedade civil e Estado eram motivos de confiança nesses órgãos, mas, após quebras de expectativas nas respostas alcançadas pelos conselhos, o que era razão de otimismo, tornou-se sinal de ameaça. De maneira metafórica, os elementos considerados “degraus” para alcançar a esfera pública passaram a ser vistos como “correntes” limitadoras de uma atuação democrática autêntica. Os movimentos contemporâneos sentem que as possibilidades de mudança ou inovação são tolhidas com a estrutura deliberativa. A participação tornou-se demasiadamente formal, numérica e esvaziada. Medidas mais radicais de transformação social são inviáveis. A ação democrática tornou-se protocolar, vigiada e controlada pelo Estado. Em síntese, a descrença dos novos movimentos sociais com os conselhos é sintoma de um descrédito com a própria democracia deliberativa em sentido amplo.

Entretanto, tal desconfiança dos novos movimentos não fizeram eles abandonarem por completo os conselhos e as demais instituições participativas. Com efeito, criou-se uma relação nova mantida entre os velhos (entidades e associações) e os novos atores (coletivos contemporâneos). De um lado, as entidades representantes da sociedade civil compatíveis com o formato deliberativo, sabendo do potencial e força política dos novos atores, tiveram que se tornar mais sensíveis às ideias e comportamentos dos coletivos. Por outro lado, os coletivos contemporâneos vislumbram os conselhos como mais um espaço público de atuação e luta, podendo atuar em parceria ou independentemente das entidades representativas. Isso porque, como mencionado, os atores coletivos criam seus próprios espaços comunicativos, mas também transitam por outros espaços convencionais.

Esses dois lados das relações estabelecidas entre entidades representativas e os novos atores se constituem por redes de comunicação horizontais e informais. Os representantes da sociedade civil estão cada vez mais cientes que as entidades não falam por todos, há um enorme contingente de pessoas não representadas nos espaços deliberativos. Suas decisões em conselhos não devem considerar apenas os membros das organizações, mas esses indivíduos não institucionalizados. Embora se pudesse pensar que tais indivíduos estivessem completamente alheios ao processo político, sabe-se que isso não é verdade. Os novos coletivos mostram isso, ao se expressarem em arenas públicas diversas, como nas redes sociais ou protestos em vias públicas. Quando os atores institucionalizados e não institucionalizados se unem, pode-se ter um enorme potencial transformador, de modo que os coletivos fazem pressão social no sistema político e os órgãos deliberativos podem exercer sua função canalizadora.

Contudo, quando existe um impasse entre os representantes da sociedade civil, eles são impelidos a reverem suas posições, revisarem pautas e mudarem seus objetivos nas instituições participativas. Todavia, nem sempre isso acontecerá. Outra possibilidade é os membros dos conselhos se manterem indiferentes às exigências dos novos atores, uma vez que, são detentores de independência institucional e o mandato não é imperativo. Em tal postura, os representantes da sociedade civil e os novos coletivos são desconectados, transformando os órgãos participativos em micro espaços políticos fechados, reproduzindo os problemas da representatividade tradicional. Logo, o principal desafio dos conselhos hoje é manter uma rede de comunicação aberta com os novos movimentos, ao mesmo tempo, preservar a liberdade e a expertise institucional dos representantes da sociedade civil, sensível às demandas apresentadas pelos coletivos contemporâneos.

Mudanças estruturais também ocorrem em decorrência da ação dos novos movimentos sociais. A mais impactante delas é o uso de ferramentas tecnológicas de comunicação, as já citadas redes sociais, aplicativos de troca de mensagens ou plataformas de reunião virtual. Essas tecnologias são apropriadas e usadas com naturalidade pelos novos movimentos, enquanto os ativistas mais antigos ainda estão presos aos meios de comunicação oficial como memorandos, ofícios, portarias e e-mails. Com a inserção de atores dos novos coletivos nos órgãos deliberativos e as condições impostas pela Pandemia da Covid-19, os conselhos se viram forçados a aderirem e habituarem-se às tecnologias comunicativas vigentes. Isso facilitou, por exemplo, o intercâmbio de informações e articulação programática entre conselhos de políticas públicas de diferentes níveis federativos (nacional, estadual e municipal). Além disso, calendários coordenados são elaborados, menos tempo e energia são gastos no deslocamento de decisões ou votações. As reuniões podem ser abertas ao público em geral, por meio da participação digital, conferindo mais transparência ao processo deliberativo e decisório.

Outrossim, os problemas locais com a visibilidade propiciada pelas redes sociais tornam-se problemas globais e vice-versa. É um movimento de retroalimentação. Assuntos locais, restritos a contextos municipais ou grupos específicos, ao serem levados para arena pública virtual, tornam-se de conhecimento de indivíduos de vários locais do país e do mundo. Pessoas que nunca tiveram contato com determinada questão, ao deparar-se com um fato denunciado no *Instagram*, *Twitter* ou *Facebook*, são convidadas a refletirem sobre o tema e, muitas vezes, expressam suas opiniões sobre o assunto. Do outro lado do influxo, questões globais, como ecologia, meio ambiente, poluição, combate ao racismo e outras discriminações, violência contra mulher, guerras, desigualdades, etc., ao estarem pujantes nas redes virtuais de comunicação são assimiladas pelos seus integrantes que, ao refletirem sobre esses temas, repensam suas realidades locais, por comparação ou assimilação.

Portanto, os movimentos sociais contemporâneos - sejam os novos ou novíssimos - estão alterando o contexto participativo no Brasil. Pode-se questionar o nível de inovação democrática em relação às práticas e repertórios de ações coletivas pretéritas, mas é equivocado não reconhecer as mudanças produzidas por eles, considerando a forma como as pessoas se expressam política e socialmente. A relação dos novos coletivos é demonstrativa dessa nova realidade participativa. Os conselhos de direitos e políticas públicas, de modelos de “inovação democrática” (Avritzer, 2007), passam a ser percebidos pelos coletivos como instituições caducas e ineficientes (“mais do mesmo”). Apesar disso, não parece ser um caso

de eclosão das instituições participativas deliberativas e sim de uma forçosa atualização a novos públicos, mais exigentes, plurais e dinâmicos.

Por fim, a investigação empírica confirma uma forte influência dos novos coletivos sobre o conselho municipal de direitos da pessoa com deficiência em Imperatriz. Devido à sua fluidez e dinamismo, esses coletivos enfrentam dificuldades para se adequar aos requisitos institucionais do conselho. Além disso, a diferenciação interna nos novos movimentos sociais leva ao surgimento de mais coletivos, muitos dos quais permanecem afastados da esfera pública local. Os impactos desse fenômeno na unidade de análise do CMPDP serão abordados na seção 4, item 4.5.2 (Representação Coletiva e Novos Movimentos Sociais).

Com efeito, novos atores exigem novas posturas, novas arenas e novos instrumentos. O mundo virtual, com suas redes e tecnologias comunicativas próprias, fornece tanto o “novo espaço” quanto as “novas armas” da luta social pela participação política. Por esse e outros motivos, o ativismo digital é o próximo contexto participativo a ser analisado.

3.3 Tecnopolítica, ativismo digital ou ciberativismo

Os movimentos sociais propõem a constituição de esferas públicas alternativas e abertas para desenvolver e comparar posições éticas e formas de vida diferentes. Para que isso aconteça é necessário um sistema de mediação comunicativa habilitado a permitir isto, que seja competitivo, efetivo e pluralista (Della Porta; Diani, 2006). As tecnologias de informação e comunicação (doravante TIC) em rede exercem essa função mediativa, sendo usadas tanto para fins de organização dos atores sociais como para comunicação interna (dentro dos movimentos) e externa (dos movimentos com a sociedade).

Para Candón-Mena (2013), as tecnologias de informação e comunicação estão diretamente ligadas ao perfil ideológico e político das relações democráticas estabelecidas na sociedade. Os chamados meios de comunicação tradicionais (televisão, rádio e outras mídias de massa) reproduzem, em seu formato comunicativo, a verticalização, a unidirecionalidade, o autoritarismo e o caráter delegativo das instituições representativas (partidos e sindicatos). Os novos meios de comunicação em rede são baseados em um modelo horizontal, aberto, informal e participativo, reproduzindo, em suas formas de mediação, os ideais da democracia deliberativa e o “espírito” dos novos movimentos sociais.

O argumento de Candón-Mena (2016; 2020) justifica o elo entre TIC e a democracia deliberativa, recentemente explorado pela teoria democrática. Isso porque a democracia deliberativa, seja o modelo habermasiano ou de outros autores (Tilly, 2007; Cohen, 1997),

tem necessidades discursivas comuns, isto é, requerem: a) um sistema de comunicação horizontal; b) existência de múltiplos atores produtores de conteúdos discursivos; c) amplas oportunidades de interação entre os participantes; d) oportunidades de confrontação baseadas em argumentos racionais; d) postura de escuta recíproca das razões dos demais interlocutores. Notadamente, as redes de comunicação virtuais, muitas vezes, não conseguem satisfazer as necessidades discursivas, como apontam os críticos Sunstein (2002) e Wolton (2000). Para outros cientistas sociais - Candón-Mena (2010) e Sampedro (2005) -, elas são as mais próximas e eficazes mediações exigidas pela deliberação pública em uma “democracia possível”.

Os democratas críticos da internet e das TIC afirmam que as redes⁹⁷ não satisfazem as necessidades discursivas da deliberação. Pelo contrário, elas podem até mesmo agirem em sentido contrário, tendo efeitos negativos ao debate público. Cass Sunstein (2002; 2003) acusa as TIC de excessiva fragmentação das audiências e personalização dos conteúdos debatidos nas redes. Isso ocorre porque os debates no espaço virtual funcionam pela “lógica da demanda”, os debates são tratados como produtos para atender seus usuários. Como consequência, tem-se a polarização ou “balcanização” da opinião pública, como se fosse feita por encomenda para determinados grupos sociais “ilhados”.

Sunstein (2002) alerta para o fato de que as pessoas estão cada vez mais se comunicando de forma limitada nas redes sociais, interagindo apenas com outras pessoas com as quais têm interesses similares, vínculos e experiência comuns. Uma comunicação desse tipo falha em cumprir o principal ideal discursivo da deliberação democrática: a abertura para (trans)formação de novas preferências culturais e políticas. É dizer, a deliberação perde seu potencial criativo de novas opiniões públicas. Essa mácula pode ser chamada de personalização das redes cuja finalidade é produzir conteúdos discursivos padronizados para satisfazer os interesses e preferências de grupos sociais. A consequência é uma limitação da oportunidade de receber novas informações, inclusive não desejadas previamente, que possam provocar mudanças de atitudes e opiniões⁹⁸.

⁹⁷ Autores como Castells e Candón-Mena usam o termo “A rede” no singular, para destacar a conectividade entre as comunidades virtuais em uma grande teia interligada entre si pela internet. Referem-se, então, a “rede de internet”. Aqui, usa-se o termo no plural (as redes), pois não se está falando apenas da “rede de internet global”, mas também das redes sociais, plataformas digitais, coletivos virtuais que formam cibercomunidades conectadas. Além disso, os termos “redes digitais” e “redes virtuais” são usados na qualidade de sinônimos de “as redes”.

⁹⁸ O estabelecimento da democracia deliberativa, e também participativa, requer o reconhecimento de dois direitos: primeiro o direito de não ser obrigado a estar de acordo com a opinião ou decisão da maioria, em outras palavras, de não participar do consenso. O segundo direito, é a possibilidade de o povo errar e ser dada a ocasião de corrigir tal erro. Esses dois direitos estão imbricados na medida em que a minoria contestatória impele a revisão dos consensos hegemônicos.

Candón-Mena (2021; 2023) reconhece a validade das críticas de Sunstein (2002; 2017), mas as rebate ao afirmar que existe um “erro de partida” ao se analisar os debates nas redes virtuais. Os críticos da internet partem de uma perspectiva superlativa e idealizada da esfera pública e realizam uma comparação, muitas vezes injusta, entre debates nas redes virtuais e nos espaços físicos. Em outras palavras, um democrata crítico das deliberações virtuais parte de uma visão idealizada de como a esfera pública deveria ser: totalmente igualitária, inclusiva, transparente, racional e com diálogos recíprocos. Contudo, nem as experiências físicas e presenciais de discussões públicas conseguem alcançar tais ideais (Tatagiba, 2005).

As redes digitais não foram espaços projetados para atender aos requisitos da democracia deliberativa. Elas são, como espaços orgânicos de troca de informações, possibilitadas pela tecnologia, confrontadas por regras comunicativas próprias (estabelecidas pelos próprios participantes) e regras estipuladas por agentes regulatórios (empresas *big techs*). Só tardiamente o Estado começou a normatizar comportamentos nas mídias virtuais. Por esses motivos, a acusação feita por democratas pessimistas de que os princípios deliberativos da igualdade, inclusão e transparência são limitados nas redes não é inovadora e, de certa maneira, parcial.

Democratas deliberativos céticos das redes destacam duas dificuldades ou restrições pertinentes ao espaço virtual para deliberação “autêntica”. A primeira diz respeito às já conhecidas assimetrias entre os participantes. As diferenças sociais, educativas, econômicas e o desequilíbrio de capital impedem a inclusão, no ciberespaço, das redes digitais. A segunda é o próprio formato das redes, tanto em termos de acesso quanto aos meios de expressividade. Isso porque as redes virtuais possuem caracteres com potencial restritivo, como o uso e apropriação das tecnologias da informação, formas de expressão limitadas por caracteres, permissão do anonimato e o controle do direito de resposta.

Essas restrições denunciadas pelos deliberativistas céticos podem ser facilmente relativizadas quando comparadas aos meios tradicionais de deliberação pública. Como se sabe, igualmente ocorre nas redes, as instituições participativas reproduzem como um espelho a realidade social, especialmente suas desigualdades sociais, políticas e culturais. Os espaços deliberativos institucionais e informais também não conseguiram escapar totalmente ao problema da projeção das assimetrias. De igual modo, o formato das trocas comunicativas, nos meios virtuais, tem acesso limitado. Todavia, comparativamente aos conselhos, audiências, orçamento participativo ou outros órgãos colegiados, as distinções não são tão drásticas, com efeito, as redes digitais, com todas as suas limitações, têm muito mais acesso

às manifestações individuais e coletivas do que outros espaços institucionalizados (Candón-Mena, 2023).

Os deliberativistas entusiastas da tecnopolítica⁹⁹ têm uma postura diferente de análise das TIC. Em vez de focar no alcance ou não dos princípios deliberativos, eles destacam as melhorias possibilitadas pela internet e novas tecnologias comunicativas em relação ao estado real de deliberação no contexto democrático vigente. Nesse viés, as redes virtuais convergem em estrutura e ideologia com o modelo discursivo de democracia. Este requer um sistema de comunicação baseado em fluxos horizontais, dinâmicos, com múltiplos produtores de conteúdos e uma vasta oportunidade de interação entre os interlocutores. Portanto, ainda que existam precariedades normativas, as redes virtuais e a TIC são compatíveis e potencializadoras da democracia deliberativa.

Existe uma ambivalência nas redes sobre as práticas discursivas em ambiente democrático. De um lado, as redes virtuais de comunicação multiplicam as fontes de informação e favorecem a existência de múltiplos produtores de conteúdo. Essas características são positivas para democracia deliberativa, pois permitem ampliar a emissão de mensagens, a participação de múltiplas vozes, bem como, a possibilidade de intervenção de várias pessoas nos debates públicos. Por outro lado, conforme alertado por Cass Sunstein (2002; 2017) e Wolton (2000), cresce o processo de personalização das redes digitais. Há uma exposição seletiva de mensagens a públicos previamente escolhidos. As opiniões e temas são selecionados conforme os gostos, interesses e desejos pessoais dos sujeitos ou grupos sociais. A prática da personalização já é bastante usual em campanhas de fins publicitários e comerciais, por meio de monitoramento algorítmico. Os resultados são extremamente danosos à deliberação e à democracia em si. O ideal de mutação das opiniões públicas por meio do debate racional é esfacelado e se propicia um cenário para uma radicalização de opiniões, exemplo é a polarização política. Em termos alegóricos, é como se o ser humano tivesse, diante de si, um mar (de conteúdo e informações) cada vez mais vasto, porém ficasse cada vez mais preso em sua própria ilha.

A posição pessimista dos teóricos discursivos da democracia deve-se, em grande parte, ao temor do efeito do radicalismo da opinião provocado pela personalização informacional. Como dito, a abordagem deliberativa baseia-se na busca de um espaço público e plural de diálogo e exposição de razões, mas também na “crença” (ou expectativa) de que as pessoas podem mudar de opinião ou aderir a novas posições mediante o diálogo racional. Sem esse

⁹⁹ Utiliza-se a concepção de Javier Toret sobre Tecnopolítica como o “[...] uso estratégico das ferramentas digitais para organização, comunicação e ação coletiva [...]”. (2013, p. 20).

“salto de fé”, a democracia deliberativa não teria sentido. Contudo, a exposição seletiva, facilitada pelos filtros prévios de opiniões, resulta em pessoas recebendo apenas informações, opiniões, e interlocutores cujas preferências já foram selecionadas para se adequarem aos seus interesses. Essas preferências não são contrastantes, mas sim reforçadoras das visões de mundo habituais. Esse fenômeno da personalização não é novidade das TIC e das redes. Também foram (e são) largamente usados pelos meios tradicionais de comunicação de massa. Entretanto, como o fim de toda tecnologia é a potencialização máxima dos resultados, as tecnologias de manipulação de dados, os algoritmos enviesados e a perfilarização dos usuários podem chegar a um nível extremo jamais visto de personalização.

Candón-Mena (2018) realiza um levantamento das cinco principais acusações imputadas às redes quanto à participação e ao exercício democrático, identificando-as como: exclusão digital, isolamento social, “clickativismo” ou “ativismo de sofá”, censura de conteúdos e vozes discrepantes e vigilância/manipulação de dados e informações. Além dessas, já mencionado, a personalização de conteúdo, receberá atenção adicional mais adiante. Essas acusações serão aqui consideradas sob o termo *riscos*, entendidos como realidades com significativa probabilidade de causar problemas, que podem ou não se materializar, dependendo de variáveis, como condições estruturais e respostas políticas, tanto nacionais quanto internacionais, aos perigos identificados.

O primeiro risco é a **exclusão digital**. A inacessibilidade, nesse caso, pode ser tanto relacionada à rede de internet, como às novas tecnologias usadas como ferramentas (computadores, aparelhos celulares, infraestrutura de informática) ou ainda ao conhecimento básico relacionado à utilização das redes sociais (alfabetização, por exemplo). O índice de exclusão digital varia de acordo com estruturas sociais, econômicas e culturais dos territórios. Países mais ricos têm um menor nível de inacessibilidade. As distinções de gênero, renda, raça e escolaridade são pouco significativas em tais contextos (Candón-Mena, 2010). Um dado mais relevante seria a variável da idade, visto que, pessoas idosas têm mais dificuldade de usar as TIC e também menor interesse¹⁰⁰. Por outro lado, nos países mais pobres, a exclusão digital é um problema em vários níveis: falta de acesso à internet, de computadores, de aparelhos celulares, entre outros. Os critérios de raça, renda, etnia e escolaridade têm um impacto maior no uso de TIC. O fator da territorialidade (áreas urbanas e rurais) é determinante para a acessibilidade ou não da rede de internet. Povos tradicionais e camponeses muitas vezes não contam com eletricidade, conexão com a rede de internet e boa

¹⁰⁰ Essa diferença de acessibilidade com relação à idade tende a diminuir e desaparecer com os chamados nativos digitais, pessoas nascidas após o surgimento e proliferação das TIC.

parte da população não é alfabetizada, condição mínima para usar aparelhos tecnológicos. Portanto, em contextos de maior desigualdade social, a exclusão digital tende a crescer exponencialmente, reproduzindo injustiças estruturais.

Candón-Mena (2018) reconhece o risco da exclusão digital em países pobres ou marcados pela desigualdade social. Entretanto, para ele é preciso “calibrar a medida das acusações”. Inicialmente, precisa-se desmistificar o espaço físico em relação ao virtual. Ao destacar a exclusão nos meios digitais, pode-se pensar o espaço físico como igualitário e acessível. O que está longe de ser verdade. Tanto o espaço físico como o virtual são marcados por défices participativos e barreiras geográficas, sociais e econômicas. Olhando por este ponto, a exclusão não é um fenômeno exclusivo do ciberespaço, não podendo ser imputado às redes digitais ou TIC. É uma patologia social antecedente e reproduzida nas redes.

O **isolamento social** é o risco de que com maior uso das novas tecnologias e mídias virtuais as pessoas evitariam cada vez mais as relações pessoais físicas. As conversas e encontros face a face seriam substituídos pelos diálogos virtuais. Para Fischer (1992), esse pensamento trata-se de um mito antigo nas ciências sociais. Desde o telefone ou a televisão, teóricos alarmistas acusavam os respectivos aparelhos de substituir as atividades sociais e de deteriorar as formas de sociabilidade. Acusa-se a internet de substituir as relações pessoais cara a cara por relações virtuais, descontínuas e sem vínculo afetivo ou político. O aumento de patologias da mente como depressão, ansiedade e fobia social corroboram como “evidências” indiretas da periculosidade das redes digitais para o convívio social.

Experiências empíricas, especialmente após a pandemia do Covid 19, mostraram uma faceta falaciosa do alarmismo do isolamento. Com efeito, a internet não fomenta (univocamente) o isolamento social, pelo contrário, ela tem sido usada para mediar as relações sociais físicas com aqueles estabelecidas via *online*. Portanto, não se produz uma substituição de sociabilidade, mas uma agregação e criação de novas relações sociais. As patologias da mente não podem ser atribuídas exclusivamente ao surgimento da internet, embora tenham um papel importante no desenvolvimento delas. Estudos empíricos demonstram que pessoas que usam a internet com frequência socializam mais fora das redes, porque as ocasiões de conversas virtuais se traduzem em encontros físicos (Oliveira, 2012).

O **“clickativismo”**¹⁰¹ refere-se à crítica de que as redes digitais estão tornando o ativismo passivo. Em outras palavras, há o risco de os cidadãos confundirem o simples fato de estar informados sobre questões públicas com ação efetiva na esfera política relativa a essas

¹⁰¹ Terminologia usada por Candón-Mena (2018;2020) e Javier Toret (2013).

questões. Assim, as curtidas e compartilhamentos de conteúdo em *Facebook*, *Instagram* ou *Twitter* podem ser, erroneamente, percebidos como participação ativa na política deliberativa. O resultado disso poderia ser um progressivo desvanecimento do compromisso cívico engajado.

Sobre esse ponto, Candón-Mena (2018) contrapõe os críticos defendendo a existência de um falso dilema entre participação *on-line* e *off-line*. Costumeiramente, essas formas são apresentadas como incompatíveis, pelo viés do primeiro substituir o segundo. Porém, observando-se as experiências dos novos coletivos, verifica-se um movimento contrário. As redes digitais têm sido utilizadas para insuflar mobilizações *off-line* ou físicas, como são os casos do *Ocuppy WallStreet* e das Jornadas 2013 no Brasil. Em síntese, ativistas não deixam de participar da política presencial para apoiar causas virtualmente. É mais comum, pessoas com acesso a pautas pelo ambiente virtual engajarem-se em causas e ações políticas presenciais. Além disso, a maior parte daqueles que se mantêm no “clickativismo” não tem um histórico de participar ativamente de mobilizações políticas *off-line*. Com efeito, o ativismo passivo “de sofá” é o mínimo possível. É um apoio simbólico à causa em questão - isto é, um apoio descompromissado, mas comunicativo de uma mensagem política.

Essa questão do ativismo passivo chama atenção para a necessidade de um maior detalhamento sobre as formas de participação na contemporaneidade informatizada. Existem diferentes graus e tipos de participação, devendo-se considerar tanto a participação *on-line*, quanto *off-line*. Igualmente, essas tipologias participativas também têm graus diferentes de compromisso cívico. Assim como, na experiência física, algumas pessoas organizam manifestações, outras apenas fazem cartazes. Nas redes, similarmente, algumas pessoas organizam fóruns, elaboram materiais (vídeos, imagens, textos), outras apenas dão apoio por meio de curtidas e compartilhamentos. Todas as variadas formas de participação e seus diferentes níveis de engajamento devem ser considerados para uma visão mais panorâmica e menos acusatória da ação política digitalizada.

O quarto risco é a **censura de conteúdos** da internet. Embora o formato das redes digitais seja resistente à censura. Não obstante a pluralidade de vozes, de fontes e de depósitos de informações, a censura é um perigo real. Nos últimos anos, crescem as denúncias por parte de usuários das redes sociais de restrição de conteúdos específicos pelas grandes empresas de tecnologia ou plataformas digitais. Devido ao crescimento de violações de direitos humanos e fundamentais por conteúdos sexistas, racistas e discriminatórios, mídias sociais como *Facebook*, *Twitter*, *Instagram*, *Tik Tok* etc têm remodelado suas normas institucionais de conteúdo. Grupos progressistas e conservadores têm acusado esse tipo de análise prévia de

censura e violação do direito à liberdade de expressão. Apesar disso, a prática da censura é, na maior parte das vezes, contraproducente, pois provoca um efeito reverso. Conteúdos encobertos ou restringidos acabam sendo mais divulgados devido ao efeito de pânico moral¹⁰² gerador de curiosidade, ganhando maior visibilidade.

Dois comportamentos de massa desempenham uma função similar a censura. Um deles é a “cultura do cancelamento”, caracterizada pela prática de boicote deliberado, coletivo e organizado contra pessoa, conteúdos ou obras, devido a seu conteúdo moralmente condenável ou oposição ideológico-política. O cancelamento não se confunde com censura, porque a censura é um cerceamento prévio à exposição de um conteúdo ou informação. O cancelamento é um rechaço consciente a uma pessoa ou instituição por causa de seu conteúdo, consumido e julgado inapropriado ou condenável. Um “cancelamento” em larga escala pode vir a gerar episódios de censura, quando, por exemplo, um filme com posicionamento político deixa de ser exibido em salas de cinema somente pelo medo do cancelamento virtual dos grupos opositores.

Um segundo comportamento de massa com função censuradora é a sobreposição de informações ou hiper informação dispersiva. Nesse caso, grupos organizados ou as próprias plataformas retiram o foco dos usuários das redes sociais de uma pauta pública relevante, pela emissão exacerbada de conteúdos sobrepostos, ou seja, uma saturação informativa. Essa estratégia comunicativa tem se mostrado eficaz em decorrência da dificuldade do público de processar uma quantidade acentuada de informações, focando-se em trivialidades ou banalidades de menor complexidade¹⁰³.

Ao lado da censura, existe a repressão de conteúdo. Como dito, censurar é impedir a expressão de informações consideradas perigosas ou contrárias aos interesses dos censuradores (em geral, grupos hegemônicos). Reprimir significa perseguir os emissores e divulgadores de conteúdos perigosos aos censuradores. Nesse caso, a cultura do cancelamento e a hiper exposição informativa estão mais próximas do conceito de repressão comunicativa do que propriamente da censura. Inobstante ambas as práticas tenham consequências políticas

¹⁰² O pânico moral foi um fenômeno sociológico observado por Stanley Cohen, em 1970 e descrito na obra “Demônios Populares e Pânicos Morais” sobre a relação da sociedade britânica com comportamentos desviantes. O pânico moral está diretamente ligado à forma que as mídias, digitais ou não, lidam com temas contra hegemônicos, estigmatização e preconceitos sociais enraizados como forma de dominação ideológica e política.

¹⁰³ É um desvio de foco. Notadamente, não se trata de uma estratégia exclusiva das redes digitais. Os meios de comunicação de massa têm bastante conhecimento e habitualidade com essa prática, por meio de novelas, reality shows, eventos esportivos ou espetacularização de casos policiais específicos em detrimento de deliberações públicas importantes ocorridas simultaneamente no Parlamento ou nos tribunais.

diversas, seu efeito prático é o silenciamento de vozes dissonantes para estabelecer uma narrativa dominante das redes virtuais.

Por fim, a **vigilância e manipulação de dados** configura, para Candón-Mena (2018), a mais grave ameaça à democracia atual. A internet permite, como nenhuma outra tecnologia, uma vigilância contínua e profunda dos desejos, interesses e crenças da coletividade. É possível manter um monitoramento perene das opiniões dos usuários sem que eles tenham ciência disso. Os espaços da privacidade e intimidade são cada vez mais escassos e passíveis de violação. Informações pessoais são reificadas e comercializadas como bens de consumo, forçando o direito civil a estabelecer classificações complexas de níveis de proteção à imagem e à intimidade¹⁰⁴.

Ao lado da hiper vigilância dos dados pessoais, há a ameaça de consumo de dados adulterados, como é o caso das *fake news* (notícias falsas). Nas eleições, especialmente aquelas para os cargos no Poder Executivo, tem-se usado táticas de falsificação de informações sobre candidatos para prejudicar opositores políticos e manobrar as preferências eleitorais¹⁰⁵. O quadro se agrava ainda mais com o desenvolvimento de inteligências artificiais capazes de reproduzir imagens e vozes de pessoas com alto nível de verossimilhança ao real. Pode-se segmentar as informações de modo personalizado a públicos distintos, quase individualmente, fornecendo a cada público um discurso político adaptado aos seus interesses prévios. Tudo isso, somente é possível devido à exploração dos dados dos usuários, principal mercadoria das redes digitais contemporâneas.

Como se pode constatar, esses riscos são reais e baseiam-se em efeitos deletérios já sentidos pelas sociedades pós-industriais. Contudo, existe um alarmismo fatalista que assombra pesquisadores sociais em suas análises das redes e TIC. Esse pânico tecno futurístico deve-se, em grande medida, a dois erros interpretativos da crítica: à falsa equivalência de comparar como iguais o espaço físico e o espaço virtual. Parte-se do pressuposto de ambos os espaços como avaliáveis pelos mesmos critérios e resultados. Porém, realidades tão distintas requerem critérios analíticos igualmente distintos e especificados. A recenticidade das novas tecnologias dificulta o processo compreensivo delas nas sociedades.

¹⁰⁴ Teoria dos círculos concêntricos da esfera privada ou teoria das esferas da personalidade é uma teoria bastante conhecida no direito civil brasileiro cujo objetivo é segmentar a esfera da vida privada do sujeito em três círculos imbricados. A parte mais interna dos ciclos seria a esfera do segredo pessoal. O ciclo intermediário é a esfera da intimidade e o ciclo mais externo a esfera da privacidade. Quanto mais externa, isto é, mais afeta e próxima ao público, maior a possibilidade de converter esse direito da privacidade em direito de imagem e auferir recursos por meio dele.

¹⁰⁵ Sobre o tema, veja a obra “*Os Engenheiros do Caos*” de Giuliano da Empoli, pela editora Vestígio, 2019.

O segundo erro é o viés de concorrência exclusivista estabelecida entre o virtual e o físico nas análises sociais e políticas. É comum, na literatura sobre as redes e tecnologias digitais, principiar de um viés de comparação entre o físico e o virtual, de modo a pressupor o virtual (novidade) como superação ou suplantação do físico (antigo). A contraposição entre o físico e o virtual fomenta uma visão negativa das relações *online* e do ciberespaço. De certo modo, compreende-se que as relações virtuais são opostas às relações físicas, consideradas “reais”. Portanto, as relações virtuais são irreais. Todavia, esse tipo de raciocínio simplório é muito errôneo. As comunicações interpessoais, nas redes digitais, são tão autênticas quanto às relações face a face. Nelas se transmitem emoções, desejos, interesses e sentimentos. O diferencial entre ambas são as referências e ferramentas comunicativas estabelecidas e as formas de percepção dos interlocutores entre si e com a mensagem.

Como já mencionado, uma postura desse tipo tende a levar ou ao otimismo utópico ou ao fatalismo cético. Candón-Mena (2018; 2020; 2023) tenta superar esses dois erros ao assumir uma postura de mediania e rechaçar o denominado de “determinismo tecnológico”, isto é, a crença na solução de problemas sociais e econômicos profundos pelos meios tecnológicos. Esse tecnodeterminismo pode se expressar por meio de um utopismo otimista ou de um pessimismo exacerbado. A literatura pessimista tende a culpar a internet por vários problemas políticos e sociais, muitas vezes, incorrendo no erro da simplificação. Eventos como o populismo da extrema direita, avanço do neoliberalismo ou hiperpolarização política são imputados despreocupadamente como efeito colateral direto das redes. A literatura otimista centra-se no efeito inclusivo e proativo das TIC em relação aos movimentos sociais¹⁰⁶. Contudo, há os movimentos reativos e excludentes, como xenófobos e autoritários, ainda minoria nas investigações sociais recentes.

Esse panorama de disputas, teóricas, empíricas e políticas, representa um verdadeiro desafio à democracia em qualquer uma das suas adjetivações (liberal, representativa, deliberativa, radical ou participativa). Como se pode atestar, os riscos não estão apenas nas camadas dos efeitos das redes virtuais às ações políticas, em um nível mais externo, como também, em um nível mais profundo, fundante da própria política democrática, que é a socialização humana. Nesse ponto de intersecção, as novas mídias, redes virtuais e TIC interferem diretamente com a normatividade e práxis da democracia.

Conforme mencionado por Candón-Mena (2018) e indicado por Habermas (2023), existe o perigo constante das redes digitais gangrenarem a sociabilidade humana, elemento

¹⁰⁶ Uma tendência das primeiras pesquisas sobre tecnopolítica pelo viés otimista é o “solucionismo tecnológico”, conferindo uma funcionalidade corretiva universal aos meios tecnológicos comunicacionais.

fundamental para uma política democrática. Com efeito, Habermas indica o processo de desintegração social ainda no declínio da esfera pública política no século XIX, acelerado pelas mídias virtuais em meados do século XXI. *Mas de que forma ocorre essa desintegração?* A resposta apontada tanto por Habermas (2023) quanto por outros teóricos, como Sunstein (2017), é pelo desaparecimento das experiências comunitárias. Com a oferta personalizada de conteúdos informacionais para indivíduos e grupos sociais, conhecimentos e experiências compartilhadas em nível de comunidade política são cada vez mais raras. Isso afeta diretamente a política deliberativa porque, para o êxito de uma troca racional de argumentos, é preciso um mínimo de referenciais simbólicos e linguísticos comuns, isto é, pontos de acordos prévios sobre conceitos, objetivos e valores dos quais, a partir deles, pode-se deliberar. Muitas vezes, esses acordos prévios são vivências coparticipantes alheias às vontades ou decisões dos sujeitos pela contingência do viver em sociedade. Então, levanta-se o questionamento: *as redes sociais deterioram as experiências comuns? Se sim, como?*

Antes de averiguar uma resposta plausível para estas indagações, é preciso reforçar a premissa acima citada de que as experiências comuns são vitais para coesão social. Aqui, a coesão é definida como um estado de vínculo entre sujeitos que interagem entre si, por meio de um senso mínimo de união e motivações compartilhadas historicamente. Em outras palavras, a coesão é que mantém a integridade de uma sociedade (ou pelo menos de uma concepção dela). Assim, a coesão social torna-se imprescindível às sociedades modernas, especialmente nas sociedades democráticas plurais, nas quais a diversidade de referências culturais e de valores está amplamente disseminada, dificultando a identificação de pontos em comum. Isso significa que, tanto para democracia, deliberativa quanto para a participação, a coesão gerada por experiências compartilhadas é extremamente necessária e valiosa.

Pois bem, sabendo-se disso, é correto acusar as redes e mídias virtuais de deterioração das experiências comuns, e, portanto, da coesão social elementar? Aqueles que veem com otimismo (os tecno ceticistas) frequentemente destacam dois problemas (ou riscos) associados ao uso das TIC e das redes sociais: **a fragmentação e a personalização dos conteúdos** e dos debates nas redes virtuais.

Esses dois problemas estão intimamente ligados aos processos de socialização humana. A socialização é o conjunto de relações interpessoais ligadas pelo compartilhamento de elementos e sentimentos comuns. Dentre tais elementos podem ser citados a proximidade geográfica, posição social, marcadores sociais (raça, gênero, etnia), compartilhamento de mesmos eventos históricos etc. A socialização é um requisito indispensável para o surgimento

de uma identidade coletiva. Nas teorias da socialização¹⁰⁷ e da ação coletiva, a socialização política esteve centrada na ideia de uma comunidade ligada a um espaço geográfico definido, o espaço social. Com o surgimento e expansão da internet e das redes sociais, são criadas comunidades que prescindem do vínculo geográfico. São comunidades conectadas apenas por interesses e necessidades compartilhadas, comunidades virtuais, criadoras do ciberespaço. Essas cibercomunidades são novas formas de socialização, alusivas ao “espaço público” habermasiano, destituídas do elemento da proximidade geográfica. No “lugar” ou espaço virtual, as relações são diretas e não mediadas, caracterizadas pela interação, horizontalidade e multidirecionalidade, oportunas aos novos movimentos sociais.

As pessoas na internet se descobrem como parte de um ator coletivo. Ao trocar mensagens e informações, muitos indivíduos notam a partilha dos mesmos problemas sociais. Eles apercebem-se do contexto comum de injustiça, bem como, começam a questionar o quão particular são suas dificuldades e experiências. Muitas das vezes, reconhecem que problemas sociais complexos não podem ser solucionados de maneira solitária ou individual. No escambo de experiências, participantes virtuais ativistas começam a mobilizar interesses e afetos, tanto no espaço físico como virtual. Passa-se aos processos de negociação dos códigos culturais, definição do problema, definição do adversário e estabelecimento de propostas alternativas.

Para Sampedro (2005), as redes ampliam a pluralidade de vozes e mensagens. Elas são “esferas públicas periféricas” em relação aos meios de comunicação convencionais, considerados “esfera pública central”. De modo radical, para o autor, as redes são um espaço de “deliberação popular direta” porque, devido às TIC, qualquer pessoa pode expressar suas opiniões, sem a necessidade da mediação dos “comunicadores profissionais”. Habermas (2018) já alertava sobre a profissionalização dos meios de comunicação com sofisticadas estratégias de *marketing*, relações públicas e padronização das mensagens. Com a deterioração da esfera pública, a técnica da comunicação suplantou a função mediativa da esfera pública, alocando a opinião pública cada vez mais nas mãos de profissionais da imagem, da palavra e dos burocratas. Para Sampedro (2005), esse cenário pode ser radicalmente transformado pela possibilidade das tecnologias de comunicação atuais, pois os participantes das redes não precisam de um conhecimento especializado (conhecimento

¹⁰⁷ Sobre este tema, ler o texto “*Teorias da socialização: um estudo sobre as relações entre indivíduos e sociedade*”, de Maria Graça Jacinto Setton, pelo periódico Educação e Pesquisa, da Revista da Universidade de São Paulo, 2011.

técnico em comunicação) para manifestar suas opiniões, contestar razões ou participar de debates.

Com efeito, Sampedro (2005) está parcialmente correto em sua apologia à popularização da deliberação nas redes. As redes virtuais se mostram muito mais abertas ao público em geral do que a televisão, jornais e rádios. Essas últimas, como alerta Candon Mena (2018; 2020), funcionam por uma lógica “de cima para baixo”, isto é, das salas fechadas da imprensa - com grandes empresários, políticos e proprietários dos meios de comunicação - para a televisão dos telespectadores nas salas de suas casas. Além disso, possuem uma orientação unidirecional: do emissor para o telespectador ou ouvinte. Entretanto, em contextos de desproporcionalidade de acesso à internet, desigualdade econômica para acesso a tecnologias de comunicação e principalmente com a força cada vez maior do marketing digital, o panegírico tecno democrático de Sampedro (2005) mostra-se um otimismo ingênuo.

Essas mudanças estruturais e valorativas da sociabilidade humana desembocam (ou se entrelaçam) nos (ou com) dois problemas citados, fragmentação e personalização. Primeiramente, sobre a **fragmentação social**, nota-se que o temor do efeito fragmentador das redes resgata, em parte, a crítica da idealização da esfera pública de Habermas em sua moldagem original. Habermas temia que o surgimento de outras esferas públicas deliberativas fossem sintomas da decadência da esfera pública política burguesa. Como detalhado no capítulo anterior, Fraser (1992) contra argumenta defendendo a pluralidade de esferas públicas como algo proveitoso à democracia. Com efeito, a fragmentação propiciada pelas redes digitais tem sido interpretada como um perigo à democracia e à integração social, especialmente às instituições democráticas representativas. Entretanto, é inadequado atribuir a crise das instituições tradicionais, como o Parlamento e os partidos políticos, exclusivamente aos meios de comunicação tecnológicos e virtuais. A crise de legitimidade é um fenômeno antigo, com raízes em problemas políticos profundos como a desconfiança nos vínculos representativos, a expansão dos discursos de ódio e a difusão de informações falsas (fake news), as quais não são exclusivas da era digital. Embora esses problemas tenham existido em diferentes formas ao longo da história política, foi a introdução dos meios de comunicação de massa que começou a alterar a intensidade e o impacto desses fenômenos. As TIC e as redes digitais, portanto, apresentam riscos novos e sem precedentes para as democracias atuais, dificultando a previsão e gerando uma constante sensação de insegurança.

Por sua vez, Sunstein (2003) e Putman (2002) apontam o problema da **exposição seletiva ou personalização dos conteúdos** da internet. Trata-se do fenômeno no qual os integrantes das redes absorvem apenas conteúdos selecionados de acordo com suas

preferências prévias. A personalização só faz sentido ao se pensar nas redes a partir da lógica de mercado de oferta e demanda. Em tal racionalidade, o integrante (ou participante) da rede é um consumidor de informações e conteúdo, ao mesmo tempo que, também é fornecedor, pois também produz informações. O importante é pensar a navegação das redes como um processo consumerista. Seguindo o fluxo das relações de compra e venda, a informação ou conteúdo (o produto) é personalizado conforme os interesses, preferências e desejos do cliente. Os consumidores selecionam previamente as informações que desejam receber.

Pois bem, *e qual o problema nisso?* Reside na incoerência desse modelo de consumo de conteúdos com as concepções da política democrática (especialmente deliberativa). Uma democracia caracteriza-se pelo conflito social interno da comunidade, dirimido por meio da política e do direito. A tessitura democrática obriga as pessoas a serem contrapostas, a ouvirem opiniões dissidentes e a considerar interesses e desejos contrários. Na personalização, a soberania política é substituída pela soberania do consumidor (Sunstein, 2003).

Sobre essa analogia consumerista de Sunstein (2003; 2017) acerca das novas mídias e tecnologias, Candón-Mena (2018) argumenta que as redes e a TIC funcionam por uma lógica distinta dos meios de comunicação de massa. Os primeiros organizam-se pela primazia da demanda, o conteúdo é produzido de acordo com o “gosto do cliente”. Os meios de comunicação tradicionais têm a primazia da oferta. Isto é, conteúdos são produzidos de forma comum aos diferentes tipos de consumidores.

Esse argumento de Mena, inspirado por Sunstein (2017) e Wolton (2000), chama atenção para o declínio dos espaços de comunicação comuns provocado pelas redes. Seria um tipo de socialização caracterizado por experiências comuns criadas por meio da unidade de transmissão e debate de informações, gerando “experiências comunicativas comuns e compartilhadas”. O grande perigo da personalização é o *efeito bolha* ou *efeito eco*, em que grupos sociais falam apenas para si (ou seus grupos) e escutam apenas suas próprias vozes. A liberdade de escolher o conteúdo a ser consumido pode tornar-se a gênese da indiferença aos divergentes.

Nesse ponto, a exposição seletiva de conteúdos e o feudalismo discursivo retroalimentam a fragmentação, que passa a funcionar pela lógica da balcanização das comunidades virtuais. Para Sunstein (2017), esse uso indevido da exposição seletiva decorre de uma interpretação equivocada da liberdade (de informação). Considera-se a liberdade apenas como a possibilidade de escolher e satisfazer as preferências individuais. Porém, liberdade também se refere à possibilidade de ter e aderir a novas preferências. É um passo anterior. Nesse sentido, ele defende a informação como um bem público cuja liberdade é

antecessora ao consumo (demanda), mas está presente na oferta. E para uma variedade maior de informações, portanto mais liberdade, faz-se necessária a existência de preferências não majoritárias - a contrariedade é um direito individual e um dever coletivo na democracia.

Wolton (2000), cético da revolução tecnológica para democracia, ao questionar e criticar as novas TIC, ressalta o poder de criação de experiências comuns dos meios tradicionais de comunicação de massa, notadamente, da televisão. Todavia, a existência de experiências comuns nos meios de comunicação de massa não significa diretamente uma qualidade da opinião pública. Com efeito, grande parte dos conteúdos televisionados são, majoritariamente, produtos da indústria cultural (*reality shows*, programas lúdicos, esportivos etc.). Outrossim, é errado pensar os meios de comunicação de massa como inocentes e neutros. De fato, problemas hoje enfrentados nas redes virtuais, como nacionalismo, discriminação, criminalização do outro, sensacionalismo penal, impulsividade consumerista sempre estiveram presentes em larga escala nas comunicações de massa (TV e rádio). Esses problemas eram até mais graves nos meios tradicionais devido à capacidade de extensão dos efeitos sobre a opinião pública em geral. Desse modo, “as experiências comuns”, elogiadas por Sunstein (2002) e Wolton (2000), podem ser usadas estrategicamente contra minorias e contra a democracia como um todo.

Candón-Mena (2020) faz uma réplica aos ceticistas tecnológicos. A preocupação com a filtragem dos conteúdos da internet e com a personalização das preferências é apenas um dos comportamentos possíveis diante das redes virtuais. Obviamente, é um perigo crescente e já apresenta seus primeiros efeitos negativos, como a polarização política e a aderência do novo populismo. Porém, diferentemente de outros meios de comunicação, a internet facilita de forma significativa o acesso a uma pluralidade de fontes, de opiniões e de alternativas. A navegabilidade imerge os sujeitos em contextos comunicativos nos quais é muito difícil não se deparar, hora ou outra, com conteúdos divergentes de seus desejos. A filtragem de conteúdo também acontece nos meios de comunicação de massa, mas não é feita por sujeitos individuais ou coletividades e sim pelos proprietários das redes de comunicação, pelos patrocinadores e apoiadores políticos¹⁰⁸. Para Mena (2018), a internet possibilita oportunidades de consultar e consumir informações plurais de maneira que nenhuma outra

¹⁰⁸ Candón-Mena (2008) aponta para o fato da constante advertência e ceticismo das novas tecnologias contar com apoio e propaganda dos meios de comunicação de massa. Isso se deve a perda de poder e influência deles e dos “mediadores”. Os grandes conglomerados de comunicação têm uma concorrência direta de recursos e poder com os meios digitais de informação. Ou seja, perdem o monopólio que gozaram durante muito tempo. Ademais, as mesmas acusações contra os novos meios de comunicação, como populismo, discurso de ódio e “Fake news”, sempre estiveram presentes - em menor ou maior escala - nos meios tradicionais de comunicação. Logo, uma denúncia advinda dos meios de comunicação de massa nas redes e a TICVER é sempre muito suspeita.

tecnologia até então pode viabilizar. A seleção de preferências é algo solucionável não pela demonização tecnológica, mas por uma aprendizagem cívica na qual a deliberação é levada a sério.

A segunda etapa desta argumentação, preocupa-se agora com a seguinte questão: ***como as novas tecnologias e as novas mídias impactam a democracia e, especificamente, os modelos democráticos deliberativos e participativos?*** A resposta a esta indagação seguirá três linhas de elucidação: primeiro, uma visão ampla sobre as modificações ocorridas nas interações sociais nas sociedades democráticas; segundo, as influências das novas mídias e tecnologias nos movimentos sociais; terceiro, a tensão do novo sistema midiático-informacional sobre a concepção deliberativa de consenso na esfera pública política.

Inicialmente, reforça-se a já constatada ambivalência das redes virtuais com a democracia. Elas podem ser tanto democratizadoras, ao permitir um debate interativo; como podem ser unidirecionais, ao criar os guetos autorreferenciais. As maiores ameaças ao potencial democrático das redes digitais é o seu controle cada vez maior por parte das grandes empresas e governos autocráticos. Não se trata aqui de uma regulamentação do uso das redes, com finalidade de proteção de direitos fundamentais e combate a práticas discriminatórias. Diz respeito ao controle sobre a construção das preferências sociais e políticas em larga escala, como decisões morais, éticas e do cotidiano.

As TIC e as redes também podem melhorar a democracia de forma indireta, por meio do fortalecimento da cidadania, ao criar mecanismos e espaços de diálogo e auto organização social. Porém, como bem destaca Candón-Mena (2018, p. 187), “[...] as deficiências democráticas atuais não são um problema técnico, senão político, que não se devem a uma falta de ferramentas, senão a uma falta de vontade”. Nesse sentido, as novas tecnologias têm um caráter instrumental não condicional, mas de reforço. A assertiva de Mena é correta e faz lembrar outras ferramentas “analógicas” e tradicionais não utilizadas nas democracias contemporâneas, como são os plebiscitos, referendos, fóruns de consulta pública entre outros, que, no caso do Brasil, são inutilizados ou até mesmo rechaçados.

Além disso, um ponto fundamental, na teoria e prática democrática contemporânea, é a comunicação pública. Embora o aspecto discursivo da democracia seja mais exigente no projeto democrático deliberativo, a democracia participativa não abre mão da capacidade dos atores sociais dialogarem entre si. Pelo contrário, elevam essa necessidade a patamares muito elevados. Portanto, quaisquer que sejam os projetos de democracia, a forma, intensidade e qualidade da comunicação entre os sujeitos sociais são de extrema relevância. Acontece que, com as novas mídias e TIC, houve mudanças estruturais copernicanas na maneira que as

pessoas criam vínculos comunicativos. Uma dessas mudanças é a distinção específica da comunicação pública nas redes por meio da chamada navegabilidade, definida como o movimento de consumo de informação *orientado* pelo usuário por um “mar” de conteúdos¹⁰⁹. A dinâmica e a diversidade do fluxo de comunicação, possibilitadas pela capacidade de navegação, representam algo inédito na história humana.

Nos veículos tradicionais, a transmissão de informações ocorre de maneira verticalizada. Os meios de comunicação de massa produzem os conteúdos em salas fechadas, de acordo com os desejos de patrocinadores e grupos de interesse envolvidos. Posteriormente, preparam o formato de transmissão na televisão, rádio ou jornais e distribuem conforme a necessidade eleitoral. Determinados eventos são narrados a partir de um viés e uma posição determinada, jamais de modo neutro¹¹⁰. Ao receptor (usuário) cabe acolher, passiva ou criticamente o conteúdo, ou ainda rejeitá-lo por completo. Países com inacessibilidade educacional como o Brasil, meios de comunicação tradicionais (como a televisão) tem um forte poder criador de narrativas hegemônicas e naturalizadas, devido ao que Habermas chama de “défice de criticidade da opinião pública”.

Por outro lado, as redes virtuais, com a navegabilidade, têm duas características fundamentais: hipertextualidade e interatividade. A primeira pode ser definida como o conjunto de blocos textuais unidos por *links* ativados por meio da escolha do leitor. Assim, ao ler um conteúdo na internet, o usuário tem a possibilidade de acessar textos conectados, inseridos no próprio conteúdo por meio de *hiperlinks*. Isso modifica a relação linear das pessoas com as informações produzidas pelas mídias¹¹¹. Em segundo lugar, a interatividade permite a exposição não linear e de múltiplas fontes de informação. Diante dessas duas mudanças no processo de consumo e fluxo de informação, o usuário - o navegador das redes -

¹⁰⁹ A navegabilidade diferencia-se dos outros modos de consumo e transmissão de conteúdo pela inarredável decisão ou intervenção do usuário sobre o tipo de conteúdo informativo a ser consumido. É o caso de um consumo “ativo”, cuja orientação é dada pelo usuário ao sistema e não o contrário.

¹¹⁰ São os casos de eleições, decisões judiciais, manifestações, deliberações no Congresso Nacional etc. As notícias são apresentadas ao grande público como isentas de preferências e objetivos, como um mero “relato” da realidade. Os consumidores da informação reproduzem os “relatos” com os enviesamentos ideológicos e políticos sem aperceber-se deles, pois são assimilados como naturais. Esse fenômeno pode ser exemplificado nos casos do noticiamento da aprovação de projetos de leis que, a depender dos interesses dos proprietários dos veículos de transmissão, podem ser considerados “vantajosos” ou “prejudiciais” à sociedade como um todo, sem considerar as dissidências de vontades e classes do social.

¹¹¹ A hipertextualidade não é algo original do mundo digitalizado. Quando se lê um texto escrito e ao mesmo tempo se faz uso de dicionários, notas de rodapé ou ainda textos secundários se está diante de um fenômeno de hipertextualidade. Contudo, os textos impressos tem limitações óbvias à hipertextualidade. Limitações estas, superadas, em longa escala, pelo formato digital, o qual possibilita inúmeras “abas” ou “páginas” com textos conectados que podem ser lidos ao mesmo tempo.

se vê obrigado a tomar decisões de opções de fontes e conteúdos que desejar acessar¹¹², restringindo a sedução da passividade extrema.

Os atributos dinâmicos da era digital e sua crescente adoção por uma ampla variedade de grupos e indivíduos geraram um sentimento de tecnoutopia tanto entre cientistas sociais quanto entre ativistas. Esse entusiasmo foi rapidamente transformado na ideologia de que as novas tecnologias digitais substituiriam as tecnologias e mídias tradicionais. Paralelamente a essa expectativa de transformação sociocomunicativa, surgiu o temor de perda, especialmente o receio de que as novas mídias e as TIC comprometessem a esfera pública política. Esse temor baseia-se na preocupação de que tais mídias não foram projetadas para acomodar fluxos comunicativos que transcendem os limites geográficos e temporais dos Estados nacionais, conforme discutido por Habermas (2023).

Todavia, as redes virtuais e novas mídias não excluem as arenas públicas tradicionais de comunicação. Elas pluralizam e dinamizam essas arenas, criando outros espaços de discussão pública. Parlamento, meios de comunicação de massa, interação interpessoal em ruas, praças, associações e partidos políticos continuam a existir paralelamente com os debates públicos na internet. Parte do ceticismo em relação às redes decorre da mencionada falácia de pensar uma substituição completa da esfera pública presencial pela virtual. Com efeito, percebe-se uma multiplicação dos polos de debate. Deliberações ocorridas em câmara de vereadores, igrejas, conselhos ou colegiados são encaminhadas ao espaço digital, no qual as ferramentas retóricas e de convencimento são outras, mais específicas e com um alcance de visibilidade maior. Porém, isso não significa em si, uma depredação da racionalidade discursiva, pelo contrário, estar-se-á mais próximo de alcançar os fluxos horizontais de comunicação almejados pela democracia deliberativa.

Por esses motivos, para Candón-Mena (2021), as críticas às redes virtuais não podem ser assumidas por completo, mas devem ser vistas de maneira parcial, visto que, as tecnologias de comunicação e informação favorecem possibilidades desejáveis à teoria deliberativa da democracia. Na perspectiva habermasiana, o *locus* de discussão pública deve ocorrer tanto nas esferas tradicionais da democracia liberal como nos espaços livres de intervenção estatal. De fato, é essa “passagem” entre a sociedade civil e Estado a própria concepção de esfera pública. As redes virtuais, novas mídias e as TIC ocupam esse espaço não tradicional e não estatal de discussão pública, permitindo uma criticidade pública não

¹¹² A criação e expansão dos algoritmos põe a navegabilidade em risco, pois eles quem selecionam previamente os conteúdos que os sujeitos desejam acessar. Esse tipo de tecnologia propicia uma passividade do participante da Rede que, em vez de procurar fontes para alimentar seu conteúdo sobre algo, os recebe pelo viés de confirmação. Não é forçoso acusar os algoritmos de anuladores da navegabilidade.

estatizada. Por outra parte, considerando as críticas feministas levantadas por Fraser (1999) e Young (2000), esses novos espaços comunicativos expressam bem as dificuldades apontadas pelas autoras à teoria da esfera pública de matriz procedimentalista, quais sejam: a dificuldade de se chegar a um consenso sobre o bem comum em comunidades que não compartilhem valores e fins comuns e marcadas por um alto grau de desigualdade social.

Ainda sobre a crítica feminista à deliberação e os cibermovimentos, Fraser (1999) e Young (2000) parecem prever a ambiguidade das redes digitais. De um lado, as TIC apresentam vantagens para os movimentos sociais, ao promover o desenvolvimento de posições que, de outro modo, permaneceriam invisíveis. Beneficiam-se da comunicação facilitada e aberta proporcionada por esses meios, possibilitando a disseminação de opiniões minoritárias, o fomento de novas identidades coletivas e a criação de discursos alternativos não hegemônicos. Em outras palavras, contribuem para a pluralização das esferas públicas, tanto interna quanto externamente.

Por outro lado, como já alertado por Sunstein (2002; 2017), corre-se o risco de uma “deliberação fechada”, a partir da qual se formam múltiplas arenas públicas, mas enclausuradas a discussões “entre iguais”. As deliberações, neste caso, ocorrem apenas entre as pessoas com afinidade valorativa e ideológica, fechando-se para pensamentos e interesses divergentes, inclusive podendo se tornar agressivas a posições contrárias – caso da polarização, por exemplo. Em tal formato, os grupos vulneráveis são excluídos, pois já estão em desvantagem econômica, política e social¹¹³. Nesse contexto, se as TIC, novas mídias e redes digitais fomentam esferas públicas fechadas em decorrência da polarização ideológica, a consequência mais sensível é uma “espiral de silêncio” dos públicos fragmentados (Candón-Mena, 2021).

A discussão sobre o fechamento discursivo ou não da esfera pública no mundo digitalizado remete à ação política dos movimentos sociais na atualidade. Como já explicitado, os movimentos sociais são causa e sintomas democráticos. Parte da literatura democrática usa sua presença e atuação como uma variável de qualidade da democracia e do Estado de Direito. Isso se dá pelo fato de uma íntima relação entre ação dos movimentos sociais e os direitos fundamentais (direito de reunião, liberdade de expressão, direito ao sufrágio e direitos civis).

¹¹³ Pessoas mais pobres e/ou aquelas que moram em áreas rurais não tem acesso à internet, sendo excluídas da Rede. Pessoas com mais recursos podem investir em formas de comunicação virtual (marketing digital), pagar por visibilidade e influenciar maior número de pessoas. A Rede, como dito, não é espaço neutro, mas impactada diretamente pelo capitalismo. Soma-se a isso, o poder dos algoritmos de induzir preferências coletivas de modo quase imperceptível.

Todavia, como alerta Castells (1996), nem todos os movimentos sociais são pró-democráticos. Existe uma divisão entre os movimentos sociais inclusivos e proativos e os movimentos sociais reativos e excludentes. Estes últimos têm crescido em todo mundo com defesa de pautas contrárias a determinados direitos fundamentais, como movimentos xenófobos, autoritários, ultranacionalistas e abertamente contra direitos humanos. Uma consequência do paradoxo democrático é a possibilidade da coexistência de tais movimentos em um mesmo contexto. Em outras palavras, a democracia permite a ação de qualquer tipo de movimento social, inclusive daqueles questionadores da própria democracia, desde que, respeitadas as condições substanciais e constitucionais mínimas inarredáveis: atuação sem violência, observância dos limites institucionais e dos direitos humanos e justificação constitucional. Em cenários onde a pluralidade é radicalizada e os instrumentos de fiscalização e correção ainda são incipientes, os movimentos sociais antidemocráticos tornam-se um problema sério às redes virtuais e às TIC.

De um ponto de vista mais otimista, Candón-Mena (2018) destaca duas propriedades da internet (e TIC) e dos movimentos sociais: o desbloqueio temporal e a deslocalização. O desbloqueio temporal é a liberação objetiva de tempo aos ativistas para atuarem nos coletivos. A deslocalização permite aos mobilizadores sociais criar comunidades vinculadas pelos critérios de afinidade e partilha de interesses, independente da situação geográfica. Ambas as propriedades influenciam diretamente na atuação dos ativistas, concedendo-lhes mais flexibilidade para atuar nos movimentos sociais. Por exemplo, reuniões assíncronas, fóruns pela internet, cursos à distância e relatórios alimentados *online* excluem a necessidade dos membros de estarem no mesmo local ao mesmo tempo e, mais importante, reduzem os gastos financeiros com deslocamento dos participantes. Isso possibilita uma gerência mais efetiva dos limitados recursos de alguns coletivos. Essas modificações também alteram a organicidade dos movimentos sociais. Alguns movimentos sociais possuem lideranças elitizadas porque os presidentes ou coordenadores são pessoas com tempo suficiente para dedicar-se por completo às atividades políticas do movimento, alguns profissionalizados, encarregados da gestão do marketing, controladoria e finanças. Com o desbloqueio temporal e geográfico, participantes dos coletivos com menor tempo livre podem participar mais ativamente, com distribuição de tarefas específicas e até mesmo propor projetos pontuais.

Porém, uma das críticas às comunidades virtuais não dizem respeito propriamente a sua característica de não proximidade geográfica, mas a sua base cultural identitária. Os cibermovimentos são coletivos cuja política se baseia na ideia de uma cultura própria, constitutiva de identidades. Contudo, a formação de uma identidade comum se dá a partir da

construção do outro. O processo constitutivo do outro pode auferir diferentes níveis, desde inimigo até adversário. Esse tipo de formação em sociedades plurais pode acarretar efeitos indesejáveis como a opressão daqueles que pertencem a comunidade para “adequarem-se” ao molde cultural específico, ou ainda, a exclusão dos sujeitos externos a tal identidade. Os efeitos indesejáveis tornam-se mais factíveis quando se reconhece a existência de movimentos e grupos sociais excludentes e reativos. Conforme visto no tópico anterior, cresce o número de coletivos com agendas nacionalistas, xenófobas, discriminatórias e antidemocráticas. Em contextos onde existem movimentos excludentes, o “comunitarismo virtual” servirá ao propósito de garantir privilégios e segmentar o espaço virtual e físico.

Diante desse cenário, por fim, indaga-se: *a fragmentação da esfera pública em públicos menores nas redes (esferas públicas digitais) é um problema? Ela é prejudicial ao objetivo do consenso deliberativo?* Como mencionado, os cientistas sociais céticos das TIC denunciam os efeitos de polarização e isolamento tribal gerados pelo “efeito bolha” provocado pelas redes sociais e tecnológicas. Porém, autores como Candón-Mena (2021), Putnam (2000) e Victor Sampedro (2005) destacam que a fragmentação das esferas públicas não precisa ser excludente e não necessariamente promove isolamento. O fato de as discussões serem produzidas no interior de comunidades ligadas por afinidades e interesses comuns não significa desvinculação com a pluralidade de opiniões presentes no debate público geral. Observa-se uma inversão quanto à organização das discussões, que passaram de um ponto geral e centralizado – isto é, dos meios de comunicação de massa ou instituições liberais – para grupos comunicativos dispersos. Esses grupos formam esferas 'particulares' (ou tribais), agrupadas conforme identidade, ideias e opiniões. Muda-se o ponto de partida do debate público, mas não significa um abandono da deliberação ou da possibilidade de consenso, pois estes fatores dependerão muito mais do processo discursivo do que da gênese deliberativa.

Sabendo da alteração do “ponto de partida” discursivo provocado pelas TIC e redes digitais, a preocupação volta-se para o “ponto de chegada”, isto é, para a formação do consenso. Trata-se de um tema espinhoso, pois os próprios democratas não estão de acordo se o consenso é possível e desejável em uma democracia de alta intensidade. Democratas radicais criticam o ideal consensual da democracia, acusando-o de ser despolitizante e de preservar o *status quo*. Assim, argumentam que ele representa uma perspectiva conservadora da democracia, falsamente apresentada como transformadora.

Ernesto Laclau, Chantal Mouffe (2015) e Boaventura de Sousa Santos (2002) denotam que o problema não está somente no procedimentalismo consensualista, mas no espaço social

em que o consenso é almejado. Sociedades com profundas desigualdades sociais são influenciadas pela hegemonia de “pensamento único”, travestido de neutro ou natural do neoliberalismo. Em tal contexto, metas consensuais são fabricadas por um pequeno grupo e difundidas como um acordo coletivo de vontades, como por exemplo o discurso do desenvolvimento econômico e da austeridade fiscal. Em suma, os opositores do deliberacionismo acusam o ideal de consenso de assassinar a política da democracia, apagando os conflitos existentes entre os subalternos e os hegemônicos.

Deixando um pouco de lado essas ressalvas e críticas e partindo-se do pressuposto dos democratas deliberativos de que o consenso é possível, desejável (até mesmo necessário), resta a questão: *como as redes, novas mídias e a TIC afetam a formação do consenso?* A resposta consiste na substituição de um consenso centralizado nos formadores de opinião, por um descentralizado, iniciado nas esferas grupais ou coletivas.

A formação de esfera públicas digitais constituídas por um número reduzido de pessoas unidas por interesses similares e sensibilidades, sejam aquiescentes ou não, a uma rede comunicativa maior de participantes ocorre por meio da: a) possibilidade de convergência espontânea entre sujeitos de valores, ideias e interesses afins; b) compartilhamento de situações estruturais comuns; c) recebimento de informações similares; d) definição de pautas e objetivos coletivos mais ou menos organizados.

Esses processos consistem no que Melucci (1996) denomina de “nível de latência”, que possibilita aos membros discutirem e experimentarem modelos culturais próprios (alternativos). Entretanto, o processo não se estanca aqui. Ele vai para um outro patamar, o “nível de visibilidade”, espaço (ou momento) onde as “esferas públicas coletivas” apresentam suas ideias e intenções à esfera pública geral da Rede. Sem esse segundo passo, as discussões grupais não passam de feudos políticos. Víctor Sampedro (2005) define essa dinâmica de relação entre “esfera pública central” e “esferas públicas periféricas”.

A concepção de esferas públicas gerais e periféricas, conforme descrito por Sampedro (2005), e a ideia de contra públicos subalternos em Fraser (1992) não representam novidades para a teoria da esfera pública. Na verdade, essas ideias constituem uma continuação da noção de esfera pública na versão modernizada proposta por Habermas. No entanto, observa-se uma descontinuidade sutil, porém significativa, na forma como o consenso é compreendido: de um “ponto de chegada” transforma-se em um “ponto de partida”.

Portanto, o correto é falar em *movimentos de consenso*, pois os espaços de produção de informação, as opiniões, os atores comunicativos e os conteúdos debatidos estão sempre em constante movimento nas deliberações nas redes digitais. A antiga acusação de “consenso

pré-fabricado”, dirigida à teoria da esfera pública original, precisa ser revisitada em decorrência das mudanças estruturais comunicativas promovidas pelas redes e TIC. De um lado, enfraquecida pela insustentabilidade diante da extrema dinamicidade informacional das redes sociais digitais. Por outro, reavivada pelo atualíssimo problema de gestão algorítmica da vida cotidiana.

De um ponto de vista mais pessimista, o contexto da comunicação digitalizada revive debates importantes, como é o caso da ausência de condições para o consenso. O extremo oposto à hegemonia do pensamento único é uma dispersão irracional de críticas avulsas e até mesmo notícias falsas (*fake news*). Comportamentos políticos dessa natureza acabam gerando um efeito negacionista sobre a possibilidade e efetividade do diálogo democrático. Isto é, em vez de apresentar alternativas às ideias e valores dominantes, a difusão incoesa de informações deixa as pessoas confusas e inseguras. Elas, por sua vez, retornam a uma dependência dos meios de comunicação de massa concentrados e dirigidos por interesses específicos, seja por tradição, por poder ou por influência, pois eles detêm maior confiabilidade do público geral e a já citada capacidade de coesão social.

Como já referido nas críticas à teoria da esfera pública habermasiana¹¹⁴, tão ou mais importante que o consenso em si é a forma de construção dos acordos nos debates públicos, isto é, a estrutura da troca de razões públicas. As redes e TIC modificaram os fluxos comunicativos em nível estrutural: *como, quando, onde e de que modo* expressar opiniões racionais.

A investigação empírica mostra uma discrepância entre o Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência de Imperatriz e as representações sociais quanto à adoção das novas mídias e tecnologias. O Conselho, como instituição, é letárgico na incorporação das ferramentas digitais, enquanto os novos coletivos e representações sociais as utilizam para se conectar com suas bases populares. Essa situação será explorada na seção 4, item 4.5.5 (Novas Mídias e Tecnologias de Informação).

Além dos meios comunicativos, nota-se uma nova mudança no conteúdo daquilo que é expresso. Cada vez mais, os movimentos sociais e pensadores sociais e políticos advogam a emergência do valor comunicativo da emoção no sistema político e, porque não dizer também, no jurídico. Esse é tema para o próximo tópico.

¹¹⁴ Ver as críticas de Fraser e Young no capítulo anterior.

3.4 Emoções como linguagem política

As análises científicas sobre as ações coletivas dos movimentos sociais sempre privilegiaram perspectivas racionalistas. A ação coletiva ainda é avaliada sob um viés de causas e efeitos, motivações argumentativas, sopesamento de resultados, tudo por uma lógica quase matemática de perdas e ganhos das lutas políticas. Um elemento frequentemente mencionado de forma secundária, mas cada vez mais central, é o papel das emoções. Com o surgimento dos estudos e movimentos identitários, além da valorização da subjetividade, as emoções estão ganhando a atenção de cientistas políticos, sociólogos e juristas, como evidenciado por Jaspers (2011).

Como já explicitado, os movimentos sociais são constituídos por inúmeros fatores: racionais, deliberativos, programáticos, contextuais e históricos. Existe uma vastidão de motivações para o surgimento e atuação de um movimento social. Entretanto, como alerta Toret (2013), a formação dos movimentos não se baseia somente em fatores programáticos e ideológicos, mas também em um fator fortemente emocional. Com efeito, para Toret (2013), as emoções políticas têm um potencial de agregação e mobilização social muito mais forte e eficaz do que argumentos de convencimento racionalmente expostos.

Muitas pessoas não se convencem ao ouvir os argumentos de seus opositores políticos, mesmo sendo tais argumentos fundamentados lógica e empiricamente. Elas podem até mesmo criar um sentimento de aversão maior ao constatar que seu opositor “tem razão”. Porém, o cenário pode mudar quando, em vez de tentar convencer o adversário político por meio de argumentos, usa-se imagens ou imaginários emocionais, sentimentos compartilhados ou referências estético-emocionais. De igual maneira, sentimentos e emoções podem enclausurar, cognitivamente, pessoas, impossibilitando-lhes de se abrirem à possibilidade de diálogo ou reflexão sobre suas opções e posições políticas. Em tais situações, percebe-se que, seja para criar novas possibilidades de persuasão ou no fechamento dialógico, as emoções desempenham um papel fundamental na política democrática. Menosprezá-las incorre em assumir o risco de uma visão incompleta da democracia nas sociedades atuais.

Portanto, defende-se aqui, o seguinte argumento central: *na atual configuração das redes virtuais e dos novos coletivos, as emoções são uma forma de linguagem política relevante, devendo ser levadas em consideração em todos os contextos participativos, inclusive nas instituições deliberativas como são os conselhos de direitos.*

Mas, qual o ineditismo dessa assertiva? Não é óbvio que os indivíduos usem de referências emocionais em debates interpessoais e públicos? De fato, na prática dos debates é

extremamente difícil um sujeito social separar motivações racionais e emocionais. Todavia, isso é mais comum em diálogos interpessoais e relações privadas. Nas deliberações públicas ocorridas nos tribunais, parlamentos, conselhos de direitos e partidos, há uma exigência normativa de separação entre o discurso racional e o discurso emotivo.

O grau de exigência desta segmentação varia de acordo com o contexto. Por exemplo, conforme o princípio da fundamentação das decisões, os magistrados ao prolatar suas decisões judiciais devem extrair o máximo de emotividade de suas sentenças, sob pena de serem considerados parciais¹¹⁵. Por outro lado, nos debates parlamentares e nas assembleias partidárias, a cobrança de não emotividade não é tão impositiva e não tem efeitos jurídicos tão graves como no caso das decisões judiciais.

Não é fácil definir, em geral, os espaços onde cabem ou não as emoções. Mais difícil ainda modular sua intensidade e legitimidade para fundamentar uma decisão coletiva, que afete terceiros. O fato é que as emoções existem, estão presentes e é preciso saber o que fazer com elas. Seja no senso comum ou na literatura política e jurídica ocidental (doxa), as emoções têm sido tratadas com muita cautela e resistência, pois estão ligadas às ideias de irracionalidade e dominação das paixões privadas (ou subjetivas) (Sanders, 1997; Young, 2000).

Uma grande dificuldade da literatura em lidar com a categoria das emoções políticas é sua intrínseca ambivalência e os resquícios do preconceito racionalista das ciências humanas. A contraposição entre racionalidade e emotividade, mesmo escamoteada ou relativizada, ainda acompanha, como efeito “sombra”, investigações sobre o comportamento político das pessoas. Nesse sentido, as emoções são “conteúdos irracionais” que muitas vezes, pela ausência de sentido, tornam-se incapazes de serem avaliadas racionalmente (Hall, 2007).

Para os deliberativistas, a indiferença ou oposição às emoções é muito profunda, talvez até incontornável. Como várias vezes mencionado neste trabalho, um dos princípios norteadores da deliberação na esfera pública é o uso exclusivo de discursos racionais no debate público¹¹⁶. Iris Young (2001; 2012) alertou sobre os efeitos excludentes dessa restrição ao retirar outras formas de expressão política (narração, retórica e emoções) da esfera pública. Para ela, o sistema democrático (leia-e: as instituições) é quem deveria encontrar meios de *traduzir* variadas formas de expressividade política para argumentos racionais e não cobrar

¹¹⁵ O princípio da fundamentação das decisões é uma norma decorrente do devido processo legal, democracia e razão pública. As partes têm o direito de apresentar suas razões em um litígio. Esse direito cria uma vinculação aos magistrados que, ao decidirem um conflito, necessariamente devem fazer menção às razões arguidas pelas partes. O objetivo é evitar arbitrariedades e garantir a imparcialidade no processo judicial.

¹¹⁶ Sobre os princípios da democracia deliberativa calcado na esfera pública, ver tópico anterior: A democracia deliberativa na Teoria Democrática.

dos participantes esse trabalho de adequarem-se à comunicação pública, sob pena de que os menos habilitados ou com limitações recursais fiquem de fora dos debates públicos. Com efeito, parte do desafio enfrentado pela teoria deliberativa e pela esfera pública política, em relação às emoções, está na tradicional separação entre esfera pública e privada. Mais especificamente, reside na classificação das emoções como elementos exclusivos da esfera privada, relegadas às subjetividades individuais e às visões de mundo particulares.

A esfera pública de Habermas, de matriz fortemente kantiana, considera as emoções como atributos da esfera privada e não da esfera pública. A condição de racionalidade discursiva é bem clara quanto à proibição de argumentos particulares, dentre eles, os emocionais, nos debates formadores da opinião pública (Young, 2012).

O medo é que, com a introdução de sentimentos e emoções particulares, as deliberações perdessem seu caráter público, racional e generalista, garantidores, em última instância, da busca pelo bem comum e da imparcialidade (Sanders, 1997; Young, 2012). Desse modo, os espaços de discussão pública tornar-se-iam arenas de batalha de vontades particulares querendo sobrepor-se umas às outras. A ausência de critérios passíveis de aferir a legitimidade das emoções ao qualificar uma como melhor, mais justa ou com maior validade que outra, incorreria no retorno ao exercício do poder e da influência, de modo que os formadores de opinião usariam as emoções de forma retórica e demagógica.

Isso não significa uma desconsideração ou abandono completo das emoções na esfera pública e na democracia deliberativa. É impossível negar a natureza emocional dos indivíduos e seu papel nas lutas sociais e políticas. A saída dos deliberativistas para essa questão é um procedimento de filtragem (Young, 2012; Sanders, 1997; Johnson, Morrell e Black, 2019). Elementos emocionais e sentimentais dos sujeitos são filtrados na passagem da esfera privada para pública, exigível tanto para as pessoas em geral de uma comunidade (eleitores e não votantes), como dos seus representantes políticos na esfera pública institucionalizada da democracia representativa. Por outro lado, os representantes, para terem mais êxito, devem canalizar não somente demandas programáticas de seu eleitorado, mas sentimentos e emoções políticas. No exercício institucional (legislatura ou administração pública), os representantes convertem essa força política emocional em apoio ou motivação para propor leis, pressionar oposição, elaborar projetos ou executar políticas públicas. Por esse motivo, mais adequado do que o termo “filtragem” é o termo “tradução” para designar o uso das emoções na esfera pública.

Desse modo, as emoções políticas só fazem sentido, no modelo deliberativo, na medida em que puderem ser traduzidas em argumentos racionais (Habermas, 1992). Essa

enunciação permite concluir que Habermas e os demais deliberativistas (Dryzek, Cohen, etc.) não repudiam as emoções no espaço público¹¹⁷. Porém, condicionam sua inserção a uma exigência de adequabilidade elevada, porque não é seguro que todas as emoções sejam passíveis dessa conversão discursiva racionalizante. Evidencia-se uma limitação estrutural do procedimento deliberativo com formas comunicativas não discursivas ou linguísticas. No período de formulação da teoria da esfera pública até os anos 90, isso não veio a ser um problema. Porém, com a eclosão de uma “guinada afetiva” e as exigências das emergentes identidades sociais, a inclusividade, reflexibilidade e universalidade da categoria esfera pública foram sendo postas em questão.

Antes de adentrar ao assunto da guinada afetiva e a seus impactos na democracia deliberativa, fazem-se necessários esclarecimentos terminológicos sobre emoções, sentimentos e afetos neste trabalho. Para fins de delimitação, utilizam-se os conceitos de emoções e sentimentos de António Damásio, neurocientista português defensor da indissociabilidade entre razão e emoção nos processos de decisão. Para Damásio (1998), “[...] emoções e sentimentos são os sensores para o encontro, ou falta dele, entre natureza e circunstâncias”¹¹⁸. Emoção é uma coleção de estados do corpo que respondem a conteúdos, objetos e acontecimentos externos. Trata-se de um processo avaliatório mental de respostas dirigidas ao corpo, resultando em alterações mentais. Os sentimentos são as experiências das mudanças mentais decorrentes da vivência de uma ou mais emoções. De acordo com o autor, “[...] todas as emoções originam sentimentos, se se estiver desperto e atento, mas nem todos os sentimentos provêm de emoções” (Damásio, 1998, p.172). A relação entre emoções e sentimentos é de justaposição. Percebe-se uma emoção no corpo e senti-a na forma de imagens mentais.

Além dessa diferenciação, duas assertivas de Damásio (1998) são importantes: primeiro, as emoções e sentimentos não são ilusórios, são cognitivos e perceptíveis, verdadeiros substratos para tomada de decisões. Segundo, eles “[...] servem de guias internos e ajudam-nos a comunicar aos outros sinais que também os podem guiar”. (Damásio, 1998, p.15). De tais assertivas, concebem-se as emoções como matéria prima para julgamentos morais e comunicação política igualmente valiosas as avaliações racionais.

¹¹⁷ Essa posição de exigir uma conversão racionalizante das emoções não é unânime entre os teóricos deliberativos.

¹¹⁸ As citações do professor António Damásio são retiradas da obra *“O Erro de Descartes: emoção, razão e cérebro humano”*, lido em formato digital, portanto, sem indicação de página. Entretanto, as citações diretas foram retiradas da introdução e do capítulo 7, da parte dois, intitulado “Emoções e Sentimentos”.

Mas quais são essas emoções? De quais emoções se está falando? Como há uma variedade de taxonomias, decide-se aqui usar, a título ilustrativo, a classificação de Damásio (1998) que, de modo simples, apresenta as emoções universais e as variáveis. As emoções universais são: felicidade, tristeza, cólera, medo e nojo. Dessas cinco emoções universais, derivam outras: i) da felicidade deriva euforia e êxtase; ii) da tristeza deriva melancolia e ansiedade; iii) da cólera deriva a fúria e a raiva; iv) medo deriva o pânico e a timidez; v) do nojo deriva a repugnância e a vergonha.

Finalizando o enquadramento terminológico, acompanhando as lições de Pimentel (2015) e Deonna & Teroni (2008), unifica-se aqui o termo dimensão dos afetos para tratar sobre as emoções e sentimentos, igualmente para expressões correlatas como humor ou paixões. Nesse caso, usa-se o termo *afeto* para tratar de uma perspectiva coletiva e geral em relação aos impactos das emoções e sentimentos. Esses efeitos podem ser da sociedade na subjetividade do sujeito individual, como também, do sujeito como copartícipe da comunidade. Em síntese: afeto refere-se às emoções na perspectiva social.

Essa dimensão dos afetos é um tema pluridisciplinar, todavia, três grandes áreas têm se destacado na abordagem do tema: a neurociência, a psicologia e a filosofia, apesar de investigações profícuas sobre as emoções estarem presentes em Platão, Aristóteles, Espinosa, Hume, Kant, entre outros. Só tardiamente, a questão vem adentrando nos debates da teoria política e teorias da justiça de maneira específica (Nussbaum, 2004; Krause, 2008). De certo modo, a tradição filosófica ocidental é quem será responsável pela dicotomia entre razão e emoção e pela coadjuvância, quando não, adversariedade, das emoções na política e no direito. Portanto, o recente protagonismo das emoções não deve ser visto meramente como um recorte temático, mas sim como uma guinada teórica e cultural significativa, melhor caracterizada pelo termo “giro afetivo”.

Leonor Arfuch (2016) constata a vigência de uma “sociedade afetiva”, onde aspectos emocionais e sentimentais são explorados de variadas formas na vida cotidiana das pessoas. Uma prova de sua afirmação é a expansão, em todos os meios de comunicação de massa e das novas mídias virtuais, de produtos informativos cujo objetivo é a especulação dos afetos. Exemplos são os *realities shows*, documentários biográficos, culto da intimidade, voyeurismo, exaltação das confissões íntimas nas redes sociais, *branding* personalizados, entre outros. Nos meios publicitários, usa-se cada vez mais o termo “empatia” e “responsabilidade afetiva”. Inteligência e saúde emocional são temas de sucesso na venda de *best sellers* nas livrarias ou cursos via internet. O marketing de políticos tenta aproximar os representantes do público por meio da venda de imagens carismáticas ou de liderança, ou ainda, com imagens que

transmitam uma ideia de força, simplicidade e humildade. Para a autora (2016, p. 246), existe uma verdadeira “esfera pública emocional”, um espaço de uso público dos afetos para fins instrumentais (emoções como ideologia) e emancipatórios (emoções como linguagem).

As condições histórico-ideológicas para a sociedade afetiva aparecem após o fracasso das utopias revolucionárias da década de 60 a 80. O vácuo deixado pelo declínio revolucionário foi preenchido pela exaltação dos “pequenos relatos” e da subjetividade na pós-modernidade. Dos anos 90 em diante, desponta o “espaço biográfico”, conceituado por Arfuch (2016) como o movimento cultural, político e ideológico de primazia da voz e do relato vivencial da experiência. Evidências desse movimento estão no crescente interesse e investimento em memórias, biografias, autobiografias, exploração da vida íntima de pessoas (*influencers*) e uso de estratégias de pânico moral em eleições. Os impactos também são sentidos nas ciências sociais e humanas que, aos poucos, inserem metodologias de valorização da subjetividade, como relatos de experiência, etnografias, histórias de vida entre outros. A consolidação do espaço biográfico na sociedade hodierna é, para alguns autores, uma das provas mais fortes de uma mudança de enfoque no discurso textual para as subjetividades.

Essa mudança pode ser chamada de “guinada afetiva” (Arfuch, 2016), cuja definição é a crescente atenção das emoções como fonte da verdade sobre o sujeito. Nesse novo contexto, as emoções passam a ter conteúdo e valor na esfera pública. Elas têm caráter social e não apenas privado, pois as subjetividades são importantes fontes de informações sobre as preferências políticas e as identidades dos sujeitos (individuais e coletivos), não devendo ser desprezadas. Desse modo, dois papéis são desempenhados pelas emoções na esfera pública: como ideologia e/ou como linguagem política.

A concepção das emoções como ideologia é o uso instrumental das emoções para os interesses do capitalismo e do poder estatal, ou seja, para fins de dominação dos sujeitos. A ideologia está presente na medida em que faz pensar um capitalismo “mais humano” ou “sensível” às vulnerabilidades humanas, quando na verdade, se trata de uma apologia ao individualismo extremado e ao personalismo narcisista. As emoções não são o mais importante, nem as mensagens transmitidas por elas, mas suas consequências, os resultados e a possibilidade de manipulá-las para fins de aumento do lucro, de apoio político ou do direcionamento de preferências sociais.

Por sua vez, a concepção das emoções como linguagem política postula os afetos como símbolos comunicativos dos sujeitos sociais. As pessoas se comunicam por meio das emoções. Tanto as emoções são capazes de expressar sentimentos e estados mentais e existenciais das pessoas como as pessoas usam, consciente ou inconscientemente, suas

emoções como formas de comunicar mensagens capazes de serem traduzidas, interpretadas e acolhidas pela esfera pública. Isso significa que a esfera pública política não é uma caixa de ressonância somente de demandas racionalizáveis, mas também afetivas. Essa concepção será tratada com maior detalhe neste tópico.

Então, diante do giro afetivo e das distintas concepções de emoções, foi levantado o seguinte questionamento direcionador: *como os afetos impactam a democracia deliberativa? E como afeta os conselhos?*

No campo da teoria democrática, duas autoras ganham destaque ao procurar responder essa questão: Martha Nussbaum, com obras como *Paisagens do pensamento: inteligência das emoções* (2008) e *Emoções políticas: por que o amor é importante para a justiça?* (2014), e Sharon Krause, com a marcante obra *Paixões Civas: Sentimento Moral e Deliberação Democrática* (2008)¹¹⁹. Em vista da pertinência temática com o tema da deliberação, optou-se por tentar elucidar a questão motriz com as contribuições de Krause. Evidente que a autora escolhida não pode falar por toda teoria democrática atual, porém, ela faz um excelente trabalho de síntese crítica da relação entre afetos e deliberação pública.

Para Krause (2008), o cerne da democracia deliberativa é que as decisões políticas, para serem legítimas, devem refletir a deliberação dos cidadãos e funcionários públicos escolhidos por eles. Deliberação é concebida como uma comunicação proveniente da reflexão sobre as preferências e os valores de uma comunidade, de modo não coercitivo. Ela envolve os procedimentos de comunicação, reflexão e tomada de decisão. Tais procedimentos devem ser guiados pelo princípio de democracia, de modo que, deve ser permitido a todos participarem como “livres e iguais” (comunicação inclusiva). Deve-se permitir a todos apresentarem argumentos racionais e gerais (criticidade pública) e as decisões devem ser tomadas com base no melhor argumento, observando-se os processos anteriores (consenso racional). O objetivo da deliberação é prevenir que decisões relativas à justiça política ou moral sejam determinadas pela competição entre grupos de interesse ou por jogos de poder. Em outras palavras: evitar o exercício da dominação de uns pelos outros pela força e influência - relações de poder. A razão substitui o poder, a reflexão substitui a força e o debate substitui a dominação. Para que isso ocorra, as razões que justificam as decisões são independentes - ou pelo menos devem ser - das preocupações afetivas dos agentes (dos

¹¹⁹ A versão usada neste trabalho é a versão inglesa: *Civil Passions: Moral Sentiment and Democratic Deliberation*, publicada em 2008 pela Universidade de Princeton. As citações feitas na tese são todas traduções do autor.

debatedores e daqueles afetados pelas decisões). Esse é o postulado normativo da deliberação pública.

O pressuposto é que a razão pode levar a decisões sobre a ação sem qualquer ligação ou necessidade de considerar as preocupações dos debatedores e afetados. Quando os afetos aparecem no debate público, eles devem ser “sensíveis à razão”, remodelados ou extirpados. De certo modo, subjaz esse conjunto de crenças dos democratas deliberativos outros pressupostos igualmente questionáveis:

- i) o intelecto, por si só, é suficiente para decidir algo;
- ii) a razão não apenas pode motivar decisões como pode mudar preocupações afetivas;
- iii) é possível decidir abstraindo-se os afetos das faculdades intelectuais.

Portanto, somente quando a razão produz decisões livres dos afetos, ou seja, não baseadas em motivos ou preocupações afetivas previamente existentes é que as decisões são também imparciais. A abstração afetiva é uma condição fundamental da deliberação em seu sentido clássico.

Sharon Krause (2008) contesta o núcleo do ideal deliberativo de razão desvinculada das emoções. Em suas palavras: “[...] a ideia de que dar razões uns aos outros torna as decisões sujeitas apenas à força da razão, em que a razão é concebida como uma faculdade mental que transcende as paixões, é um erro” (Krause, 2008, p. 144-145). Com efeito, a dicotomia entre razão e emoções (ou paixões) no modelo deliberativo é elevada ao máximo. Isso porque deliberação é universalmente considerada um exercício da razão não apenas desvinculado das emoções, mas contraposto. Nessa concepção, para uma melhor deliberação é preciso isolar os afetos e os desejos, tidos como tirânicos e individuais.

Nesse sentido, o procedimento deliberativo assume critérios para tomada de decisões que consideram como legítima a anulação dos afetos. Voltam-se, portanto, a decisões que “respondem” à razão em menoscabo dos sentimentos. Os critérios da verdade, racionalidade e reciprocidade apresentados por Habermas exprimem bem isso. O temor dos democratas deliberacionistas é a quebra do pacto de imparcialidade ao permitir a introdução dos afetos na deliberação. No debate público ideal, todos, como pessoas livres e iguais, têm razões para apresentar. Essas razões possuem um caráter geral, sendo orientadas para o bem comum. Esse é o cerne da racionalidade pública. Uma vez permitidas as influências dos afetos, teme-se a perda da imparcialidade, pois os debatedores passariam a ser guiados pelos desejos, paixões e emoções particulares, impossíveis de serem avaliados racionalmente. Portanto, subjaz ao modelo deliberativo clássico uma união de concepções entre imparcialidade e racionalidade.

A razão é, por excelência, destituída de desejos e vontades. E uma deliberação somente será imparcial quando a força do melhor argumento prevalecer (Krause, 2008; Young 2012).

Nota-se, portanto, que, para os deliberacionistas, a razão tem uma função especial, a função normativa. Em decorrência disso, as afirmações apresentadas pelas pessoas em diálogos ou debates são transformadas em argumentos, isto é, em razões que justificam ações. A função normativa da razão passa pelo ato de justificação presente na conversão da “razão” (fonte normativa) em “razões” (ou melhor, razões para ação). Krause (2008) aponta as ambiguidades existentes nesses significados de “Razão” e “razões” usadas pelos democratas deliberativos. Costumeiramente, razões (no plural) são justificações para ações e a Razão (no singular) é uma faculdade cognitiva usada para compreensão, associada ao pensamento. As razões são, portanto, provenientes da Razão¹²⁰.

A Razão como fundamento é o que concede peso normativo às razões. Nesse caso, razões são decisões guiadas pelo pensamento direcionadas a uma ação. Interesses, preferências e desejos são diferentes das razões porque elas não detêm de um peso normativo, isto é, do pensamento reflexivo. Conclui Krause (2008, p. 147), “[...] as nossas razões apresentam-se como encarnações particulares da capacidade geral para a razão, e este, estatuto distingue-as dos meros sentimentos, que não são exclusivamente intelectuais, e, por vezes, nem sequer são fundamentados”.

Essa força normativa da razão está intimamente ligada à concepção de liberdade. No imaginário filosófico ocidental, a razão é uma faculdade livre de agentes externos, como os afetos (emoções e sentimentos) ou coerção de terceiros. É essa liberdade que lhe garante o *status* de imparcialidade, tão caro à democracia deliberativa, pois somente decisões tomadas com o requisito da imparcialidade racional são legítimas para determinar a vontade coletiva (Krause, 2008; Young, 2012).

Essa concepção libertária da razão produz dois frutos importantes, na forma de ideologias fortes na teoria política ocidental. O primeiro é a compreensão da racionalidade, isto é, a manifestação da razão, como algo neutro e imparcial, portanto, adequado à busca pelo

¹²⁰ Razões são considerações (Cohen). Considerações são tudo o que pode ser fundamento determinante para a vontade. Assim, as razões podem ter dois sentidos: razões em sentido normativo e razões em sentido explicativo. As razões em sentido explicativo podem ser chamadas de “razões como causas” ou seja, motivos para ações. As razões como motivos incluem todos os tipos de interesses e preferências, inclusive sentimentos e desejos não refletidos. Os deliberacionistas procuram excluir as razões explicativas (ou razões como motivos) da deliberação pública. Isso porque, a democracia deliberativa pressupõe um conceito de razão normativa. Por outras palavras: razão que justifica e critica algo e não apenas que informa uma motivação. Uma razão normativa é aquela que reflete sobre “o que se deve fazer”. Enquanto a razão explicativa trata sobre “o que se é motivado a fazer”.

bem público¹²¹. O segundo é a razão (e as razões) como um fenômeno ativo e criador. A atividade da razão impele ao movimento, à ação. Em contraste, os afetos são concebidos como contrários à liberdade, são vistos como aprisionantes. O ser humano diante das emoções e paixões são “movidos pelos” afetos e não por “si mesmos”¹²². Os afetos tornam os homens passivos diante de seus desejos e paixões, isto é, de suas preocupações afetivas.

Essas duas ideologias são contrastantes ao ideal deliberativo porque se pensa a razoabilidade da deliberação como livre de preferências afetivas. A legitimidade, para os democratas deliberativos, reside em decisões livres das preferências daqueles que estão vinculados por elas. “As decisões que são justificadas como referência a razões são livres porque a própria razão, que gera razões, é livre e é a fonte da liberdade humana” (Krause, 2008, p. 148).

Mas como questiona Krause (2008), bem como Iris Young (2000; 2012), as razões são de fato livres das emoções? Afinal, *as razões apresentadas em procedimentos deliberativos fazem jus à pureza normativa de sua teoria democrática?* Ambas as autoras vão responder que não. Cada uma, a seu modo, irá defender o seguinte: as razões presentes no processo deliberativo não transcendem as emoções e as preferências afetivas. Assim, para uma melhor deliberação, ou seja, para uma maior qualidade reflexiva nas tomadas de decisões, os afetos devem ser considerados.

Krause (2008) refuta os deliberacionistas acusando-os de ofuscarem o papel fundamental das preocupações afetivas como plano de fundo para justificação de crenças relevantes. Os processos decisórios, sejam eles puramente cognitivos ou morais, têm como guia o que é importante para o(s) decisor(es) e para os afetados. O que se costuma chamar de “objetivos pessoais” (ou mesmo coletivos) são interesses imbricados de afeto e razão. A definição do que é importante para as pessoas e coletividades é muito mais sensível às preferências afetivas do que a argumentos racionais, pois os critérios de relevância de alguma coisa ou bem estão ligados a uma trajetória histórica e cultural de afetos. Somente em conexão com emoções, sentimentos e desejos um bem, uma ideia ou comportamento

¹²¹ Claramente influenciado pelo iluminismo em contraposição ao Antigo Regime, em que o poder estava concentrado na vontade dos reis soberanos, nobreza e clero. Historicamente, a ascensão da razão como medida de orientação social ocorreu paralelamente à abertura do Estado pela e para a burguesia. A legitimidade das decisões políticas não seria monocrática ou à disposição das tradições religiosas, mas deveriam DEVERIA passar por um critério de racionalidade coletiva. Por esse motivo, Kant foi muito feliz em usar o termo “uso público da razão” para diagnosticar esse momento específico da história política ocidental.

¹²² Nesse ponto, a razão e a ideia de ser humano são identificadas como a mesma coisa. O ser humano é o que é, bem como, é diferente de todas as coisas, pela sua razão. Eis o preceito do racionalismo.

adquirem valor e tornam-se importantes para um indivíduo ou sociedade. Por outras palavras, são as emoções que definem a importância das coisas, muito antes das razões¹²³.

Desse modo, as pessoas vão a um debate tendo valores, princípios e bens considerados importantes para elas. Ao longo da deliberação, as preferências sobre esses fatores podem mudar, todavia, mesmo nesses casos, existe um sopesamento com base nas referências consideradas valiosas para os debatedores. Os agentes não se abstraem de seus valores ao entrar em um debate, muito menos, negam aquilo que consideram importante. Pelo contrário, no espaço discursivo, eles tentarão a todo momento e com todas as forças mostrar aos demais participantes o valor de seus bens e suas ideias em uma forma discursiva racional, mas de inspiração afetiva, sem a qual, ele ou ela nem sequer se daria ao trabalho de participar de um debate público.

Krause (2008) continua sua defesa dos afetos e distingue dois tipos de preocupações afetivas. As primeiras são aquelas enraizadas no âmago do sujeito porque lhe constitui. São sentimentos e emoções constituintes da psique e da cosmovisão do agente, impossíveis de serem abstraídas, pois caso o fossem, ele ou ela perderia sua identidade pessoal e social. Essas são chamadas de *preocupações afetivas constitutivas ou estabelecidas*. O segundo tipo de preocupações são aquelas momentâneas, baseadas em desejos momentâneos, dependentes do contexto e sensíveis a fatores externos. São as *preocupações afetivas momentâneas*.

Para Krause (2008), em termos práticos do debate público, as mudanças de preferências oriundas da troca de razões apresentadas na deliberação acontecem de modo conflituoso com as preocupações afetivas momentâneas. Isso porque a imparcialidade exige que os desejos efêmeros cedam à razão, e também, às preocupações estabelecidas. Por sua vez, com as preocupações constitutivas, o processo é outro, não tão combativo, mas de complementaridade. Os agentes buscam, com ajuda da razão, alinhar as deliberações às implicações do debate e às suas emoções constitutivas. Eles não abrem mão dos afetos, até porque não teriam como fazê-lo. Eles alinham razão e emoção no processo deliberativo.

A partir dessa explicação, Krause (2008) quer defender, em oposição aos democratas deliberativos, que não é possível abstrair inteiramente os afetos. Considerar os objetivos comuns, isto é, aqueles para além da subjetividade, como produtos exclusivos da razão é errado. Esses objetivos tão quanto os individuais, são imbuídos de emoções, sentimentos e desejos - nesse caso, construídos coletivamente. A razão, no processo deliberativo, não anula os motivos afetivos, nem luta contra eles. Ela, na verdade, permite aos agentes diferenciar as

¹²³ De igual forma se posiciona Martha Nussbaum, em *Emociones políticas* (2014).

preocupações efêmeras das preocupações estabelecidas e acrescenta novas perspectivas passíveis de serem transformadas em novas preocupações afetivas.

Portanto, conclui Krause (2008, p. 151) que “[...] a razão por si só nunca será o fundamento determinante das nossas decisões sobre como devemos nos comportar”. Isso implica em dizer que a deliberação pública não pode ter como única fonte a razão, bem como, admitir a limitação de sua força normativa na democracia deliberativa, tendo em vista que “[...] o esforço para dividir estritamente as razões normativas, que justificam e obrigam à ação, das considerações psicológicas que motivam a ação é mal orientado”.

Desse modo, a razão não sendo aceita como único critério de justificação moral e política das decisões, como fica a integridade e confiança da deliberação? Para Krause (2008), os argumentos mencionados não anulam a deliberação, mas convocam os deliberacionistas a sair do casulo racionalista. A menos que a razão seja entendida de maneira mais ampla, integrando ao mesmo tempo cognição e afeto, não pode ela por si só justificar decisões. A autoridade normativa da razão não pode transcender as emoções e sentimentos. Nas palavras de Krause (2008, p. 155), “A verdade é que as razões são constituídas pelas coisas que nos preocupamos, e as razões públicas são constituídas pelas coisas que todos nós nos preocupamos - não pelas coisas com que a 'própria razão' nos diz que não devemos nos preocupar”. Os valores morais e políticos que guiam as preocupações coletivas não são produtos apenas do intelecto e de modo impessoal. Elas incorporam sentimentos e desejos, muitas vezes inexplicáveis de maneira lógica, mas relevantes o suficiente para determinar decisões e gerar obrigações.

A proposta de Krause significa que toda e qualquer emoção deva ser considerada legítima e válida no procedimento deliberativo? Notadamente que não. Conforme explicado acima, é preciso distinguir entre preocupações afetivas momentâneas e preocupações afetivas constitutivas. Somente estas últimas teriam aptidão para serem levadas em consideração nos debates públicos. Essa restrição básica ocorre porque não se pode “[...] subjugar a deliberação às fantasias passageiras da fantasia individual” (2008, p. 155). Ademais, mesmo as emoções e sentimentos devem passar pelo crivo da generalidade e consensualidade dos debatedores.

Mas como isso pode ocorrer na prática deliberativa? Primeiramente, é preciso uma mudança de mentalidade sobre o que é a deliberação e o papel dos afetos nela. Entender a imparcialidade como algo não sinonímico da razão, assim como, a razão para além de uma capacidade cognitiva do intelecto. Pode-se também, agregar estratégias de inserção dos afetos por meio de uma tradução discursiva, isto é, traduzir, na medida das possibilidades, as emoções em linguagem discursiva e racional. Nem sempre isso poderá ser feito, pois existem

afetos “indizíveis”. Mas em grande parte das ocasiões é possível, uma vez que os afetos são uma forma simbólica de comunicação tão universal quanto o discurso.

Muitos democratas deliberativos têm aderido a posição de reconhecimento dos afetos na democracia deliberativa – deliberacionistas afetivos. Porém, trata-se de uma discussão teórica ainda em aberto e suscetível de vários questionamentos. E na prática deliberativa, *como tem sido? É viável a validação das emoções nos fóruns deliberativos? Sendo exequível, quais os possíveis efeitos?*

Na Europa e nos Estados Unidos têm crescido os estudos sobre as emoções políticas nas práticas democráticas deliberativas, principalmente por meio das investigações na área de psicologia política (Marcus, 2000; 2002). Johnson, Morrell e Black (2019) chamam esse movimento de “virada afetiva na teoria deliberativa”. Dois tipos de estudos têm prevalecido: investigações sobre o papel das emoções em um quadro amplo de deliberação, como em eleições parlamentares e pesquisas sobre as emoções em grupos focais e passíveis de controle, os “mini públicos deliberativos”. A prática deliberativa, como asseverado em momento anterior, encontra obstáculos de avaliação e mensuração por falta de critérios objetivos. Por esse motivo, têm crescido trabalhos com públicos localizados, capazes de serem acompanhados por metodologias quantitativas e qualitativas (Johnson, Morrell e Black, 2019; Black, Burkhalter e Gastil, 2010; Demertzis, 2014; Johnson, Black, Knobloch 2017).

Em duas pesquisas empíricas como mini públicos deliberativos, Johnson, Black, Knobloch (2017) e Johnson, Morrell e Black (2019) encontram evidências de que os procedimentos deliberativos têm uma estreita relação com as emoções políticas. Sendo mais específico, práticas deliberativas com formatos mais inclusivos, transparentes e simples geram mais emoções positivas como felicidade e entusiasmo do que formatos rígidos e burocráticos. Esse dado é importante porque os estudos sobre as emoções na deliberação costumam focar em objetos políticos, isto é, sobre o assunto debatido e a opinião dos agentes sobre eles (aborto, cotas afirmativas, legalização de drogas, etc.). Os autores mostram que além do objeto deliberado, o processo deliberativo afeta drasticamente as emoções e sentimentos dos cidadãos sobre a qualidade democrática.

Em regra, para Johnson, Morrell e Black (2019), as três principais emoções envolvidas em práticas deliberativas são entusiasmo, felicidade e ansiedade. A terceira emoção, a ansiedade, pode tanto pender para entusiasmo como para raiva. Além disso, de acordo com Wheelan (2005), as emoções têm um ciclo de vida no desenvolvimento da deliberação, ficando cada vez mais nítido com o transcorrer dos debates. Atividades e tarefas em grupo, junto com os comportamentos e as relações entre os participantes, são fatores que moldam

como as emoções são vivenciadas pelas pessoas. Essas não podem ser atribuídas unicamente ao aspecto público da deliberação. Inobstante essas ressalvas, Johnson, Morrell e Black (2019) concluem que as regras e procedimentos da deliberação têm maior influência na mediação de emoções em contextos deliberativos do que o próprio tema ou objeto debatido. De igual maneira, a liberdade em expressar emoções torna o processo deliberativo mais democrático, tanto a nível de participação como de satisfação dos participantes com as decisões tomadas.

De outro ponto de vista, Nicole Saam (2017) diz ser prematura a defesa de que as emoções tornam a democracia deliberativa mais democrática. Com efeito, os democratas deliberativos, favoráveis à consideração das emoções nas deliberações, têm como argumento principal a afirmação de que comunicação estético-afetiva é uma forma prevalente em mulheres, pessoas negras, pobres e outros grupos vulneráveis. Portanto, a inserção das emoções nas práticas deliberativas daria voz a esses grupos excluídos. Em outros termos: uma maior ênfase dos afetos pode desempenhar um efeito positivo no avanço da igualdade na democracia deliberativa, acusada de perpetuar assimetrias econômicas e sociais por meio da primazia do discurso racional.

Saam (2017) fez uma pesquisa qualitativa com 150 pessoas entrevistadas em variados fóruns deliberativos presenciais e *online*. Ela utilizou das categorias de “capital emocional”¹²⁴ e “trabalho emocional”¹²⁵ para discordar dos deliberacionistas afetivos. A autora identifica três tipos principais de emoções da participação: esperança, decepção e vergonha. Essas emoções são tanto experimentadas pelos participantes como pelos organizadores de fóruns deliberativos. Os participantes com mais renda e escolaridade conseguiram gerir melhor suas emoções e superar a decepção e vergonha mais facilmente do que aquelas com *status* social mais baixo. Similarmente, as pessoas com maior *status* exerceram mais controle social nos procedimentos deliberativos e maior autocontrole sobre suas emoções. As emoções da vergonha e humilhação têm mais probabilidade de silenciar as vozes das pessoas com posições sociais inferiores, elas podem ter medo de falar ou fazer algo indevido, retraindo-se e deixando de participar. Isso gera silenciamento e até mesmo divisões internas em grupos subalternizados. A esperança foi a única emoção compartilhada que, independentemente do

¹²⁴ Capital emocional é a competência emocional transformada que pode ser transformada em capital econômico, social ou cultural. O capital emocional é distribuído de maneira desigual na sociedade, seja porque dependem de fatores materiais para serem adquiridos, como escolaridade e renda, como pelo fato de certos estilos emocionais serem mais prováveis do que outros de serem convertidos em capital.

¹²⁵ Trabalho emocional é o ato de tentar mudar o grau ou a qualidade de uma emoção ou sentimento deliberadamente em determinado contexto.

capital emocional, uma vez trabalhada, fortalece a participação dos participantes (Saam, 2017).

Conforme constatado na pesquisa empírica de Saam (2017), os participantes dos debates públicos para expressarem suas emoções requerem capital emocional e capacidade de expressão dessas emoções. Tanto o capital quanto o trabalho emocional não são distribuídos de maneira igualitária na sociedade¹²⁶. As emoções, embora tenham princípio fisiológico-cognitivo, são desenvolvidas por aprendizagens sociais sensíveis a variáveis assimetricamente disponíveis, como família, renda, escolaridade e experiências pessoais. Logo, igualmente ao discurso racional, as emoções também reproduzem desigualdades sociais e, em vez de eliminá-las, podem muito bem estar perpetuando-as.

Nesta parte do globo, as pesquisas empíricas sobre as emoções políticas ainda são incipientes, inclusive no Brasil. Ao buscar sobre o tema “emoções políticas”, na Biblioteca Digital de Dissertações e Teses (BDTD) e na Plataforma de Periódico da CAPES, poucos são os trabalhos sobre o assunto. Mesmo pesquisas de natureza teórica ainda são escassas. Delimitando-se o recorte de busca quanto à relação entre emoções políticas e deliberação democrática, a lacuna aumenta ainda mais. Contudo, existem trabalhos pioneiros nesse campo, principalmente em sede de doutoramento. Não foram encontradas especificamente obras sobre os impactos das emoções em procedimentos deliberativos, mas sobre a influência das emoções das relações políticas eleitorais ou cotidianas. A maioria dos trabalhos são recentes, de 2019 até os dias atuais. A polarização e os desafios do pluralismo político foram os principais motivadores das pesquisas, comprovando o argumento deste autor no que se refere à relevância das emoções políticas no contexto participativo. Passa-se a uma breve síntese dos resultados de dois trabalhos valiosos a esta pesquisa.

Inicialmente, Mariana Sousa (2019) faz uma investigação empírica de grande relevância e qualidade metodológica. Ela avalia a polarização afetiva no Brasil em período eleitoral por meio de dados coletados na plataforma *Latim American Public Opinion Project* em 2017. A hipótese central de seu trabalho é que o aumento da percepção de ameaças econômicas e físicas corresponderia a um aumento da polarização afetiva e negativa¹²⁷. A

¹²⁶ O capital emocional está relacionado ao *status* e a classe e não os transcende. Os deliberacionistas afetivos ainda têm uma visão pura das emoções ou como fenômeno da individualidade cultural ou biológica. Saam (2017) critica esse falso pressuposto. As emoções estão ligadas às relações econômicas e de dominação, portanto podem ser usadas para trocas e manipulações emocionais micropolíticas.

¹²⁷ Para autora, polarização afetiva é a distância de afetos em relação a distintos grupos definidos politicamente. Por sua vez, a polarização negativa é o afeto negativo ou rejeição de pessoas e grupos em relação a outros grupos. A pesquisadora realizou um estudo contraponto pessoas entrevistadas e grupos de análise, investigando o quanto as entrevistadas demonstravam afetos positivos ou negativos em relação a tais grupos. (Sousa, 2021).

autora separou cinco grupos de análise (1) pessoas que são a favor da legalização do aborto; (2) pessoas que são a favor do regime militar; (3) comunistas; (4) petistas e simpatizantes do PT; e (5) psdbistas e simpatizantes do PSDB.

Contudo, os dados empíricos coletados pelo método *survey* rejeitou a hipótese levantada pela investigadora, de modo a concluir que, pelo menos estatisticamente, a percepção de ameaça de grupos ideologicamente divergentes não produziu um significativo aumento de polarização afetiva, exceto em casos específicos como afetos negativos de pessoas religiosas a pessoas que são a favor da legalização do aborto (Sousa, p. 47). Além disso, ela assevera que a ideologia não é uma categoria suficiente para explicação da polarização afetiva no eleitorado brasileiro, tendo em vista flutuações dos graus de emoções negativas em relação aos opositores políticos.

A própria autora adverte sobre a cautela na análise de seus dados estatísticos. Com efeito, fatores como a dificuldade de mensuração de emoções, como ameaças/medos e a endogeneidade de variáveis baseadas em percepções não permitem conclusões definitivas sobre o impacto dos afetos em comportamentos políticos. Apesar das limitações metodológicas, os dados secundários permitiram evidenciar o aumento de sentimentos negativos entre eleitores com seus opositores políticos no cenário brasileiro para além do período eleitoral.

Camila Farias da Silva (2021), interessada em saber como as pessoas são motivadas a participar de ações coletivas contestatórias, descobre nas emoções políticas um potencial mobilizatório e uma fonte para tomada de decisões políticas. Focando nos protestos, a autora lança mão do conceito de “engajamento emocional” (2021, p. 98), descrito como nível de envolvimento entre manifestantes e ação performatizada de protestos de rua. Esse engajamento pode ser qualificado como positivo, quando gera maior aderência de agentes (observadores e manifestantes) à performance, ou negativo, quando gera rejeição e afastamento.

Para Silva (2021), em termos afetivos, as ações coletivas devem ser vistas como uma interação. Isso porque, em atos de protestos, existem os atores (manifestantes) que são promotores das performances (protestos), ou aqueles que praticam os atos públicos e existem os atores que observam as ações de protesto¹²⁸. Dificilmente, um agente será apenas observador da performance política. Ele sempre interage com a ação política, assumindo o

¹²⁸ Mais à frente, quando se usa o termo “agentes” está se referindo tanto aos observadores como aos promotores das ações sociais coletivas.

papel de ator e testemunha ao mesmo tempo, gerando um fluxo entre compreensão e engajamento emocional (positivo ou negativo).

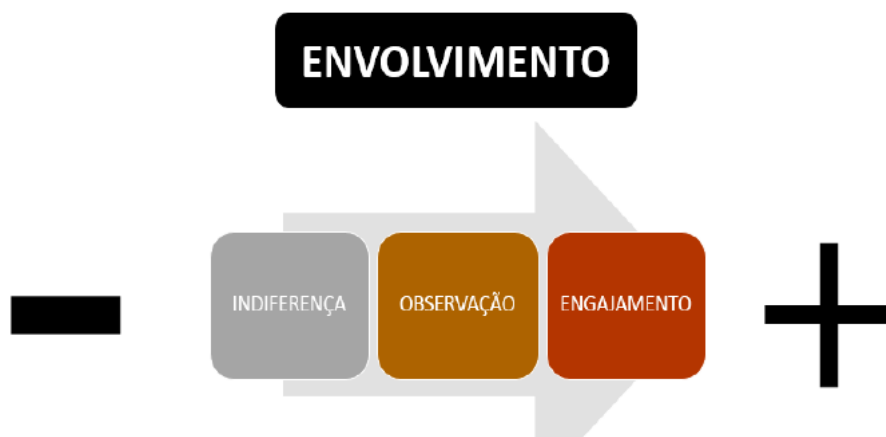
Figura 2 - Como ocorre o engajamento emocional



Fonte: Silva, (2021, p. 163)

Além disso, Silva (2021) contribui com a catalogação de uma escala triádica de envolvimento emocional: indiferença, observação e engajamento emocional. A indiferença é quando um agente ignora aquilo que está sendo performado. Na observação, o agente analisa a performance do protesto em concorrência com outras interações. No nível máximo, no engajamento emocional, o agente participa da performance como objeto central de sua atenção e procura, por meio dela, manifestar uma mensagem política. As emoções são categorias avaliativas para verificar se as pessoas estão ou não engajadas com determinada causa social.

Figura 3 - Tipos e Níveis de envolvimento emocional



Fonte: Silva, (2021, p. 92).

Por fim, a autora identifica três principais critérios de percepção dos agentes que afetam o engajamento emocional: eficácia, injustiça e identificação. Um agente observando ou participando de um ato político como o protesto, em regra, procura interpretá-lo como eficaz ou ineficaz, isto é, se alcançou ou não os objetivos previamente propostos pelos manifestantes (conscientizar, escandalizar, criar diálogos ou pedir providências). Os agentes também atribuem significado de justiça ou injustiça ao ato político e podem ou não se identificar com a ação coletiva. Os dados empíricos mostram que a conexão identitária de manifestantes está diretamente ligada a suas concepções de justiça, atravessadas por emoções, sentimentos e paixões. Quanto mais alinhados esses três critérios, mais engajados estão os agentes, quanto menos aderentes, maior a rejeição à performance, gerando uma rejeição, ou seja, não participação. Portanto, um maior engajamento emocional significa diretamente uma maior possibilidade de participar de ação social coletiva, seja ela um protesto, ocupação ou aderência a um conselho deliberativo.

Conforme verificado, as pesquisas empíricas nacionais e internacionais citadas confirmam o argumento principal deste tópico, a saber: as emoções produzem efeitos diretos na participação em instituições deliberativas. Entretanto, é preciso fazer uma prestação de contas sobre a literatura. Existe uma quantidade considerável de estudos sobre a relação entre emoções políticas e movimentos sociais. Citem-se como exemplos os livros e artigos do pesquisador James Jasper¹²⁹, Jeff Goodwin¹³⁰ e George Marcus¹³¹. Esse tema poderia muito bem ser abordado nesta oportunidade, uma vez que, conforme dito na primeira seção, os movimentos sociais são os principais representantes da sociedade civil nos conselhos de direitos. Contudo, devido a extensa bibliografia, houve o temor de adentrar a essa literatura por receio de prejudicar o foco da pesquisa. Portanto, limitou-se a discussão dos impactos das emoções em contextos deliberativos, como é o caso dos conselhos.

As reflexões relativas às práticas deliberativas, em geral, aplicam-se consequentemente aos conselhos de direitos. As emoções, sentimentos e paixões, embora estejam presentes nos colegiados deliberativos, muitas vezes não são levados em consideração como comunicação legítima e válida. Isso leva muitos participantes a se retrair na

¹²⁹ Ver: Jasper JM. 1997. *The Art of Moral Protest: Culture, Biography, and Creativity in Social Movements*. Chicago: Univ. of Chicago Press; Jasper JM. 2006a. Emotion and motivation. In *Oxford Handbook of Contextual Political Studies*, ed. R Goodin, C Tilly. Oxford: Oxford Univ. Press; Jasper JM. 1998. The emotions of protest: Affective and reactive emotions in and around social movements. *Soc. Forum* 13:397-424.

¹³⁰ Goodwin J, Jasper JM, Polletta F. 2004. Emotional dimensions of social movements. In *The Blackwell Companion to Social Movements*, ed. DA Snow, SA Soule, H Kriesi, 413-32. Malden: Blackwell; Goodwin J. 1997. The libidinal constitution of a high-risk social movement. *Am. Soc. Rev.* 62:53-69.

¹³¹ Ver: Marcus GE. 2002. *The Sentimental Citizen*. Univ. Park: Penn State Press; Marcus GE, Neuman WR, & MacKuen M. 2000. *Affective Intelligence and Political Judgment*. Chicago: University of Chicago Press.

comunicação afetiva por ter medo de serem punidos ou julgados negativamente (como menos aptos para função, por exemplo). Em outras ocasiões, a vedação das emoções pode ser imposta por membros que se consideram mais qualificados do que outros, numa espécie de controle e dominação emocional do ambiente discursivo. A dificuldade de conversão da linguagem afetiva para a linguagem discursiva representa um desafio aos conselheiros, principalmente aos representantes da sociedade civil, que atuam como caixa de ressonância emocional dos grupos representados. De qualquer modo, as evidências apenas confirmam a necessidade desses conselheiros adquirirem uma educação das emoções políticas para fazerem *jus* a essa exigência participativa do contexto atual.

O novo populismo, os coletivos sociais orgânicos, o ativismo digital e a valorização dos afetos políticos, em cenários deliberativos, constituem algumas das transformações mais significativas no panorama da participação democrática contemporânea. Essas mudanças foram selecionadas com base em sua relevância teórica e prática para a democracia, seu caráter inovador nas teorias políticas e impacto substancial que representam nas experiências de participação em níveis micro e macro. Sobre este último ponto, significa dizer: os novos contextos participativos interferem tanto em processos eleitorais da representação democrática tradicional, assim como, na participação e representação coletiva em conselhos deliberativos. Outras alterações na conjuntura social e econômica perturbam a participação democrática e não foram aqui exploradas, como o capitalismo financeirizado, a interferência de empresas e organismo internacionais em procedimentos democráticos internos nos Estados nacionais (ONU, FMI, *Big Techs*, União Europeia, etc.), a substituição de atividades laborais por inteligências artificiais entre outros. Tais temas foram preteridos de acordo com os critérios acima citados: relevância, inovação e impacto ao objeto de pesquisa.

Pelo caráter fluído e sutil, alguns contextos são mais difíceis de evidenciar que outros, como são os casos da afetação do novo populismo e das emoções políticas. Mas isso não significa que sejam menos importantes ou que devam ser desconsiderados. As dificuldades de mensuração e avaliação não devem ser motivos para negar a existência dessas realidades, mas instigação para os investigadores sociais criarem metodologias capazes de colher dados sobre seus efeitos na participação cidadã.

Entre todos os novos contextos participativos levantados, o papel das emoções na política deliberativa foi o mais destacado na pesquisa de campo. Por envolver grupos vulnerabilizados que vivenciam experiências de opressão e exclusão, o Conselho Municipal estudado torna-se um espaço importante de comunicação afetiva. Isso gera desafios na

tradução de expressões emocionais para uma linguagem de direitos e políticas públicas, que será explorada na seção 4, item 4.5.6 (O papel das emoções políticas).

Na próxima seção, a pesquisa de campo terá o desafio de analisar se esses novos contextos participativos afetam, de alguma maneira, a participação e a deliberação em um conselho de direito específico, escolhido como unidade de análise. Objetiva-se verificar se as evidências da literatura são compatíveis com os dados empíricos e, assim, avançar na ciência voltada à participação social.

4 ENTRE DIÁLOGOS E DECISÕES: UMA INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA SOBRE A PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO DE DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA DE IMPERATRIZ

As seções anteriores deste estudo apresentaram uma perspectiva geral, analítica e crítica dos conselhos no Brasil (Seção 1), bem como uma exposição e análise crítica da teoria da esfera pública como fundamento teórico-metodológico desses conselhos (Seção 2). Posteriormente, identificou-se as principais alterações no contexto democrático atual que afetam a prática de participação e deliberação nos conselhos brasileiros (Seção 3).

O propósito desta seção é explorar a prática empírica do conselho de direitos das pessoas com deficiência no âmbito municipal de Imperatriz, Maranhão. Procura-se avaliar até que ponto as concepções teóricas discutidas na revisão bibliográfica, abordando os conselhos, a esfera pública e a democracia deliberativa, se alinham com a realidade observada nos mecanismos participativos e deliberativos do conselho em questão. Em essência, este segmento visa verificar a aplicabilidade das teorias propostas no contexto do estudo em análise.

Este segmento é estruturado em diversas subseções. A primeira delas detalha os procedimentos metodológicos adotados, incluindo métodos e estratégias de pesquisa, a unidade de análise selecionada, as fontes de dados e os instrumentos utilizados para a coleta, além das técnicas de análise dos dados obtidos.

Segue-se, uma análise sintética do contexto socioeconômico de Imperatriz, fornecendo uma base para compreender o ambiente em que os dados foram coletados. Esta seção destaca como as condições culturais, econômicas e históricas locais podem influenciar as percepções dos participantes da pesquisa.

Posteriormente, apresenta-se um estudo sobre a estrutura institucional dos conselhos de direitos das pessoas com deficiência nos níveis nacional e estadual, justificando-se pela integração dessas políticas em todas as esferas do federalismo brasileiro. Destaca-se também o impacto desses arranjos federativos na dinâmica do conselho objeto de estudo.

A análise prossegue com um exame detalhado da estrutura institucional do Conselho Municipal de Direito da Pessoa com Deficiência de Imperatriz. Esta parte explora documentos como legislação relevante, regimento interno e atas do conselho, com o objetivo de compreender os arranjos institucionais e seu efeito na participação e no processo deliberativo.

Finalmente, analisam-se a estrutura e os processos deliberativos com base em entrevistas com conselheiros e observações diretas e participativas. Essa análise é conduzida à

luz do quadro teórico estabelecido e da revisão de literatura atualizada, organizando os critérios de análise conforme os temas discutidos nas seções anteriores.

4.1 Procedimentos metodológicos e desenho da pesquisa

A pergunta norteadora da pesquisa é: *Como o Conselho Municipal de Direitos das Pessoas com Deficiência do município de Imperatriz, Estado do Maranhão, possibilita a participação social das pessoas com deficiências nas deliberações sobre políticas públicas locais?* Desse modo, objetiva-se analisar, a partir da experiência do Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência de Imperatriz, Estado do Maranhão, como os conselhos de direitos em âmbito municipal possibilitam a participação social das pessoas com deficiência nas deliberações e tomada de decisões locais.

O foco desta investigação incide sobre as modalidades de participação social nos conselhos de direitos, com especial atenção aos procedimentos deliberativos. Estes abrangem desde o arranjo institucional estabelecido até a dinâmica intrínseca dos debates. Neste contexto, o Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência da cidade de Imperatriz, Estado do Maranhão, doravante referido como CMDPD ou simplesmente Conselho, é definido como a unidade de análise primária. O propósito desta abordagem é submeter as teorias da esfera pública e a literatura especializada ao crivo da realidade empírica, a partir dos dados coletados durante a prática cotidiana do conselho municipal.

A escolha do CMDPD como objeto de estudo não é aleatória, mas intencional, visando explorar a riqueza dos processos deliberativos em um contexto específico de participação social. Esta escolha metodológica permite não apenas uma compreensão aprofundada dos mecanismos de deliberação e participação, mas também uma avaliação crítica de como estas práticas se alinham ou divergem das premissas teóricas existentes sobre a esfera pública e participação cidadã. Assim, o estudo do CMDPD emerge como um campo fértil para testar a aplicabilidade e a relevância das teorias da esfera pública, contribuindo para o enriquecimento do debate acadêmico e para a evolução da compreensão sobre a dinâmica da participação social nos conselhos de direitos.

A metodologia adotada nesta pesquisa é caracterizada por sua estratégia de estudo de caso, de natureza exploratória, delineada para responder à questão norteadora e atingir o objetivo proposto. Segundo Robert Yin (2001, p. 32), o estudo de caso é definido como uma investigação empírica que explora um fenômeno contemporâneo em seu contexto real, particularmente quando as condições são dinâmicas e envolvem múltiplas fontes de dados.

Esta metodologia é especialmente pertinente ao objeto desta pesquisa, que, conforme Yin aponta, constitui-se como uma estratégia de pesquisa abrangente (2001, p. 34). Essa abordagem possibilita não apenas a análise detalhada de um caso único, como proposto nesta tese, mas também a identificação de aspectos generalizáveis em múltiplos casos similares, através da revisão da literatura.

A opção por um estudo de caso com uma única unidade de análise, e, portanto, não comparativo, justifica-se pelo uso deste caso específico como um modelo para testar a teoria deliberativa, ancorada na noção de esfera pública. Embora um caso isolado não seja suficiente para confirmar, contestar ou expandir uma teoria em sua totalidade, ele atende à necessidade de testar as proposições teóricas, contribuindo assim para o aprimoramento da base teórica do conhecimento sobre deliberação, instituições participativas e a inclusão de pessoas com deficiência.

As justificativas para a escolha desta metodologia, evidenciando sua adequação ao estudo proposto, incluem: a) o caráter contemporâneo e dinâmico dos fenômenos sociais estudados em relação ao processo de coleta de dados; b) a impossibilidade de manipulação, por parte do pesquisador, dos sujeitos de pesquisa ou das variáveis, exigindo a coleta de informações de maneira concomitante à inserção no campo; c) a flexibilidade no uso de técnicas e ferramentas de pesquisa, como entrevistas, questionários e diários de campo; e d) a riqueza e diversidade das fontes de evidência disponíveis, incluindo documentos, entrevistas e observações diretas.

Uma contribuição inestimável da metodologia de estudo de caso reside na diversidade e riqueza das fontes de informação disponíveis. No âmbito da presente pesquisa de campo, os dados primários são extraídos do contexto do Conselho Municipal, enfocando os conselheiros e, de forma mais acentuada, os procedimentos deliberativos empregados durante as reuniões mensais. Estes dados podem ser categorizados da seguinte forma:

- a) **Dados Documentais:** Refere-se às informações obtidas a partir de documentos oficiais, incluindo, mas não se limitando a, atas de reuniões, registros de presença, ofícios, o regimento interno e documentos similares. Esta categoria engloba o arcabouço formal que rege as atividades do conselho, oferecendo uma base sólida para a análise estrutural e funcional das práticas deliberativas.
- b) **Dados Comunicativos:** Esta categoria abarca as informações coletadas através de questionários e entrevistas realizadas com os membros do conselho. Os dados assim coletados são transcritos e transformados em discurso textual, permitindo uma análise

qualitativa das percepções, opiniões e argumentos dos conselheiros, revelando assim as dinâmicas subjacentes ao processo deliberativo.

- c) **Dados Observacionais:** Compreendem as informações de natureza não textual, captadas durante a observação direta das atividades cotidianas do conselho. Incluem gestos, comportamentos, ausências, emoções e outras formas de expressão não verbal. Estes dados são cruciais para uma compreensão holística das dinâmicas interacionais e emocionais presentes no contexto das reuniões, enriquecendo a análise do procedimento deliberativo com nuances que transcendem a comunicação verbal.

A triangulação dessas distintas fontes de dados proporciona uma compreensão abrangente e multifacetada dos procedimentos deliberativos no seio do conselho municipal, permitindo uma análise profunda que vai além da superfície textual, englobando aspectos comportamentais e emocionais dos participantes. Esta abordagem metodológica não apenas solidifica a base empírica da pesquisa, mas também amplia o espectro de análise, contribuindo significativamente para a literatura sobre deliberação em conselhos de direitos.

Quadro 9 - Fontes dos dados

	Dos Indivíduos	Do Conselho (Instituição)
Fontes de coleta de dados	Comportamentos individuais Percepções e gestos Falas durante os debates Histórias de vida	Registros de arquivos Atas Políticas institucionais (leis e regimentos) Fotografias

Fonte: elaboração própria.

A população de amostra selecionada para esta pesquisa foi constituída por 14 (catorze) conselheiros titulares do Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência de Imperatriz (CMDPD), representando metade do total de 28 (vinte e oito) membros, incluindo os suplentes. A delimitação temporal dos dados abrange dois períodos administrativos distintos, o primeiro entre os anos de 2018 e 2019, e o segundo compreendendo os anos de 2023 a 2024.

A metodologia empregada foi cuidadosamente desenhada para capturar a complexidade e a profundidade do objeto de estudo, por meio de uma abordagem multimetodológica. Os dados primários foram coletados utilizando quatro estratégias principais, cada uma complementando a outra para assegurar uma compreensão holística e

multifacetada do fenômeno investigado, a saber: observação direta¹³² e participante¹³³, análise documental (leis, regimentos e atas) e entrevistas semiestruturadas¹³⁴. Registre-se que a coleta de dados foi precedida de autorização do Conselho de Ética da Pesquisa da Universidade Federal do Pará.

A observação participante foi realizada entre os anos de 2019 a 2023. O investigador participou como observador externo das reuniões do Conselho realizadas com periodicidade mensal. Durante o ano de 2019 as reuniões se deram de maneira presencial, na Casa dos Conselhos¹³⁵. Com a eclosão da pandemia da Sars Covid-19 no final do ano de 2019, no ano de 2020, as reuniões passaram a serem realizadas via online, pela plataforma Google Meet. Todavia, essa modalidade de reunião não permaneceu por mais de seis meses e os trabalhos do Conselho foram interrompidos nos anos de 2021 e 2022. As atividades só viriam a retornar no final do ano de 2022. Formalmente, o CMDPD retornou às atividades deliberativas somente a partir de março de 2023, na modalidade presencial¹³⁶.

Ao longo da observação das reuniões, o pesquisador obteve acesso a documentos chave do CMDPD, incluindo a legislação de criação do Conselho, o regimento interno, e as atas de reuniões ordinárias e extraordinárias. A seleção documental foi pautada pela relevância das informações para a compreensão da estrutura e dinâmica do conselho. Além dos dispositivos legais e regimentos, foram examinadas diversas atas, cobrindo o intervalo de [ANO a ANO], essenciais para decifrar a dinâmica intersubjetiva do conselho e os discursos políticos emanados pelos seus atores deliberativos.

As entrevistas foram conduzidas no período de dezembro de 2023 a fevereiro de 2024, envolvendo os 14 conselheiros titulares do Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência de Imperatriz (CMDPD), abrangendo tanto representantes da sociedade civil

¹³² A **observação direta** é concebida como uma metodologia de coleta de dados, caracterizada pela não intervenção do pesquisador no objeto ou fenômeno sob análise. Esta técnica permite ao investigador identificar e registrar a ocorrência de comportamentos específicos, fenômenos ou eventos de interesse, sem alterar seu estado natural ou dinâmica. A observação direta destaca-se por sua capacidade de capturar dados em tempo real, oferecendo uma visão detalhada e autêntica dos fenômenos estudados.

¹³³ Para fins desta pesquisa, considera-se a **observação participante** uma estratégia de coleta de dados, na qual o pesquisador (observador) e o(s) sujeito(s) investigado(s) interagem constantemente em um determinado espaço temporal. O observador participa continuamente da prática social investigada, não de forma esporádica. Ele está inserido no fluxo da convivência do fenômeno social estudado. O pesquisador estabelece contato com os investigados, que não são considerados "objetos de pesquisa", mas sim sujeitos de pesquisa.

¹³⁴ Trata-se de um instrumento de coleta de dados por meio de tópicos previamente selecionados com perguntas fechadas e abertas. O roteiro de entrevista foi previamente aprovado pelo citado Conselho de Ética da Pesquisa.

¹³⁵ Local cedido pela Prefeitura Municipal para realização das atividades dos conselhos gestores e de direitos. Atualmente, sua sede é na Rua Urbano Santos, nº 513, bairro Centro, cidade de Imperatriz, Estado do Maranhão,

¹³⁶ Os dados coletados mediante a observação participante foram registrados em diário de bordo (físico e digital).

organizada quanto do Poder Público. Para preservar o anonimato e a confidencialidade, os participantes foram identificados sequencialmente de “Entrevistado 1” até “Entrevistado 14”. Os conselheiros suplentes não foram incluídos neste processo devido à natureza esporádica de sua participação, conforme observado durante a fase de observação participante.

O protocolo de entrevista iniciava-se com a apresentação e leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido pelo pesquisador, que esclarecia os objetivos, justificativas e potenciais riscos associados à pesquisa, além de enfatizar o caráter voluntário da participação. Após essa etapa, solicitava-se a assinatura do termo por parte dos entrevistados. Com o consentimento formalizado, procedia-se à gravação das entrevistas, utilizando-se um dispositivo móvel para captura do áudio, sempre com a prévia autorização dos participantes. Esta medida assegurava a aderência às normas éticas vigentes, garantindo o respeito à privacidade e à vontade dos envolvidos.

O roteiro das entrevistas, previamente aprovado pelo Conselho de Ética e Pesquisa da Universidade Federal do Pará, contemplava uma série de questões discursivas estruturadas para elucidar os temas de interesse da pesquisa. Tais questões foram formuladas com o intuito de provocar reflexões profundas sobre os assuntos abordados, permitindo uma coleta de dados rica e substancial. Os dados obtidos através das entrevistas foram meticulosamente transcritos, preparando o terreno para análises subsequentes.

A metodologia adotada abarcou tanto aspectos linguísticos — como o conteúdo verbal das entrevistas, as falas dos conselheiros durante as sessões do conselho, e os dispositivos legais e regulamentares — quanto elementos não linguísticos — tais como gestos, comportamentos, e expressões emocionais observados. Todos esses dados foram transcritos em formato textual, permitindo sua análise sistemática através da técnica de pesquisa de análise de conteúdo. Esta análise foi estruturada em três fases distintas:

- a) **Pré-análise:** Esta etapa inicial concentrou-se na seleção e organização dos documentos legais e regimentais pertinentes ao Conselho, bem como dos dados obtidos das entrevistas e anotações do diário de campo. Esta fase preparatória foi crucial para delinear o corpus da análise.
- b) **Codificação e Análise Discursiva:** Subsequentemente, o material discursivo foi submetido a um processo de codificação, onde os dados textuais foram categorizados conforme as temáticas identificadas nas seções preliminares do estudo. Esta etapa visou a organização e segmentação dos dados para facilitar uma interpretação analítica mais acurada.

c) Interpretação e Inferência: Por fim, a interpretação dos dados categorizados permitiu a construção de inferências e a correlação dos achados com a revisão de literatura, o referencial teórico e os fatores de interferência previamente delineados. Esta fase culminou na elaboração de conclusões fundamentadas nos dados empíricos coletados, contribuindo para o enriquecimento do campo de estudo.

Dessa forma, a pesquisa de campo apresenta o seguinte desenho, levando-se em consideração os objetivos, procedimentos e técnicas de coleta de dados:

Quadro 10 - Desenho da Pesquisa e Procedimentos Metodológicos

Desenho da Pesquisa	Objetivos	Procedimentos	Técnica de coleta de Dados
Etapla 1. Aspectos Institucionais	Identificar os aspectos institucionais dos conselhos de direitos das pessoas com deficiência no federalismo brasileiro	Levantamento das normas instituidoras do Conselho Nacional de Direitos das Pessoas com Deficiência (CONADE), do Conselho de Direitos das Pessoas com Deficiência do Estado do Maranhão e do Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência	Coleta de documentos públicos
	Analisar os aspectos institucionais e as dinâmicas operacionais dos conselhos de direitos das pessoas com deficiência, identificando como estes se integram e interagem dentro do sistema federalista brasileiro	Descrição das principais características estruturais do Conselho Nacional de Direitos das Pessoas com Deficiência (CONADE), do Conselho de Direitos das Pessoas com Deficiência do Estado do Maranhão e do Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência	
Etapla 2. Aspectos Intersubjetivos ou relacionais	Identificar e sistematizar as principais compreensões dos conselheiros sobre a função e dinâmica do conselho municipal de direitos das pessoas com deficiência.	Elaboração do instrumento de coleta de dados (roteiro de entrevista)	Entrevistas com os conselheiros
		Realização das entrevistas com os conselheiros	
		Sistematização das principais categorias referentes a: histórico, função, estrutura e atuação do conselho.	

	Explicar a dinâmica da representação coletiva dos participantes do conselho à luz da literatura especializada da teoria da esfera pública.	Identificação das principais compreensões dos conselheiros sobre a representação coletiva	
		Análise das manifestações dos conselheiros à luz da literatura especializada e da teoria da esfera pública.	
Etapa 3. Aspectos da dinâmica deliberativa-participativa	Explicar a dinâmica entre participação e deliberação na prática cotidiana do Conselho.	Identificação e sistematização das principais características do procedimento deliberativo no conselho	Entrevistas com conselheiros e observação <i>in locu</i> .
		Análise das características do procedimento deliberativo no conselho	
Etapa 5. A influência dos novos contextos participativos no conselho	Analisar se os novos contextos participativos estão impactando nas atividades do conselho	Identificação e sistematização, por meio das falas das entrevistas e dos fenômenos observados nas reuniões, dos principais impactos dos novos contextos participativos na atuação do conselho.	Entrevistas e observação <i>in locu</i> .
Etapa 6. Análise da Conferência Municipal como produto	Analisar a realização Conferência Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência como resultado direto da atuação do conselho	Elaboração do questionário para perfil sócio-econômico.	Questionários e observação participante
		Aplicação do questionário aos participantes da Conferência Municipal	
		Observação participante da Conferência Municipal.	
		Sistematização dos principais dados documentais e observacionais da Conferência Municipal	

Fonte: elaboração própria.

4.2 Esfera Pública Local: apontamentos sobre o contexto socioeconômico da cidade de Imperatriz

Os mecanismos deliberativos e participativos estão intrinsecamente ligados à configuração econômica, social e cultural de um determinado contexto espaço-temporal. Notáveis cientistas sociais como Habermas, Luhmann, Fraser e Young adotam uma perspectiva teórica ampla da sociedade como pano de fundo para suas análises, enfocando abordagens macroestruturais que contemplam extensos períodos históricos e vastos territórios, seja em escala global ou continental. Contudo, este trabalho não tem por objetivo desenvolver uma nova teoria da sociedade nem investigar movimentos sociais em âmbitos nacionais ou continentais. As análises macroestruturais são reservadas ao diagnóstico dos contextos participativos contemporâneos, que será detalhado na terceira seção desta tese.

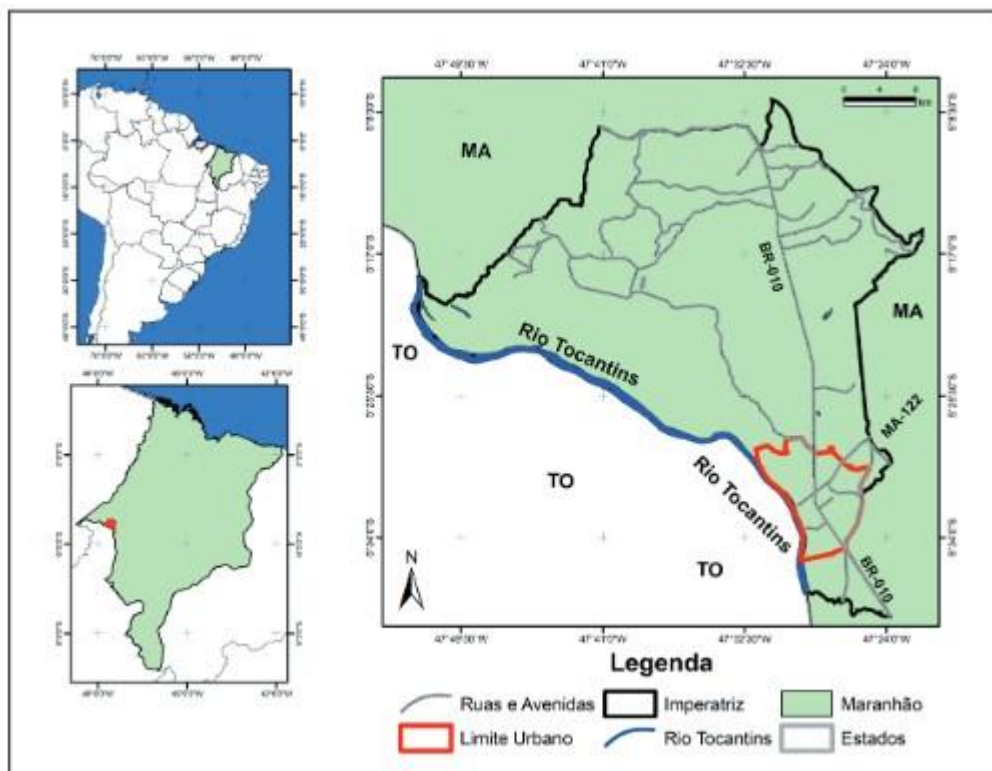
No entanto, é imprescindível reconhecer as características econômicas e sociais da sociedade brasileira que permeiam o ethos dos conselhos e das organizações que os constituem. Dado que o foco deste estudo recai sobre a esfera local, especificamente o município de Imperatriz, opta-se por uma abordagem que destaca os principais indicadores sociais e econômicos da região, visando situar o leitor sobre o contexto sociológico no qual as deliberações ocorrem.

Essa estratégia justifica-se pela compreensão, amplamente sustentada pela literatura especializada, de que as dinâmicas deliberativas e participativas transbordam os limites formais dos conselhos. As negociações, conflitos de interesse e divergências, tanto discursivas quanto não discursivas, desenrolam-se antes e após as reuniões colegiadas. Os conselheiros têm posições na estrutura social de Imperatriz, marcada por particularidades próprias da dinâmica social e econômica local. A influência e o poder de uma representação no âmbito municipal estão diretamente relacionados ao valor atribuído ao Estado na esfera municipal, à complexidade da burocracia administrativa e à dinâmica dos jogos políticos vigentes. A proximidade ou distanciamento entre conselheiros da sociedade civil e do poder público, bem como o grau de consensualidade entre os participantes do conselho, são também moldados pela cultura e história local. Por essas e outras razões, torna-se essencial uma apresentação concisa da realidade socioeconômica de Imperatriz.

O município de Imperatriz foi fundado em 1852. Situa-se no oeste do Estado do Maranhão, na região conhecida como Sul Maranhense, estrategicamente posicionada no que é denominado “Portal da Amazônia”. Esse título deriva de sua localização única, na confluência

dos biomas Amazônico e Cerrado, destacando seu papel como núcleo de planejamento estratégico para a Região Tocantina. A cidade, separada do Estado do Tocantins pelo rio de mesmo nome, desempenha um papel vital na dinâmica regional, abrangendo uma área de aproximadamente 1.368,987 Km², dos quais apenas cerca de 100 km são urbanizados (menos de 10%).

Figura 4 - Localização geográfica do Município de Imperatriz - Maranhão



Fonte: Santos e Nunes (2018, p. 125).

Em primeiro lugar, apresenta-se os dados e indicadores essenciais da localidade. Nesse sentido, com base nos dados fornecidos pelo Censo do IBGE de 2022, é possível realizar uma análise abrangente sobre diversos aspectos socioeconômicos e demográficos da cidade de Imperatriz, localizada no Estado do Maranhão. Com uma população de 273.110 habitantes e uma densidade demográfica de 199,49 habitantes por quilômetro quadrado, Imperatriz destaca-se como a segunda cidade mais populosa do estado e a mais populosa da região tocantina.

No que se refere ao trabalho e rendimento, os dados de 2021 indicam um salário médio mensal de 2,1 salários mínimos e uma proporção de pessoas ocupadas em relação à população total de 25,73%. Apesar de ocupar posições relativamente altas em comparação com outros municípios do estado (47 de 217 em relação ao salário médio e 2 de 217 em

relação à proporção de pessoas ocupadas), apenas 25,73% da população imperatrizense possui uma ocupação formal de trabalho, evidenciando possíveis desafios econômicos e de empregabilidade na região.

No âmbito da educação, Imperatriz apresenta uma taxa de escolarização de 98,4% para crianças de 6 a 14 anos de idade, posicionando-se em 16 de 217 municípios do estado. No entanto, os índices do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para os anos iniciais (5) e finais (4,4) do ensino fundamental na rede pública, demonstram certa precariedade nesse âmbito.

Quanto ao Produto Interno Bruto (PIB) per capita, Imperatriz apresenta um valor de R\$ 29.592,70 em 2021, posicionando-se como o décimo quinto município com maior PIB no Estado do Maranhão. Esses números sugerem um nível de atividade econômica relativamente elevado na região. No entanto, é importante ressaltar que tal indicador não reflete necessariamente a distribuição equitativa de renda entre os habitantes. Como será detalhado posteriormente, assim como outras cidades brasileiras, Imperatriz é caracterizada por uma forte concentração de riqueza, particularmente em latifúndios e no setor de comércio.

No que diz respeito à saúde, a taxa de mortalidade infantil média na cidade é de 10,64 para cada 1.000 nascidos vivos, enquanto as internações devido a diarreias são de 1,6 para cada 1.000 habitantes. Embora esses números estejam em uma posição intermediária em comparação com todos os municípios do estado, evidenciam a importância de políticas públicas voltadas para a saúde infantil e o saneamento básico.

Por fim, em termos de infraestrutura urbana, Imperatriz apresenta percentuais relativamente altos de domicílios com esgotamento sanitário adequado (48,3%), arborização em vias públicas (69,7%) e urbanização adequada (22,4%).

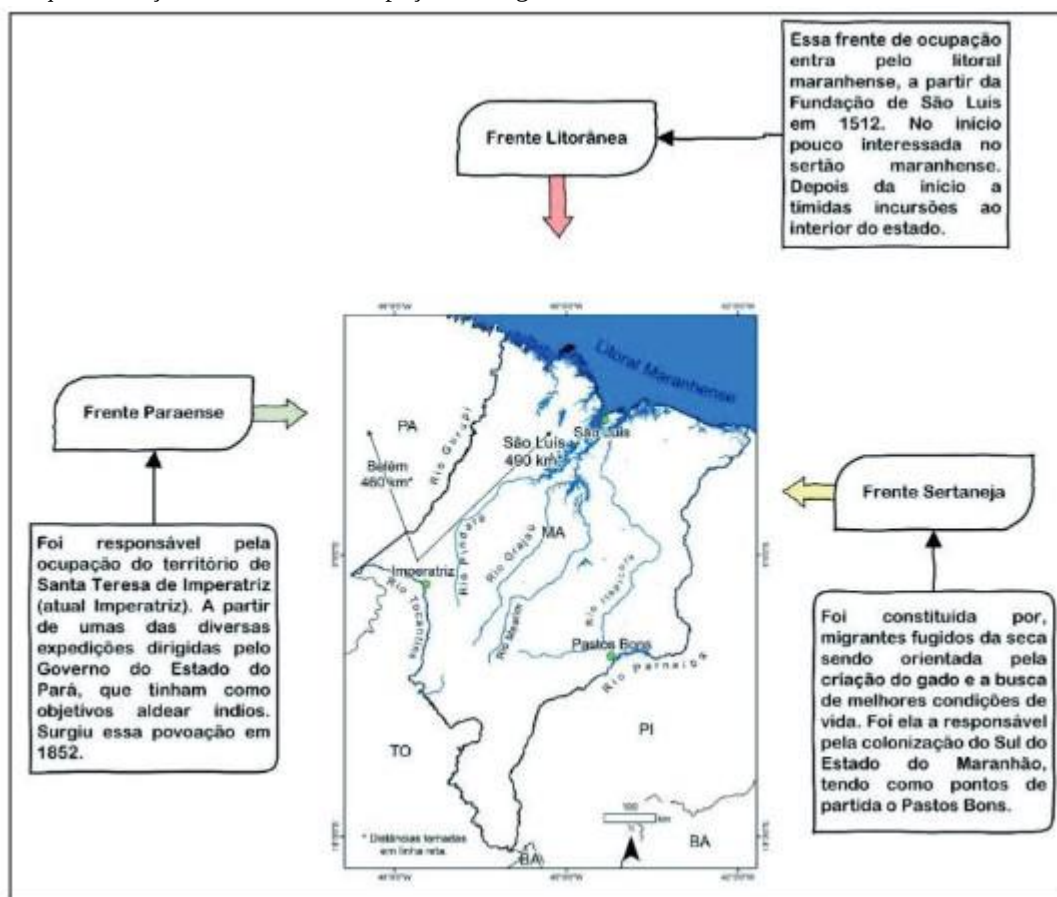
Em suma, os dados estatísticos oferecem insights importantes sobre diversos aspectos da realidade socioeconômica e demográfica de Imperatriz, destacando tanto seus pontos fortes quanto os desafios a serem enfrentados para promover o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida da população.

Em síntese, os dados estatísticos oferecem insights cruciais para a compreensão da estrutura social de Imperatriz, destacando seus pontos fortes e desafios. Essas informações são essenciais para entender como fatores socioeconômicos e demográficos impactam a mobilização política e o funcionamento dos conselhos na cidade. Ao analisar os dados, é possível identificar padrões e lacunas que influenciam diretamente a capacidade de participação efetiva da população nos processos decisórios e na formulação de políticas públicas.

Em segundo lugar, faz-se uma análise da historiografia social de Imperatriz. Esse tipo de análise exige um exame detido à luz dos ciclos econômicos e dos processos de ocupação do sul do Maranhão, elementos cruciais para compreender a estruturação social dessa região. Santos e Nunes (2018) argumentam que, assim como indicado nos trabalhos de Sanches (2008), Franklin (2005; 2008) e Ferreira (2008), esses fatores são indispensáveis para a análise histórica de Imperatriz. Destaca-se, particularmente, o período da segunda metade do século XIX, uma época caracterizada pela limitada expansão desenvolvimentista e pelas conexões terrestres escassas no estado do Maranhão. Neste contexto, o Rio Tocantins emergiu como um eixo vital para o transporte e a ocupação territorial, assumindo um papel central na dinâmica de desenvolvimento e integração da região.

De acordo com Santos e Nunes (2018), a expansão territorial de Imperatriz ocorreu através de três principais frentes: a litorânea, a sertaneja e a paraense. A primeira, movendo-se do norte ao sul (São Luís ao Sul do Maranhão), visava a ocupação de terras para exploração agro exportadora; a segunda, expandindo-se do leste ao oeste, era impulsionada pela agropecuária orgânica do sertão do Piauí e Bahia; e a terceira, do noroeste para o sudeste (Pará ao Sul do Maranhão), liderada por iniciativas governamentais da província do Pará, focava no aldeamento indígena e na exploração de territórios inexplorados. Este último movimento, em particular, resultou na fundação da Colônia Militar de Santa Tereza do Tocantins, que evoluiria para a Vila Nova de Imperatriz e, posteriormente, para a cidade de Imperatriz.

Figura 5 - Esquematização das frentes de ocupação da Região Sul do Maranhão



Fonte: Santos e Nunes (2018, p. 125).

A incursão liderada pelo governo paraense em 1852, que mobilizou onze embarcações e aproximadamente 200 homens sob o comando do tenente coronel João Roberto Ayres Carneiros, com o frade carmelita Frei Manoel Procópio do Coração de Maria atuando como capelão, constitui um marco significativo na história de ocupação do sul do Maranhão, particularmente na formação de Imperatriz. Esta frente, denominada frente paraense, delineia-se por seus objetivos de aldeamento indígena e reconhecimento de territórios não explorados, refletindo uma estratégia de colonização com nuances distintas das demais frentes de ocupação (Santos; Nunes, 2018)..

A análise dos processos históricos de ocupação, conforme delineada por estudiosos como Santos e Nunes (2018), Franklin (2005), Ferreira (2008), e Trovão (2008), revela a complexidade e a multiplicidade de interesses subjacentes à formação de Imperatriz. A intervenção do Estado e da Igreja, manifesta nas frentes Litorânea e Paraense, contrasta com a ocupação sertaneja, caracterizada por uma expansão orgânica impulsionada por vaqueiros e

agropecuarias. Esse contraste de metodologias e objetivos entre as frentes de ocupação desvenda a heterogeneidade das forças que modelaram o desenvolvimento inicial da região.

O projeto de aldeamento indígena, promovido pela frente paraense e fortemente influenciado pela Igreja Católica, destaca-se pela sua intenção de estabelecer uma presença estruturada e de longo prazo no território, visando não apenas a exploração dos recursos naturais, mas também a integração e o controle sobre as populações indígenas. Este aspecto contrasta com os objetivos da frente sertaneja, cuja migração do Piauí e da Bahia era motivada pela repressão ou aprisionamento dos indígenas e pela ocupação das terras através da formação de latifúndios.

As dinâmicas de ocupação de Imperatriz refletem a complexidade dos interesses envolvidos na formação da cidade, desde a exploração de recursos naturais até os projetos de aldeamento indígena com forte influência eclesial. A intersecção desses interesses, potencializada pela localização estratégica de Imperatriz, ainda hoje ressoa na estrutura socioeconômica da cidade, evidenciando como o passado histórico de ocupação influencia as práticas sociais contemporâneas.

Embora os registros históricos revelem uma riqueza e complexidade notáveis, a historiografia de Imperatriz, conforme documentado por estudiosos como Franklin (2005; 2008), Barros (1996), Negreiros (1996) e Sanches (2003), tem predominantemente realçado os ciclos econômicos modernos na narrativa de evolução da cidade. Essa acentuada concentração nas dinâmicas econômicas é objeto de crítica por Pantoja e Pereira (2019), que apontam para uma tendência de moldar a história social local com base em orientações culturais e ideológicas voltadas para o desenvolvimento. Essa perspectiva permeia os discursos não apenas de figuras políticas e intelectuais, mas também de lideranças comunitárias e cidadãos, coletivamente imbuídos de noções de desenvolvimento, progresso e modernidade. Tais concepções projetam Imperatriz como uma cidade em constante transformação, eternamente à beira de alcançar seu potencial pleno, encapsulada na ideia do "vir a ser".

Essas percepções têm suas raízes na narrativa de desenvolvimento originada no Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, de 1956 a 1961, que enfatizava a necessidade urgente de um desenvolvimentismo nacional. Esse contexto coincide com a inauguração da Rodovia Belém-Brasília (BR 010), particularmente em seu trecho relativo a Imperatriz, em 1961, evento que contou com a presença do próprio Kubitschek (Franklin, 2005). A rodovia transformou a estrutura econômica e social da região, instaurando uma ideologia de progresso na localidade.

A construção da Rodovia Belém-Brasília é considerada pela historiografia local um marco social e histórico fundamental para Imperatriz. Historiadores como Elvira Barros (1996), Negreiros (1996) e Franklin (2005) destacam o papel crucial da rodovia na formação da identidade da cidade. De acordo com o consenso acadêmico e popular, a rodovia não apenas promoveu a conexão da região Norte e Nordeste com o resto do país, mas também com a economia global, reforçando o discurso de progresso econômico (Franklin, 2005).

No entanto, Pantoja e Pereira (2019) criticam a tendência de narrar a história social de Imperatriz focando exclusivamente na Rodovia Belém-Brasília. Segundo os autores, essa abordagem contribuiu para a assimilação da população local pela ideologia do progresso e do desenvolvimento, vinculados à noção de modernidade pautada no uso da técnica e ciência para a exploração dos recursos a serviço do capitalismo.

Ao demarcar a historiografia local entre o antes e o depois da rodovia, cria-se um “novo” momento fundacional para a cidade, sugerindo que Imperatriz não possui uma história relevante antes de 1960. Tal visão tende a invisibilizar as relações sociais antecedentes ao “marco da modernidade local”. Assim, a identidade de Imperatriz passa a ser percebida exclusivamente como produto de uma modernidade econômica tardia, desvinculada das pessoas e relações intrínsecas ao local, e focada nas promessas econômicas da região em seu contexto regional.

A difusão da ideologia do progresso e do desenvolvimentismo econômico em Imperatriz tem repercussões profundas na constituição cultural-ideológica da cidade. Uma consequência primária é o apagamento do “outro” ou do “antes” da modernidade, resultando na invisibilização de populações ou comunidades anteriores ao *boom* econômico impulsionado pelos empreendimentos federais. Histórias e vivências pré-modernização urbana são relegadas à categoria de “tradicional”, frequentemente associada a conceitos de “não civilizado” ou “não moderno”. Assim, as narrativas sociais e as experiências de vida de agricultores familiares, pequenos extrativistas, imigrantes, pescadores e comunidades rurais anteriores à década de 1960 são marginalizadas tanto na memória científica quanto popular da cidade.

Este epistemicídio das comunidades tradicionais não é um fenômeno acidental ou um mero equívoco narrativo. Trata-se de um apagamento intencional, enraizado na lógica capitalista, que visa ocultar os conflitos sociais existentes na região. Comunidades tradicionais, incluindo pescadores, extrativistas e agricultores familiares, foram subjugadas a diversas formas de violação de direitos durante os chamados “ciclos de desenvolvimento”

(Santos; Nunes, 2018). A região é notória por seus conflitos agrários violentos¹³⁷, práticas de coronelismo atreladas à pistolagem¹³⁸ e significativos focos de trabalho escravo¹³⁹. Essas violências não ocorrem à margem do progresso econômico, mas estão intrinsecamente ligadas a ele. Sem a contínua violação dos direitos fundamentais e humanos das populações e relações tradicionais, a promessa do desenvolvimentismo seria inviável.

Portanto, a narrativa do progresso econômico local acaba por substituir a análise crítica da história social local por uma adesão à promessa de desenvolvimento, progresso e modernidade, mesmo que a um custo elevado (à preço de sangue). A ideologia do desenvolvimento, assim, não apenas remodela a paisagem econômica, mas também reconfigura a memória coletiva e a identidade cultural de Imperatriz, priorizando uma visão de futuro em detrimento do reconhecimento e da valorização das raízes e das lutas históricas da comunidade.

Conforme apontam Pantoja e Pereira (2019, p. 81), outra consequência direta dessa ideologia é a consolidação da “lógica do domínio sobre a natureza”. Essa perspectiva se manifesta desde a construção da Rodovia BR 010, que implicou a destruição de extensas áreas da Amazônia, até projetos recentes de grandes corporações, como a Suzano Papel e Celulose. Essa orientação para a exploração dos recursos naturais, sob o pretexto de avanço econômico — e, por extensão, desenvolvimento social —, tem raízes que antecedem até mesmo o ciclo econômico iniciado na década de 1960.

Como mencionado, a expropriação dos recursos naturais está intrinsecamente relacionada aos conflitos agrários e à violência no meio rural. A posse de terras e a formação de latifúndios emergem como símbolos de poder e distinção social, evidenciando a influência política e econômica que acompanha o controle sobre o ambiente natural. Seja através de

¹³⁷ Imperatriz está situada em região fronteira com o Estado do Pará e do Tocantins, conhecida como "Bico do Papagaio". Situada no extremo-norte do Estado, a região do Bico do Papagaio é a área de transição entre o Cerrado e a Floresta Amazônica. A região é conhecida por violentos conflitos por posse e propriedade de terras. De acordo com Oliveira (2014), os conflitos tornaram-se mais intensos a partir de 1960, com os ciclos de modernização urbana.

¹³⁸ No dia 10 de maio de 1986, o padre Josimo Morais Tavares, então coordenador da Comissão Pastoral da Terra (CPT) do Araguaia-Tocantins, foi assassinado em Imperatriz (MA), Brasil, por fazendeiros contrários ao seu trabalho em prol das famílias da região. Este incidente, caracterizado como um ato de violência ligado aos conflitos fundiários no país, evidencia os perigos enfrentados por defensores dos direitos humanos e líderes comunitários envolvidos em movimentos sociais. O assassinato de Padre Josimo tornou-se emblemático, representando uma faceta da luta pela terra no Brasil e destacando a necessidade de proteção e garantia dos direitos desses ativistas.

¹³⁹ A região tocantina do Estado do Maranhão, composta por municípios como Imperatriz, Açailândia e outros, tem sido historicamente afetada pela problemática do trabalho escravo. De acordo com dados do Ministério Público do Trabalho (MPT), entre os anos de 2003 e 2021, foram resgatados mais de 4.500 trabalhadores em condições análogas à escravidão nessa região. As atividades econômicas mais frequentemente associadas a esses casos incluem a exploração agropecuária, a produção de carvão vegetal, a construção civil e a extração de madeira.

práticas extrativistas e de grilagem de terras em sua forma “tradicional”, seja pela atuação de grandes empresas ou do Estado, o domínio sobre a natureza torna-se um marcador social significativo, refletindo as tensões e desigualdades inerentes ao processo de desenvolvimento econômico local.

Três décadas após a construção da Rodovia Belém-Brasília, na década de 1990, Imperatriz emerge como um polo de intensa migração, posicionando-se estrategicamente na fronteira entre Tocantins e Pará, além de estabelecer conexões viárias com Piauí e Ceará. Essa localização privilegiada eleva seu status no contexto das regiões Norte e Nordeste, transformando-a em um “lugar de passagem”, conforme expressão local.

A partir dos anos 90, Imperatriz começa a se destacar no cenário econômico regional, atraindo latifundiários e empresários motivados pelo potencial econômico emergente. Este influxo gera acúmulos de poder econômico, social e político, especialmente entre latifundiários e empresários de fora, que progressivamente formam a elite local.

Esta nova elite carrega consigo o ideal de progresso oriundo da modernidade tardia dos anos 60, perpetuando a noção de um “forasteiro” portador de “projetos de desenvolvimento” para a cidade. As populações originárias de Imperatriz são marginalizadas e vistas como incapazes de autogestão. Desdobra-se uma lógica de exercício de poder que pressupõe a necessidade de uma figura de influência externa, um “projeto de progresso” econômico para a cidade e uma percepção da população local como carente de governança, mas inepta para governar.

Essa dinâmica subjaz às estruturas políticas locais, como evidenciado pelo fato de que, desde a promulgação da Constituição de 1988, Imperatriz teve apenas um prefeito natural da cidade, Renato Cortez Moreira¹⁴⁰. Seu governo durou meros dez meses antes de ser tragicamente assassinado em outubro de 1993, no mercado municipal. Esse episódio ilustra a resistência da estrutura política em aceitar lideranças, saberes e relações locais, frequentemente desqualificadas como “atrasadas” ou incompatíveis com a narrativa de progresso econômico e a imagem consolidada de poderosos desenvolvimentistas externos.

Os efeitos decorrentes da lógica desenvolvimentista e capitalista em Imperatriz manifestam-se, inicialmente, no silenciamento e marginalização não apenas em termos

¹⁴⁰ Renato Cortez Moreira, natural de Imperatriz e nascido em 22 de junho de 1934, foi eleito pelo sufrágio universal em eleição municipal em 1992, como membro do Partido Trabalhista Renovador (PTR). Assumiu o cargo de prefeito em 1 de janeiro de 1993, governando até 6 de outubro do mesmo ano. Sua gestão foi abruptamente interrompida quando foi assassinado com dois tiros por um pistoleiro no mercado municipal de Imperatriz. O crime suscitou investigações que apontaram como possível motivação o descontentamento do prefeito em relação às vantagens concedidas pela gestão anterior à empresa Transportes Coletivos Imperial, cujo sócio majoritário era Geraldo Hipólito da Silva. Renato Moreira, ao passar a tratar a empresa de forma equitativa às demais, teria desencadeado o homicídio.

metafóricos, mas simbólicos e existenciais, de grupos ou indivíduos que contestam a racionalidade capitalista voltada à exploração desenfreada dos recursos naturais. Este processo de exclusão se dá tanto no plano físico, por meio da eliminação de indivíduos e grupos, quanto no plano político, através do apagamento de suas vozes e presenças.

Com o tempo, a cidade passou a refletir uma homogeneização discursiva, onde apenas as narrativas alinhadas ao progresso e ao encantamento pelo desenvolvimento econômico ganhavam visibilidade social. Aqueles que divergiam e se deparavam com a repressão física ou ideológica recuaram, amedrontados, do cenário político eleitoral e social.

Consequentemente, o cenário eleitoral local tem sido dominado por gestores vinculados a ideologias neoliberais ou de centro-direita, com discursos políticos que reforçam a lógica capitalista ou desenvolvimentista estatal. Ideologias focadas no bem comum, na defesa do meio ambiente ou em políticas distributivas enfrentam dificuldades de aderência na região, sendo rotuladas como “utópicas”.

Além disso, a cidade caracteriza-se pela formação de uma população politicamente apática, que se alinha facilmente aos interesses de grupos poderosos. Observa-se um número reduzido de coletivos e movimentos sociais, com associações de bairro voltadas quase exclusivamente para atividades culturais, sem demandas por políticas públicas significativas. A dependência do personalismo dos gestores municipais para a definição das políticas públicas é marcante. Em situações de negligência ou corrupção, a comunidade encontra-se desarticulada para exigir ações ou mudanças na gestão pública.

Esse contexto político fomenta a dependência do personalismo político, com foco na figura do prefeito municipal, e promove práticas de governo coronelistas e patrimonialistas, além de limitar as ações políticas coletivas reivindicatórias. Tal dinâmica influencia diretamente os conselhos de direitos e políticas públicas na região. Diante desse cenário, surge a inquietação: como promover práticas deliberativas em um ambiente marcado por mandonismo, patrimonialismo, personalismo e apatia política?

Desse modo, uma das hipóteses centrais deste estudo é que a estrutura social de Imperatriz contribui para as dificuldades no estabelecimento de relações deliberativas e participativas eficazes entre diferentes atores sociais, em especial entre o Estado e a sociedade civil. As críticas aos conselhos, apresentadas na primeira seção desta tese, são amplificadas no contexto local devido à facilidade de cooptação das lideranças sociais pelos interesses estatais, ao enfraquecimento das redes de mobilização política e à limitada eficácia decisória.

Nas próximas páginas, esta hipótese será examinada à luz da estrutura sócio-econômica de Imperatriz, buscando desvendar os desafios e potencialidades das práticas

deliberativas e participativas na região em relação às políticas públicas atinentes às pessoas com deficiência no âmbito do conselho municipal.

4.3 Panorama Institucional dos Conselhos de Direitos das Pessoas com Deficiência no âmbito nacional e no Estado do Maranhão

Este tópico tem como objetivo apresentar um panorama dos conselhos de direitos das pessoas com deficiência nas esferas federal e estadual do Brasil. A análise mais detalhada dos conselhos municipais, que constituem a unidade central desta pesquisa, será abordada em seções específicas.

A escolha por uma visão mais ampla, abordando aspectos institucionais e regulatórios, visa corroborar a tese de Lavallo (2016) sobre a predominância da União sobre as demais entidades federativas. Esta influência se manifesta tanto pelo papel da União como referencial (servindo de modelo) quanto pelo seu poder de indução (atuando como um agente modelador), aspectos cruciais para a configuração e funcionamento dos conselhos nas outras esferas.

Não surpreendentemente, observa-se uma inter-relação significativa entre as características do federalismo brasileiro e a dinâmica das instituições participativas. O modelo de federalismo centrípeto adotado pelo Brasil, de natureza centralizadora, resulta em uma relação de dependência dos Estados e municípios em relação à União. Essa dependência pode ser categorizada como *reflexiva*, onde entidades federativas (Estados e municípios) só agem após iniciativas prévias da União, apesar de possuírem autonomia para tal, ou como *indutiva*, na qual Estados e municípios baseiam suas ações e decisões nas diretrizes federais.

Tal dependência é evidente nos conselhos estaduais e, principalmente, nos municipais. Um exemplo notável foi o enfraquecimento dos conselhos estaduais e municipais após a extinção do Conselho Nacional pelo Decreto 9.759 de 11 de abril de 2019. Outra demonstração dessa dependência é a dificuldade enfrentada por pequenos municípios em estruturar seus próprios órgãos deliberativos sem o suporte e orientação dos agentes estaduais.

Portanto, compreender as estruturas, funções e especificidades dos conselhos nacional e estadual é fundamental para contextualizar adequadamente a unidade de análise desta pesquisa, o conselho municipal, no panorama do federalismo brasileiro e na política de interesses associados.

4.3.1 Conselho Nacional de Direitos das Pessoas com Deficiência (CONADE)

O Conselho Nacional de Direitos das Pessoas com Deficiência (CONADE) é um órgão colegiado de alto nível, constituído por representantes do governo e da sociedade civil, com a finalidade primordial de monitorar e avaliar as políticas nacionais relacionadas às pessoas com deficiência. Sua criação em 1999 reflete o contexto de expansão dos conselhos na década de 1990, impulsionado pelo processo de democratização pós-Constituição de 1988, que conferiu maior protagonismo aos direitos humanos no Brasil.

Segundo Lourdes Duarte (2017), a ideia de um conselho voltado para as questões das pessoas com deficiência surgiu já em 1981, durante o 2º Encontro Nacional de Entidades de Pessoas com Deficiência, porém, não avançou devido às restrições impostas pelo regime militar vigente na época, que reprimia qualquer forma de mobilização social.

Em 1986, o Decreto nº 93.481 estabeleceu a criação da Coordenadoria para Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência (CORDE), representando um avanço importante na organização das demandas políticas dos movimentos sociais voltados para as pessoas com deficiência. No entanto, a CORDE tinha apenas um papel consultivo e não participava efetivamente dos processos decisórios do Estado.

Apesar das limitações enfrentadas durante os seus 15 anos de existência (1986-1999), a CORDE representou um progresso significativo ao propor políticas públicas para pessoas com deficiência, especialmente em um contexto político autoritário. A criação de um Conselho Consultivo no interior da CORDE em 1987, conforme estabelecido pelo Decreto nº 94.806, foi um passo adiante, ainda que limitado, ao permitir a participação de entidades relacionadas às pessoas com deficiência na formulação de políticas.

A transformação da CORDE em CONADE, conforme argumentado por Lourdes Duarte (2017), não foi uma ruptura completa, mas sim uma evolução gradual. Além das pressões advindas da Constituição de 1988, que reconheceu os direitos das pessoas com deficiência, o lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) em 1996 pelo Ministério da Justiça foi outro marco importante. O PNDH inseriu a questão da deficiência no contexto dos direitos humanos, fortalecendo a demanda por uma abordagem mais ampla e digna para as pessoas com deficiência, e incentivando uma postura mais proativa do Estado brasileiro em relação a essa questão crucial de cidadania.

A institucionalização do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) trouxe consigo uma significativa mudança no panorama político brasileiro. Inicialmente vinculado à Secretaria Nacional de Direitos Humanos, criada no ano de 1996, este programa assumiu um

papel fundamental na promoção e proteção dos direitos humanos em todo o país. Em 2003, essa Secretaria foi incorporada à Presidência da República, sendo então denominada Secretaria de Direitos Humanos (SDH). Esse órgão desempenhou um papel crucial na criação de diversos conselhos nacionais, entre os quais se destaca o CONADE.

O CONADE foi efetivamente estabelecido através do Decreto nº 3.298, como parte integrante do Plano Nacional de Integração da Pessoa com Deficiência. Este plano, abrangendo diversas áreas como saúde, educação, trabalho, lazer, desporto, infância e assistência social, estabeleceu diretrizes essenciais para o exercício dos direitos individuais e sociais das pessoas com deficiência. Neste contexto normativo e político, o Conselho Nacional surge como um importante mecanismo de controle social, encarregado de monitorar e avaliar o desenvolvimento das políticas delineadas no plano nacional.

O regimento interno do CONADE delinea suas principais atribuições, que incluem a aprovação de planos e programas do governo federal, o monitoramento da implementação da Política Nacional de Inclusão da Pessoa com Deficiência, o acompanhamento da proposta orçamentária da Secretaria de Direitos Humanos, a aprovação dos planos anuais de Ação da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência e o apoio às ações dos Conselhos de Direitos das Pessoas com Deficiência nos estados e municípios.

A composição híbrida do CONADE reflete a representatividade tanto do Poder Público quanto da Sociedade Civil. Enquanto o Poder Público está representado em todas as esferas (nacional, estadual e municipal), a sociedade civil tem representantes apenas em âmbito nacional. Os representantes estatais abrangem quatro grandes setores: político, econômico, social e militar. Por outro lado, a representação da sociedade civil é composta por organizações nacionais voltadas para pessoas com deficiência, além de associações ou conselhos específicos.

As organizações sociais interessadas em participar do CONADE devem atender a requisitos legais rigorosos, incluindo serem entidades privadas sem fins lucrativos, atuarem em âmbito nacional e terem filiações em pelo menos cinco estados distribuídos em três regiões do país. Isso contribui para a seleção de instituições com um elevado nível de organização interna, capital político e estrutura administrativa complexa, influenciando o perfil e a atuação dos conselheiros e dos movimentos sociais de maneira significativa.

A estrutura organizacional do CONADE compreende a Presidência, a Vice-Presidência e a Secretaria Executiva. A Presidência e a Vice-Presidência são ocupadas por membros eleitos internamente, com mandatos de dois anos, observando a alternância entre representantes da sociedade civil e do governo. A Secretaria Executiva é responsável pela

administração do CONADE e é efetuada pela Secretaria de Direitos Humanos, além de coordenar as comissões permanentes e temáticas.

As reuniões do CONADE ocorrem no Plenário, a cada dois meses, ou de forma extraordinária, mediante requerimento do Presidente ou da maioria dos membros. O quórum mínimo é de 16 membros, sendo que somente os conselheiros têm direito ao uso da palavra, exceto em casos excepcionais. As decisões do CONADE são formalizadas por meio de resoluções, pareceres e recomendações.

Um relatório elaborado em 2012 pelo Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA) fornece informações sobre o perfil e a atuação dos conselheiros do CONADE na época. O relatório revela que o Conselho tendia à paridade entre os sexos, com 52% de homens e 48% de mulheres. Quanto à raça, 70% dos membros eram brancos e 26% negros (pretos e pardos). Mais de 90% possuíam ensino superior completo, e a faixa etária predominante era de 41 a 64 anos, representando 61% dos membros. A maioria dos conselheiros (87%) tinha uma renda mensal acima da média nacional, com maior variação entre os representantes da sociedade civil. Quanto à experiência no CONADE, 39% dos membros tinham menos de um ano de participação, seguidos por 31% com 1 a 3 anos de experiência. Além disso, a pesquisa demonstrou que a maioria dos conselheiros participa ou já havia atuado em outros conselhos, como os de saúde, educação e direitos da criança.

Esses dados permitem traçar um perfil do conselheiro do CONADE à época da pesquisa: adultos brancos, de classe média/alta, com alto nível de escolaridade, estabilidade financeira e engajamento político. Embora se acredite que o perfil dos conselheiros tenha se tornado mais plural ao longo do tempo, a falta de registros atualizados não permite confirmar essa hipótese. É importante observar que muitas das características do perfil dos conselheiros se reproduzem nos conselhos estaduais e municipais, especialmente em relação à escolaridade, renda mensal e participação política ativa. A tendência à elitização demonstra-se como um efeito das relações de representação não apenas no espaço parlamentar, mas também em setores extraparlamentares, conforme discutido por Tatagiba (2002; 2012).

Embora o CONADE apresente uma equilibrada representação de gênero, a representação racial não espelha a diversidade do Brasil. Em um país onde pretos e pardos constituem uma significativa parcela da população, a sub-representação desses grupos no conselho gera um descompasso entre as políticas desenvolvidas e as reais necessidades de todos os segmentos da sociedade, em particular daqueles historicamente marginalizados.

Além disso, a predominância de conselheiros com elevada escolaridade e renda sugere um viés socioeconômico. Tal viés pode conduzir à formulação de políticas que não levam em

conta as experiências e desafios enfrentados por indivíduos de classes sociais inferiores ou com menor nível educacional. A consequência é uma possível desconexão entre as decisões do conselho e as realidades vividas por uma ampla parcela da população.

A eficácia do CONADE está intrinsecamente ligada à diversidade de experiências e perspectivas de seus membros. A falta de diversidade pode limitar a habilidade do conselho em abordar questões complexas de maneira abrangente e inclusiva. Por outro lado, a experiência prévia dos membros em outros conselhos, apesar de benéfica, corre o risco de criar um ambiente onde novas ideias e abordagens sejam sub-representadas, diminuindo a inovação nas políticas propostas.

A representatividade não afeta apenas a eficácia das políticas do CONADE, mas também sua legitimidade e capacidade de engajamento com o público. Um conselho que não reflete a diversidade da população pode resultar em uma desconexão e falta de confiança entre o CONADE e os cidadãos brasileiros. Para um engajamento público efetivo, é imperativo que os membros do conselho compreendam e representem os diversos grupos sociais do Brasil.

Apesar das críticas relativas à composição do CONADE, é incontestável sua contribuição em dois aspectos fundamentais. Primeiramente, o CONADE tem desempenhado um papel crucial na mobilização política das pessoas com deficiência, ao estabelecer uma plataforma pública de âmbito nacional para a discussão de pautas específicas da categoria. Esta esfera pública se caracteriza por um elevado grau de organização e planejamento, evidenciando a capacidade do CONADE em congregar esforços e direcionar o debate político.

Em segundo lugar, destaca-se o papel do CONADE em estimular a criação e fortalecimento de conselhos em nível estadual e municipal, por meio da disseminação de recomendações e diretrizes. Este incentivo fomenta a adoção de uma agenda comum na luta política e social das pessoas com deficiência, cuja eficácia é ilustrada pela realização das Conferências Nacionais de Direitos das Pessoas com Deficiência.

As conferências de políticas públicas setoriais, consolidadas como instrumentos de participação social desde o processo de redemocratização do Brasil, ocorrem em âmbito nacional, estadual e municipal. Elas representam fóruns participativos amplos, configurando-se, segundo uma visão otimista, como arenas deliberativas por excelência. Tais eventos permitem que um vasto grupo de indivíduos, independentemente de sua qualificação, possa expor argumentos e deliberar sobre questões específicas. Sob uma perspectiva mais cética, no entanto, as conferências podem ser vistas como espaços dominados por arranjos

corporativistas e por um grupo restrito de intelectuais e atores que monopolizam as discussões e as pautas (Tatagiba, 2002; Pereira, 2014).

Não obstante, as Conferências Nacionais emergem como arranjos institucionais democráticos de suma importância para as pessoas com deficiência, tendo influenciado políticas públicas significativas, como a Lei Brasileira de Inclusão e o Programa Viver Sem Limites¹⁴¹. Essa estreita conexão entre o CONADE e a mobilização política e social das pessoas com deficiência ressalta a relevância das conferências, as quais, mesmo sem uma obrigatoriedade legal para sua realização, nascem de uma mobilização orgânica desse segmento da população.

Portanto, as Conferências Nacionais, convocadas pelo CONADE, representam marcos importantes na promoção dos direitos das pessoas com deficiência por vários motivos: (a) estabelecem um fórum público para a discussão dos direitos fundamentais desse grupo; (b) reconhecem a participação como um direito fundamental a ser concretizada; (c) os debates geram propostas que frequentemente se convertem em projetos de lei ou políticas públicas. A seguir, são apresentadas as Conferências Nacionais já realizadas, evidenciando o impacto tangível do CONADE na formulação e implementação de estratégias inclusivas no Brasil.

Quadro 11 - Conferências Nacionais de Direitos das Pessoas com Deficiência convocadas pelo CONADE

Ano	Tema	Ação Governamental	Eixos temáticos
2006	Acessibilidade: você também tem compromisso	Campanha Nacional de Acessibilidade	Turismo; Sistema Único de Assistência Social (SUAS); Estatuto das PcD; Educação Inclusiva; Passe Livre Interestadual; Atuação do Ministério Público, Sistema Único de Saúde; Inclusão escolar no ensino Médio; Acessibilidade; Tecnologia Assistiva; Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, Juventude; Deficiência Auditiva e Linguagem
2008	Inclusão, participação e desenvolvimento: um novo jeito de avançar	Agenda Social Direitos de Cidadania Pessoas com Deficiência	Saúde e Reabilitação Profissional; Educação e Trabalho; Acessibilidade
2012	Um olhar através da	Plano Nacional Viver	Educação; Esporte, Cultura e Lazer; Trabalho e

¹⁴¹ O programa "Viver sem Limites" foi uma iniciativa do Governo Federal brasileiro, lançada em 2011, com o objetivo de promover a inclusão social e a garantia dos direitos das pessoas com deficiência. O programa tinha como principais eixos de atuação a saúde, a educação, a inclusão social e a acessibilidade, visando proporcionar melhores condições de vida e oportunidades para esse segmento da população. Dentre as ações desenvolvidas pelo programa estavam a criação de centros especializados de reabilitação, a oferta de equipamentos e recursos de acessibilidade, a promoção da educação inclusiva e a implementação de políticas de emprego e renda para pessoas com deficiência.

	Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU: novas perspectivas e desafios	sem Limites	Reabilitação Profissional; Acessibilidade; Comunicação; Transporte e Moradia; Saúde, Prevenção, Reabilitação, Órtese e Prótese; Segurança e Acesso à Justiça; Padrão de Vida e Proteção Social
2016	Os desafios na implementação da política da pessoa com deficiência: A transversalidade como radicalidade dos direitos humanos	Plano Nacional Viver sem Limites	Gênero, Raça e Etnia, diversidade sexual e geracional; Órgãos gestores e instâncias de participação social; A interação entre os poderes e os entes federados.

Fonte: elaboração própria com base em Pereira (2014) e os Relatórios e Anais das Conferências.

Embora o CONADE tenha estabelecido sua importância no âmbito da participação cívica e na defesa dos direitos das pessoas com deficiência, não se encontra alheio às mudanças dos contextos políticos contemporâneos. De modo particular, a influência exercida pelo governo federal e os vieses político-ideológicos têm se mostrado desafiadores. Um exemplo ilustrativo é a realização das Conferências Nacionais, restritas aos períodos dos governos de esquerda do Partido dos Trabalhadores, nas gestões de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Contrariamente, nas administrações consideradas de centro ou de extrema direita, a exemplo das presidências de Michel Temer e Jair Bolsonaro, tais eventos não foram convocados, resultando em uma formulação de políticas governamentais realizada de maneira unilateral pelo Estado.

Este cenário evidencia o impacto dos novos contextos participativos, em especial, o avanço do populismo autoritário sobre a estrutura e a eficácia dos conselhos. A manifestação mais contundente dessa influência deu-se em 11 de abril de 2019, quando o Presidente Jair Bolsonaro expediu o Decreto nº 9.759, determinando a dissolução de diversos colegiados da administração pública federal. Este decreto também revogou o Decreto nº 8.243 de 23 de maio de 2014, erradicando a Política Nacional de Participação Social.

As intenções subjacentes a esse decreto presidencial eram claras: eliminar canais de participação social na concepção de políticas públicas e, conseqüentemente, silenciar vozes dissonantes que pudessem emergir desses espaços colegiados. Esta estratégia não apenas procurava centralizar o poder decisório nas mãos do líder governamental, reforçando a noção de um governo unipessoal, mas também buscava intimidar e demarcar as fronteiras entre os grupos políticos opositores, utilizando-se de uma retórica que classificava os colegiados como entidades “inúteis” e geradoras de “gastos desnecessários”. Tais justificativas, ancoradas em

uma lógica utilitarista neoliberal, escondem, de fato, um repúdio às políticas que favoreçam a diversidade de perspectivas e a participação democrática.

Ademais, a contestação da constitucionalidade desse decreto reflete-se na sua flagrante violação aos princípios constitucionais de participação social, como confirmado pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121, que resultou na suspensão parcial de sua validade através de medida cautelar¹⁴². Este episódio sublinha a tensão entre as novas tendências de populismo autoritário e os fundamentos da democracia participativa, afetando não apenas o CONADE, mas também os conselhos estaduais e municipais.

A repercussão desse decreto sobre o CONADE e, por extensão, sobre os conselhos estaduais e municipais, confirma uma das premissas deste estudo: o emergente populismo, caracterizado pela centralização e autoritarismo, repercute diretamente sobre os mecanismos de participação social, inclusive nos níveis mais localizados.

4.3.2 Conselho Estadual de Direitos da Pessoa com Deficiência - Estado do Maranhão

O Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Maranhão (CEPD-MA), instituído pela Lei nº 8.360 de 28 de dezembro de 2005, é um órgão colegiado de natureza consultiva, deliberativa, fiscalizadora e normativa. Vinculado à Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP), sua principal finalidade é a promoção, implementação e defesa dos direitos das pessoas com deficiência.

A estrutura do CEPD-MA é composta de maneira paritária, contando com dez representantes do Estado e dez da sociedade civil, cada um com um suplente. Destaca-se na composição do conselho a inclusão da Defensoria Pública, em vez do Ministério Público, como representante do poder público. Além disso, a lei estabelece quatro critérios para a participação de representantes da sociedade civil: (a) indicação em fórum apropriado; (b) personalidade jurídica; (c) atuação social de no mínimo um ano; e (d) foco em atividades voltadas para pessoas com deficiência.

Um aspecto relevante da legislação do CEPD-MA é a definição das condições para a perda do mandato dos conselheiros. Estas incluem: desvinculação ou extinção do órgão ou entidade representada, ausência injustificada em três reuniões consecutivas ou seis alternadas

¹⁴² O julgamento da medida cautelar na ADI nº 6.121, que discutiu a constitucionalidade do decreto nº 9.759/19, revelou uma dinâmica marcada por uma considerável controvérsia no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Notavelmente, a decisão foi caracterizada por uma divisão significativa entre os ministros, com 6 votos a favor e 5 contrários ao deferimento parcial da medida cautelar. Contudo, é relevante observar que, durante o julgamento, a análise se concentrou mais em questões processuais e formais do que propriamente na matéria de fundo, relacionada à participação social.

num período de um ano, e comportamento incompatível com os objetivos do conselho (art. 5). Notavelmente, a lei não prevê a perda de mandato por conflitos de interesse reconhecidos, uma lacuna significativa, especialmente quando um conselheiro, mesmo representando a sociedade civil, possui ligações questionáveis com o poder público.

Para combater a problemática da falta de quórum nas reuniões mensais, um desafio também presente nos conselhos municipais, o CEPD-MA implementou mecanismos legais específicos. A estrutura interna do conselho inclui o plenário, presidência e vice-presidência, comissões permanentes e especiais, e uma secretaria executiva. As decisões são tomadas pela maioria dos presentes, contanto que o quórum necessário seja alcançado, e o Presidente possui voto de qualidade em caso de empate.

Por fim, o CEPD-MA, embora integrado à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania, mantém autonomia técnica e institucional. Essa independência é evidenciada pela alocação de dotações orçamentárias específicas na lei orçamentária anual e pela capacidade do conselho de estabelecer convênios com entidades públicas e privadas sem necessitar de autorização prévia da secretaria.

4.4 Anatomia Institucional: desvendando a estrutura do Conselho de Direitos da Pessoa com Deficiência de Imperatriz

O Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência de Imperatriz (doravante CMDPD ou apenas Conselho), no Estado do Maranhão, foi estabelecido pela Lei Municipal nº 962, datada de 20 de abril de 2001. Inicialmente nomeado como “Conselho Municipal de Pessoas Portadoras de Deficiências”, o órgão adotou sua denominação atual em 2009, conforme a Lei Ordinária Municipal nº 1.294 de 09 de junho de 2009. Esta mudança de nomenclatura refletiu a necessidade de alinhamento com o modelo biopsicossocial de deficiência, expresso na Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, que recebeu status de emenda constitucional no Brasil. A atualização visava adequar o conselho ao enfoque em direitos humanos, em contraste com a abordagem anterior mais centrada no aspecto médico da deficiência.

O artigo 2 da lei de criação do conselho detalha suas competências essenciais no que se refere aos direitos e políticas públicas para pessoas com deficiência. Entre estas competências estão: desenvolver estudos, projetos e debates; contribuir com os órgãos municipais no planejamento de ações integradas; receber propostas e sugestões da sociedade e emitir opiniões sobre denúncias, programas, projetos e eventos; promover intercâmbios e convênios com instituições nacionais e estrangeiras; opinar sobre a construção e manutenção

de equipamentos públicos acessíveis; propor concursos para financiamento de projetos e concessão de prêmios; e estabelecer prioridades e deliberações sobre o orçamento destinado às políticas públicas para a categoria (Imperatriz, 2001).

Conforme o artigo 4, o conselho é composto paritariamente por membros da sociedade civil e do Poder Público, totalizando 14 membros efetivos e 14 suplentes. A composição inicial diferia da atual, com 6 conselheiros indicados pelo Poder Executivo, 1 pelo Poder Legislativo e 6 eleitos por entidades representativas do setor, além de 1 conselheiro indicado pelo Ministério Público Federal. As mudanças da composição do conselho podem ser melhor analisadas no quadro cronológico abaixo:

Quadro 12 - Histórico Institucionais do CMDPD

Composição paritária original (Lei Municipal nº 962/2001)	
Representação do Poder Público 02 (dois) representantes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Transporte 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Governo e Projetos Estratégicos 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Qualidade de Vida 01 (um) representante da Câmara de Vereadores de Imperatriz	Representação da Sociedade Civil 01 (um) representante do Ministério Público Federal 03 (três) representantes de associações ou entidades de pessoas com deficiência física do Município 01 (um) representantes de associações ou entidades de pessoas com deficiência auditiva do Município 01 (um) representantes de associações ou entidades de pessoas com deficiência visual do Município 01 (um) representantes de associações ou entidades de pessoas com deficiência mental do Município
Alterações feitas pela Lei Municipal nº 1.160 de 10 de maio de 2006	
• Substitui a representação societal do Ministério Público Federal pelo Ministério Público Estadual • Substitui a representação da Secretaria de Desenvolvimento Humano por Secretaria de Educação • Substitui a representação da Secretaria de Qualidade de Vida pela Secretaria da Saúde • Substitui a representação de associação ou entidade de pessoas com deficiência auditiva por um representante da Escola Especializada de Pessoas com Deficiência Auditiva • Adiciona 01 (um) representante de pessoas com deficiência mental.	
Alteração feita pela Lei Municipal nº 1.239 de 11 de março de 2008	
• Substitui a representação societal do Ministério Público Estadual por 01 (um) representante da Ordem dos Advogados do Brasil, subseção de Imperatriz.	
Composição Atual do Conselho de Direitos da Pessoa com Deficiência (2023/2024)	
Representação do Poder Público 01 (um) representante da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES)	Representação da Sociedade Civil 01 (um) representante da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Imperatriz (APAIE)

01 (um) representante da Secretaria Municipal da Mulher 01 (um) representante da Secretaria Municipal do Meio Ambiente 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Saúde (SEMUS) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Governo (SEGOV) 01 (um) representante do Poder Legislativo Municipal (Câmara de Vereadores)	01 (um) representante da Associação de Surdos de Imperatriz (ASSIM) 01 (um) representante da Associação dos Deficientes Visuais Deus é Fiel (ASDEVI) 01 (um) representante da Associação de Pessoas com Deficiência do Centro de Assistência Profissionalizante (CENAPA) 01 (um) representante da Associação das Famílias e Amigos dos Autistas de Imperatriz (AFAGAI). 02 (dois) representantes da Ordem dos Advogados de Imperatriz (OAB)
---	---

Fonte: elaboração própria.

A composição institucional do Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência de Imperatriz merece uma análise cuidadosa, especialmente no que tange à participação de instituições como o Ministério Público (Estadual e Federal) e a Ordem dos Advogados do Brasil (subseção de Imperatriz), classificadas como "representantes da sociedade civil". Levanta-se a questão: o que qualifica tais instituições para esta posição na estrutura deliberativa?

Originalmente, o Ministério Público, primeiro na esfera Federal e depois na Estadual, ocupava a cadeira destinada à sociedade civil organizada no conselho. Atualmente, contudo, o Ministério Público não possui posição no Conselho, seja como sociedade civil ou entidade *sui generis*. Sua inclusão inicial pode ser compreendida à luz da Constituição de 1988, que define o Ministério Público como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, com a responsabilidade de defender a ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, CRFB). Assim, o Ministério Público foi equiparado à sociedade civil devido ao seu mandato constitucional de proteção dos direitos das pessoas com deficiência.

Outra interpretação possível é que o Ministério Público, seja na esfera Federal ou Estadual, poderia exercer um papel estratégico como representante da sociedade civil, mesmo sem ser, de fato, parte dela. Dadas suas atribuições constitucionais de monopólio da ação penal pública (art. 129, I e II), além da capacidade de instaurar inquéritos civis e ações civis públicas em defesa de interesses difusos e coletivos, o Ministério Público atuaria como um agente dissuasivo contra possíveis violações cometidas pelo poder público.

De outra sorte, a ausência da Defensoria Pública na composição do conselho é notável, especialmente considerando que, segundo o art. 134 da Constituição Federal, a Defensoria tem a atribuição de promover os direitos humanos e defender, em todos os graus, os direitos individuais e coletivos de forma integral e gratuita aos necessitados. Além disso, conforme

mencionado, o Conselho de Direitos da Pessoa com Deficiência do Estado do Maranhão reconhece a participação da defensoria pública, porém, na qualidade de representante do Poder Público.

Diante disso, propõe-se uma composição híbrida e não apenas paritária para o conselho municipal, considerando os seguintes aspectos:

- a) Inclusão de um representante do Ministério Público Estadual e um da Defensoria Pública Estadual;
- b) Estes novos atores seriam classificados como organizações *sui generis*, com função de auxílio às atividades do conselho;
- c) Eles não ocupariam vagas destinadas à representação da sociedade civil, a fim de não reduzir o número de conselheiros societários.

A proposta de manter uma composição híbrida no Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência não apenas preserva a paridade entre representantes da sociedade civil e do Estado, mas também aborda um desafio comum enfrentado por esses conselhos: a falta de comunicação e colaboração efetiva entre diferentes setores institucionais. Com a inclusão de representantes do Ministério Público e da Defensoria Pública, cria-se um canal direto para a resolução de demandas, evitando o redirecionamento desnecessário dos casos que caem fora das competências dos conselhos.

Atualmente, é comum que conselheiros encaminhem questões individuais ou coletivas para o Ministério Público ou a Defensoria Pública. Quando estas questões não se enquadram nas áreas de atuação desses órgãos, os demandantes são orientados a procurar outras instituições. Esse processo não só leva à perda de tempo e recursos, mas também impõe um fardo adicional às pessoas com deficiência que já enfrentam barreiras de acessibilidade. A inclusão desses órgãos no Conselho poderia, portanto, melhorar significativamente a eficiência e a eficácia da resposta às necessidades desse grupo, assegurando uma comunicação mais direta e ações mais coordenadas entre as diversas entidades envolvidas.

Um segundo aspecto notável na composição legal do Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência (CMDPD) de Imperatriz é a inclusão de uma cadeira específica para representantes de pessoas com deficiência mental. Recentemente, observou-se uma mobilização social significativa de familiares e pessoas com autismo ou síndrome de Down. O Conselho Estadual expandiu sua representação para incluir organizações que atuam nas áreas de “deficiências múltiplas” e “síndromes”. Em Imperatriz, tradicionalmente, a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) representa o segmento das pessoas com deficiências mentais. Contudo, em 2023, a Associação de Familiares e Amigos de

Pessoas com Autismo de Imperatriz (AFAGAI) foi adicionada ao conselho, ampliando a representatividade além dos limites inicialmente estabelecidos pela lei.

Um terceiro ponto de destaque é a representação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), subseção de Imperatriz, no conselho. Essa representação não constava na lei de fundação do CMDPD, sendo inserida somente sete anos após sua criação, em 2008, substituindo a vaga anteriormente ocupada pelo Ministério Público Estadual. Atualmente, a OAB conta com dois representantes no CMDPD, apesar da ausência de previsão legal específica para tal. Semelhante ao Conselho do Estado do Maranhão, a OAB é considerada uma representante da sociedade civil organizada. No entanto, seu caráter *sui generis* e os potenciais conflitos de interesses inerentes à instituição podem introduzir certa ambiguidade no papel representativo que a OAB desempenha no conselho.

Embora essas questões sobre a distribuição de assentos para representantes de determinadas entidades no CMDPD possam parecer meras formalidades, elas têm, na verdade, uma importância substancial. A inclusão ou exclusão de uma entidade reflete diretamente a cultura participativa de Imperatriz e a mobilização das pessoas com deficiência na região. As mudanças legais e regimentais observadas ao longo do tempo indicam uma redução da presença do Ministério Público (Federal e Estadual) no conselho, com uma atuação mais focada no âmbito judicial do que social. Por outro lado, a Defensoria Pública Estadual, apesar de sua recente atuação na cidade, ainda não foi reconhecida como um membro potencial do conselho.

Ademais, a presença da AFAGAI e outras entidades de formação mais recente reflete uma evolução nos movimentos sociais e organizações em defesa dos direitos das pessoas com deficiência, que frequentemente transcendem os limites pré estabelecidos pelas normativas regimentais e legais. A representação dupla tanto da OAB quanto das entidades de pessoas com deficiência ou síndromes, ainda que ausente na legislação regulamentadora, sugere um descompasso entre a mobilização social efetiva e sua correspondência nas estruturas institucionais formalizadas.

Este desequilíbrio entre a evolução da representação social e a rigidez das estruturas institucionais pode, a médio e longo prazo, constituir um entrave significativo ao pleno exercício da participação social dentro do conselho, necessitando de uma revisão criteriosa para assegurar a representatividade efetiva e a eficácia operacional do órgão.

Ao observar a composição institucional, uma pergunta emerge: *quem são as pessoas com deficiência que tais entidades representam, de acordo com o Conselho Municipal ?*

Neste quesito, o CMDPD adotou, em sua lei de fundação, uma abordagem descritiva para conceituar deficiência, uma prática comum em documentos oficiais que seguem o modelo biomédico. O artigo 5 desta lei categoriza a deficiência em quatro tipos: física, auditiva, visual e mental, baseando-se em características corporais, sensoriais ou funcionais específicas.

É importante notar que essa técnica jurídica descritiva-médica não está em consonância com o art. 1 da Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência¹⁴³. Esta Convenção, ao ter *status* de emenda constitucional¹⁴⁴, confere ao Artigo 5 da lei municipal uma possível inconstitucionalidade perante o bloco de constitucionalidade¹⁴⁵. Além disso, observa-se um desalinhamento entre a norma municipal e a Lei Brasileira de Inclusão, refletindo modelos normativos distintos: enquanto a lei municipal ainda ecoa a retórica biomédica, a Convenção Internacional e a Lei de Inclusão adotam o modelo biopsicossocial.

A estrutura interna do conselho é dividida em três partes: o Plenário, a comissão executiva e as comissões temáticas. Inicialmente, a comissão executiva consistia de cinco membros, incluindo o cargo de tesoureiro, que foi extinto pela lei municipal nº 1.160/2006. Essa comissão desempenha funções administrativas essenciais, como convocação e presidência de sessões, execução e encaminhamento de resoluções deliberativas, tomada de decisões em casos urgentes e delegação de funções aos membros do conselho¹⁴⁶.

As comissões temáticas, que podem ser provisórias ou permanentes, são dedicadas à elaboração e apresentação de propostas para a implementação de políticas públicas em áreas

¹⁴³ De acordo com a Convenção Internacional: “Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas”.

¹⁴⁴ Vale lembrar que a Convenção Internacional de Direitos da Pessoa com Deficiência foi aprovada de acordo com os ditames do art. 5, §3 da Constituição Federal brasileira, *in verbis*: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.”

¹⁴⁵ O termo “bloco de constitucionalidade” refere-se a um conjunto de normas e princípios que, embora não estejam explicitamente estabelecidos no texto constitucional de um país, são reconhecidos como integrantes do sistema jurídico e possuem força normativa equivalente à Constituição. Esse conjunto pode incluir tratados internacionais de direitos humanos, jurisprudência consolidada dos tribunais superiores e princípios fundamentais reconhecidos pela comunidade jurídica. Essa noção é crucial para ampliar a proteção dos direitos fundamentais e fortalecer o sistema de garantias jurídicas, permitindo que normas e princípios internacionais sejam invocados perante os tribunais nacionais para proteger os direitos dos cidadãos, contribuindo para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

¹⁴⁶ Art. 10 do Regimento Interno do CMDPD de Imperatriz, Estado do Maranhão.

específicas, como saúde, educação e assistência social. Estas comissões setoriais não são restritas apenas a membros do conselho, permitindo a inclusão de profissionais técnicos das áreas relevantes. Contudo, é mandatório que pelo menos um conselheiro participe de cada comissão temática¹⁴⁷.

O Plenário, composto por todos os membros do conselho com direito a voz e voto, é considerado o órgão superior. Suas competências incluem debater e votar matérias em discussão, solicitar providências das comissões executiva ou temáticas, apresentar relatórios e propor a criação ou dissolução de comissões temáticas¹⁴⁸. Para que as deliberações do Plenário sejam válidas, é necessário um quórum mínimo de metade mais um dos membros efetivos, ou seja, pelo menos oito conselheiros, sejam eles titulares ou suplentes. Geralmente, os suplentes têm direito a voz, adquirindo direito a voto apenas na substituição de um membro titular. As reuniões deliberativas do Plenário ocorrem mensalmente, sempre na primeira terça-feira de cada mês.

O conselho prevê em seu regimento interno um conjunto detalhado de regras formais para o procedimento deliberativo previsto¹⁴⁹. Essas regras podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- a) as deliberações serão públicas;
- b) apenas os titulares ou suplentes em exercício terão direito de voz e voto;
- c) qualquer pessoa presente terá o direito de voz, conforme determinado pelo Plenário
 - c.1) A pessoa externa ao conselho deve pedir inscrição no direito de voz ao Presidente do Conselho

¹⁴⁷ Art. 11 do Regimento Interno do CMDPD de Imperatriz, Estado do Maranhão.

¹⁴⁸ As competências do Plenário do CMDPD de Imperatriz estão arroladas no art. 12 do Regimento interno. A saber: “Art. 12º Ao plenário compete: I. debater e votar matéria em discussão; II. solicitar informações, providências e esclarecimentos à Comissão Executiva e às Comissões Temáticas; III. solicitar reexame de solução aprovada em reunião, anterior, quando esta estiver imprecisas ou inadequações técnicas; IV. apresentar relatórios e pareceres dentro dos prazos fixados; V. participar de Comissões Temáticas com direito à voto; VI. executar atividades que lhes forem atribuídas pelo plenário; VII proferir declarações de voto e tê-las mencionadas em ata, incluindo suas posições contrárias, caso julgue necessário; VIII. apresentar questões de ordem na reunião; IX. propor a criação e dissolução de Comissões Temáticas; X. informar, justificadamente, à Secretária do CMPPD a impossibilidade de comparecimento.”

¹⁴⁹ Essas regras estão dispostas nos artigos 14 a 16 do Regimento Interno do CMDPD de Imperatriz.

- c.2) Após o exercício do direito de voz, a pessoa só poderá se manifestar para esclarecer questão de fato, desde que autorizada pelo Presidente
- d) As matérias (assuntos) deliberadas devem ser levadas por intermédio de algum membro do conselho.
- e) as deliberações somente podem ocorrer mediante a presença de pelo menos mais da metade dos conselheiros;
- f) as decisões decorrentes das deliberações serão tomadas pela maioria simples dos membros presentes;

Quadro 13 - Estrutura Procedimental Deliberativa do CMDPD

Quem fala? (Direito de Voz)	Sobre o que se fala? (Matéria debatida)	Quando se fala? (Momento deliberativo)	Quem decide sobre o que é falado? (Tomada de decisão)
Todas as pessoas presentes, sejam conselheiros ou pessoas externas ao conselho.	Assuntos levados pelos conselheiros e inseridos na pauta das reuniões.	Durante as discussões e votações. Primeiro, Presidente. Segundo, relator. Terceiro, comissão executiva ou temática. Por fim, terceiros não integrantes do conselho.	Apenas os conselheiros, na qualidade de Plenário. Os membros externos não têm direito de voto.

Fonte: elaboração própria.

Outro aspecto relevante nesse desenho institucional diz respeito ao papel do presidente na dinâmica do Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência (CMDPD). Os conselhos, em sua estrutura institucional, geralmente concentram um conjunto amplo de competências administrativas e políticas na figura do presidente. Embora as decisões coletivas mais tomadas sejam tomadas pelo Plenário, o presidente detém atribuições fundamentais como “coordenar o uso da palavra”, “decidir questões de ordem” e “intervir ou suspender os trabalhos”, o que lhe confere uma posição de destaque e controle nas deliberações¹⁵⁰.

¹⁵⁰ As atribuições do Presidente no CMDPD estão dispostas no artigo 20, *in verbis*: Art. 20º Ao. presidente incube dirigir, coordenar, supervisionar as atividades do Conselho, e, especificamente: I - convocar e presidir as reuniões do Plenário; II - coordenar o uso da palavra; III — submeter à votação as matérias a serem decididas pelo Plenário, intervindo na ordem dos trabalhos ou suspendendo-os, sempre que necessário; IV - assinar as deliberações do Conselho e as atas relativas ao seu cumprimento; V - submeter à apreciação do plenário o relatório anual do Conselho; VI - decidir as questões de ordem; VII - cumprir e fazer cumprir as resoluções emanadas do Plenário; VIII - propor a criação e dissolução de Comissões Temáticas, conforme a necessidade; IX - indicar conselheiro para participar de Comissões Temáticas, e X - encaminhar aos órgãos públicos da

Para mitigar o risco de centralização excessiva do poder, o CMDPD adota um sistema de alternância no exercício da presidência: dois anos sob a liderança de um representante da sociedade civil e dois anos de um representante do Poder Público. Esta alternância visa prevenir o monopólio da direção administrativa e política do conselho, enfatizando seu caráter híbrido.

Pesquisas nacionais sobre conselhos, realizadas por Tatagiba (2002; 2005), Almeida (2013; 2014; 2020), Silva (2011) e outros, revelam que essa estrutura institucional influencia significativamente a ação política dos conselhos. A centralização executiva nos conselhos reflete a dinâmica observada na representação eleitoral, onde as decisões são técnicas no Chefe do Executivo. Esta abordagem apresenta desafios, conforme indicado na literatura acadêmica. Um dos problemas é o personalismo e o uso instrumental do conselho para autopromoção social e política por parte dos presidentes, especialmente aqueles que aspiram a cargos eletivos ou nomeações governamentais. Outra questão é a monopolização da ideologia política interna no órgão deliberativo. O presidente, com poder sobre a criação de comissões temáticas e a formação da comissão executiva, pode utilizar o seu controle sobre a ordem e a fala para silenciar vozes divergentes dentro do conselho, o que se torna particularmente problemático quando a presidência é exercida por agentes do Poder Público.

Por fim, sobre os aspectos institucionais, faz-se necessário mencionar que o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência de Imperatriz vivenciou um período de suspensão de suas atividades entre 2020 e 2022, retomando seu funcionamento apenas no início de 2023. Essa interrupção, provocada inicialmente pela pandemia da COVID-19, foi agravada pela incapacidade de adaptação às reuniões remotas e, subsequentemente, pelo impacto psicológico e operacional resultante do Decreto de extinção do CONADE, o qual reverberou negativamente nas expectativas em torno das políticas públicas locais, instaurando um sentimento generalizado de desalento entre os conselheiros e a comunidade que representam.

administração direta e indireta, estudos, pareceres ou decisões do Conselho, objetivando assegurar o pleno exercício dos direitos individuais e sociais das pessoas portadoras de deficiência. Parágrafo único. O presidente terá direito a voto nominal e de qualidade.

Este período de inatividade acentuou desafios anteriores de engajamento e participação, evidenciando uma crise de articulação dentro do conselho. A ausência prolongada de atividades deliberativas e de fiscalização comprometeu significativamente a eficácia do CMDPD na defesa e promoção dos direitos das pessoas com deficiência. No entanto, as atividades retornaram em 2023, oferecendo uma oportunidade para reavaliar e reestruturar as práticas deliberativas do conselho.

4.5 Discursos, Debates e Decisões: exploração da estrutura e dos procedimentos participativos e deliberativos no CMDPD

Neste segmento da tese, será exposta uma narrativa analítica baseada nas entrevistas conduzidas de dezembro de 2023 a fevereiro de 2024 com integrantes do Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência de Imperatriz, Estado do Maranhão. No total, foram realizadas 14 (quatorze) entrevistas, das quais os trechos mais relevantes e representativos foram cuidadosamente selecionados para serem apresentados na linguagem original dos entrevistados. Esta abordagem tem por objetivo assegurar a fidelidade à voz e à expressão autêntica dos participantes, oferecendo uma visão genuína de suas perspectivas e experiências.

A análise dos relatos colhidos nas entrevistas será conduzida de maneira crítica e contextualizada, isto é, vinculando os relatos às bases teóricas discutidas anteriormente nesta pesquisa (sessões 1, 2 e 3). Os depoimentos foram categorizados em oito eixos temáticos: (1) concepções de participação; (2) representação coletiva e movimentos sociais; (3) controle social; (4) novo populismo; (5) ativismo digital e mídias virtuais; (6) emoções políticas; (7) processos deliberativos; e (8) críticas, desafios e dificuldades. Essa categorização foi realizada considerando os aspectos temáticos salientados na revisão da literatura e nos fundamentos teóricos, possibilitando uma análise detalhada e coerente com o arcabouço teórico desta tese.

Ademais, para enriquecer a análise, foram incorporados dados observacionais coletados durante as reuniões do conselho, a partir de 2019, abarcando tanto sessões presenciais quanto virtuais, adaptadas devido ao contexto pandêmico. Esses dados observacionais fornecem um panorama complementar às informações das entrevistas, revelando nuances sobre a dinâmica interna e a operacionalização do conselho. Na articulação dos dados e na exposição dos argumentos, será mantida uma distinção clara entre as informações advindas das entrevistas e aquelas derivadas da observação direta, assegurando precisão e transparência na apresentação dos achados.

Na elaboração desta exposição, os representantes da sociedade civil são designados pela sigla RSC, enquanto os do poder público, pela sigla RPP. Conforme mencionado, a preferência foi dada à utilização de citações diretas, recorrendo às palavras exatas dos conselheiros para capturar a essência de suas contribuições e perspectivas. Este método assegura que o relato permaneça fiel ao conteúdo expresso pelos participantes, preservando a autenticidade de suas vozes, mesmo quando estas não se alinham estritamente às normas da língua culta. Ademais, para destacar os trechos de maior significância nas falas dos conselheiros, optou-se pelo uso de **negrito**, facilitando a identificação dos pontos centrais e ampliando a clareza da apresentação.

4.5.1 Concepções de Participação

“É uma questão de a gente se impor e saber se impor” – Entrevistada 2 (RSC)

A participação na dinâmica do CMDPD pode ser compreendida sob duas concepções, conforme emerge das declarações dos entrevistados. Uma perspectiva mais formal está ligada à presença dos conselheiros nas reuniões, enquanto a outra perspectiva, mais substancial, relaciona-se à capacidade e à força reivindicativa dos participantes do conselho. A primeira pode ser denominada "participação como quórum" e a segunda, "participação como engajamento", respectivamente. O segundo tipo depende intrinsecamente do primeiro, pois o engajamento pressupõe a presença básica. Entre os entrevistados, é consenso que o conselho sofre com a deficiência nos dois tipos de participação, uma lacuna que ameaça as atividades do conselho e até mesmo sua existência.

Essa dualidade nas concepções de participação, identificadas nas entrevistas, alinha-se aos dados apresentados por Lavalley (2011) sobre as dimensões da participação: a institucional e a prática. A dimensão institucional, correspondente à "participação como quórum", refere-se à integração em uma instituição participativa caracterizada por vínculos mais formais e procedimentais, como a presença, assinatura de atas e participação em votações. A dimensão prática, a política em essência, envolve a mobilização dos atores, frequentemente descrita pelos entrevistados como "engajamento", ou seja, ações políticas concretas como distribuição de panfletos, protestos e o levantamento de pontos para debate nas deliberações.

Nas declarações dos conselheiros, observa-se uma convergência na percepção de que a participação, em ambas as concepções, está enfraquecida. No entanto, uma constatação

recorrente nas falas é o reconhecimento de que os conselheiros da sociedade civil tendem a participar mais ativamente do que os conselheiros do Estado, uma observação inclusive reconhecida pelos representantes estatais. Esse fenômeno ocorre por várias razões. Uma delas é o método de convocação para o Conselho. As entidades da sociedade civil organizam-se por meio de fóruns participativos no município e devem atender a um conjunto de requisitos jurídicos e administrativos para integrar o Conselho, evidenciando seu interesse inicial por meio da "trajetória de institucionalização", que inclui registro em cartório, posse de CNPJ, prova de sede, etc. A entrevistada 11 (RSC) enfatiza claramente essa diferenciação:

Eles vão, eles fazem (representantes do Estado). **Mas o civil frequenta mais do que o de todos. O civil sempre frequenta mais do que o público.** Quando é para, tem que ser assim. Te chamar é necessário. **É urgente que tu venhas, que tu participes, porque nós temos a pauta da reunião e isso e isso, isso tu tens que participar.** Solicitamos que todos estejam presentes e o conselheiro é o suplente, porque cada conselheiro tem um suplente. Aí às vezes aí aparecem, às vezes aparecem todos. (Entrevistada 11 – RSC).

Por outro lado, os conselheiros do Poder Público são convocados por meio de oficiais internos das secretarias, que os indagam sobre o interesse em participar do conselho. Nas entrevistas, destaca-se que muitos representantes do poder público não possuem familiaridade com a temática e aderem à convocação movidos por razões afetivas ou pessoais, como a existência de um familiar com algum tipo de deficiência. A adesão de alguns conselheiros do poder público deve-se mais à curiosidade pessoal ou laços afetivos do que ao conhecimento técnico ou ao compromisso político com a causa.

A escassez de conhecimento temático resulta em uma participação mais reservada dos representantes do Estado nas deliberações. Salientam-se como exceções as representações estatais das secretarias de Educação e Assistência Social, que, além de terem uma longa história na defesa dos direitos das pessoas com deficiência, lidam diretamente com essa pauta em suas atividades institucionais cotidianas.

Outra razão para a diminuição da participação dos conselheiros estatais é a ambiguidade de sua representação no conselho. O representante do Estado limita sua atuação por receio de represálias por parte de seus superiores. Esse cenário foi bem ilustrado pelo Entrevistado 1 (RSC):

Eles talvez não. Eles são mais medrosos (representantes do Estado). Talvez seja essa palavra. Eles são mais medrosos. Alguns foram indicados sem nem conhecer a política da pessoa com deficiência, né. Talvez sejam, não tenham conhecimento, mas os que são do Estado, que compreendem que já estiveram a frente do Conselho e sabem e que tem filhos com deficiência, esses são ativos. **Não aparecendo, eles optam por não aparecer por conta mesmo dessa questão de**

sofrer algum tipo de penalidade por parte do poder público. Mas por detrás dos bastidores eles prestam um apoio significativo nessa construção de pauta. E a sociedade civil é bem mais articulada e organizada, né, do que o poder público. (Entrevistado 1 – RSC).

A avaliação da participação também deve considerar os critérios de motivação dos participantes. Os representantes da sociedade civil demonstram motivação decorrente de suas lutas pessoais e políticas. Em contrapartida, é notável que nenhum representante do Estado possui deficiência. A própria Entrevistada 3, uma representante do Poder Público, admite, com franqueza, que a maioria das pessoas na gestão municipal participa “por obrigação”, como observado:

Agora o tempo eu não consigo me lembrar que ano que foi, mas sempre tivemos uma participação muito grande de outras instituições que nos ajudaram a organizar, né? Pelo menos as questões assim mais burocráticas do conselho tem que obedecer (...) assim as reuniões, tem que ser assim. **Mas a gente sempre teve muito problema com participação, porque as pessoas conselho se o conselho ele não tem fundo, ele as pessoas participam, às vezes, até porque são obrigadas.** Digo, por exemplo, **pessoas da gestão.** (Entrevistada 3 – RPP).

O método de convocação, o temor de represálias e as motivações coercitivas dos conselheiros do Estado, aliados a problemas estruturais como a falta de acessibilidade e suporte adequado aos conselheiros da sociedade civil, culminam em uma séria dificuldade para o CMDPD: a falta de quórum necessário para a tomada de decisões. Em suas observações como um externo, o pesquisador notou diversas reuniões improdutivas devido a esse problema, causando significativos atrasos na formulação de políticas públicas e em questões internas, como a aprovação do regimento interno ou a organização de eventos.

O Entrevistado 1 (RSC) acredita que essa recorrente ausência pode ser interpretada, intencionalmente ou não, como um meio de o Poder Público enfraquecer a autoridade do CMDPD, através do esvaziamento participativo nas reuniões. A Entrevistada 10, do poder público, afirma: *“Eu quase não participo dessas reuniões. Eu vou de vez em quando”*, demonstrando não compreender o impacto de sua ausência no progresso dos trabalhos do conselho.

Quanto à questão do quórum para deliberação e tomada de decisões, a Entrevistada 3 (RPP), que já atuou como Presidente do Conselho em gestões passadas, ressalta que esse problema prejudicou severamente a implementação de políticas públicas durante seu período na presidência. Em suas palavras:

Porque se você vai fazer uma reunião e não tem quórum, não tem como você resolver nada. Então muitas vezes eu fui barrada por isso. Aí eu sozinha

acabamos. **A gente acabou tendo muitas críticas porque a gente queria resolver as coisas e não podia e fazia algumas coisas assim do ponto de vista de eventos, essas coisas, sem ter resolvido em reunião.** Se não tiver resolvido em reunião. As pessoas criticam e tem que ser com um acordo com todo mundo, como diz o regimento, né? **Tem que ter quórum para resolver e um problema maior era esse.** (Entrevistada 3 – RPP).

Por outro lado, conforme salientado pelos entrevistados, a mera presença dos conselheiros nas reuniões não é suficiente para constituir uma concepção eficaz de participação; torna-se imprescindível uma “presença ou participação qualificada”. Como evidenciado nas críticas da literatura especializada aos conselhos (seção 1) e nas objeções ao modelo deliberativo de Habermas (seção 2), entidades deliberativas como o CMDPD requerem um nível de qualificação técnica para que os debates sejam frutíferos. Mesmo que as questões abordadas sejam primordialmente políticas, a falta de compreensão acerca de temas complexos, tais como a distribuição de competências dos serviços públicos no Brasil, as normas administrativas para regularização de atividades associativas ou os jargões técnicos das políticas públicas, podem provocar confusões nas deliberações ou conflitos entre os conselheiros, conforme explicado pela Entrevistada 2:

A maioria dos conselheiros, em todos os conselhos, todos, não sabe qual o seu papel, tanto da sociedade civil como do poder público. O que acontece? Como eu participo de todos os outros conselhos, as pessoas parecem que elas querem ou a favor ou contra isso. Isso não existe. **Quando a gente começa a dizer o que que é, qual é o papel que a gente tem que fazer dentro do Conselho? Eles dizem que é totalmente errado, que a gente está errado, que a gente não sabe falar, não sabe dizer o que que é. Quando na realidade eles têm que se capacitar porque as entidades da sociedade civil elas não se capacitam e toda a legislação ela vai mudando.** Então, quando ela muda e a gente tem as cadeiras dentro do conselho, o que acontece? Essas entidades, ela não cuida das suas diretorias, elas não cuidam dos seus papéis, eles não cuidam de nada deles. Então depois eles querem ter direitos e não pode contratar com nenhum ente público, nem receber fundos via conselho. **Por quê? Porque não estão adequados de acordo com a lei. E isso machuca muito eles. Quando a gente tenta explicar e as pessoas acham que não é o papel da gente ensinar.** Quando eu entendo que o papel da gente, quando a gente sabe, é disseminar para todo mundo aquilo que tem que aprender, senão a gente nunca vai progredir nessa luta e nessa causa. (Entrevistada 2 – RSC).

A desigualdade informacional sobre competências técnicas amplia as diferenças nos repertórios de mobilização dos conselheiros. Em vez de unirem-se para uma auto capacitação interna, acabam se segmentando, gerando divisões internas no conselho. Os próprios conselheiros da sociedade civil dividem-se entre si, através de hierarquias baseadas no tempo de experiência na defesa da causa da deficiência e na competência técnica com conhecimento de normas, direitos e regulamentos. Notoriamente, essa estratificação de saberes e competências revela-se como uma extensão das desigualdades socioeconômicas, tais como

renda, escolaridade e influência social, que se refletem nas modalidades de capacitação técnica. Dependendo da estrutura do conselho, indivíduos com maior competência técnica podem acabar silenciando ou sendo silenciados, conforme explica a Entrevistada 2:

Olha, na maioria das vezes o pessoal não abre tanto para a gente participar. O que é que acontece? É uma questão de a gente se impor e saber se impor. Por isso que eu digo bato sempre na capacitação. Se eu me imponho através da legislação, eu mostro a minha capacitação. Então fica muito mais fácil de eu falar a linguagem que todo mundo entende. (Entrevistada 2 – RSC).

Por sua vez, a concepção de “participação como engajamento”, ou a dimensão prática, segundo Laval (2011), é percebida pela maioria dos conselheiros como um elemento crucial para a melhoria das atividades do CMDPD. De fato, acredita-se que, com a participação engajada, os problemas de quórum seriam resolvidos. Ironicamente, os conselheiros do poder público, que são os mais ausentes, destacaram a necessidade de um maior engajamento político no conselho. Essa situação faz com que as entrevistas assumam um caráter quase confessional por parte desses membros.

Os conselheiros enfrentam dois principais obstáculos para a participação engajada. O primeiro é a falta de tempo, visto que não são remunerados por suas funções no conselho. As atividades conselhistas competem com as obrigações do dia a dia, incluindo família, trabalho e vida pessoal. Torna-se desafiador para os conselheiros, tanto da sociedade civil quanto do Estado, dedicar tempo extra reuniões para refletir ou atuar em nome do conselho. Os Entrevistados 5 e 7 ilustram essa realidade com precisão:

E eu creio que a maior dificuldade do conselho hoje é, na verdade e nós não é. Eu não sei se é do Conselho e sim do conselho de quem faz parte, né? Eu creio que a gente, e eu me incluo, **não se dedica tanto quanto o conselho merecia.** Merecia, não merece. Mas aí eu, pelo menos no meu ponto de vista, **não sei se por falta de tempo da grande maioria, até porque o conselho é algo paralelo.** A gente está lá porque a gente quer melhorar algo. **E às vezes a gente tem obrigações que a gente não pode deixar de cumprir para poder se dedicar ao conselho.** Eu creio que essa é um ponto que deve ser melhorado, né? Tentar estar mais presente no Conselho. (Entrevistado 5 – RSC).

Em primeiro lugar, eu acredito que fosse mais assim (...) **que as pessoas do conselho tivessem mais boa vontade de participar do conselho, de somar.** Eu, até mesmo até eu mesmo. **Tenho falho esses dias, porque como tá tendo algumas ações aqui na secretaria, as vezes eu acabo ficando por fora das reuniões** (Entrevistada 7 – RPP).

Autores como Tatagiba (2002), Lückmann (2011) e Avritzer (2007) já enfatizavam em seus estudos a problemática da escassez de tempo entre os conselheiros. Uma solução proposta para mitigar esse problema seria a remuneração dos conselheiros, como forma de

incentivo. Geralmente, os conselhos de direitos das pessoas com deficiência, incluindo o CMDPD, não oferecem remuneração. Ademais, a maior parte das atividades do conselho é dedicada à manutenção interna, envolvendo a preparação de documentos tais como atas, resoluções, ofícios e alterações regimentais. Na ausência de suporte administrativo adequado por parte do poder público, os conselhos tendem a se tornar autocentrados.

O segundo obstáculo para a participação engajada, identificado nas entrevistas, é a apatia deliberativa. Esse fenômeno refere-se à ausência de participação ativa nos debates. Muitos conselheiros, especialmente os vinculados ao poder público, passam reuniões inteiras em silêncio, distraídos com smartphones, sem propor medidas ou realizar intervenções. A Entrevistada 7 descreve vividamente esse cenário:

Eu acho que para melhorar, eu acho que teria que ter a participação mais de todos os conselheiros e que os que participasse também, que participasse, que fizesse parte do conselho, também investisse mais a camisa, pudesse dar a opinião deles, entendeu. E pudesse colaborar. **Porque lá no Conselho, como todos fazem parte do Conselho, muitas das vezes têm gente que vai para reunião do conselho e ele sai calado, entra mudo e sai calado, né?** (Entrevistada 7 – RPP).

As causas da apatia deliberativa são diversas e incluem falta de interesse, ausência de conhecimento temático, e descrença na eficácia das decisões do conselho, entre outras. No entanto, destaca-se que a crítica à falta de debates partiu principalmente dos conselheiros vinculados ao poder público, notoriamente os mais ausentes e menos propensos a intervir. Observações realizadas in loco sugerem que a maioria dos conselheiros do poder público, não tendo deficiência, mostra desinteresse em participar dos debates sobre o tema. Isso pode ser devido a uma sensação de “deslegitimação” para discutir assuntos que não lhes afetam diretamente, ou por receio de conflitos com os conselheiros com deficiência, vistos como mais “legitimados” para abordar esses temas.

É relevante notar que a postura de apatia não é uniforme entre todos os conselheiros do poder público. Representantes de secretarias municipais ativamente envolvidos com a comunidade de pessoas com deficiência são notavelmente ativos e interventivos nos debates. A eficácia de sua atuação é reconhecida até mesmo pelos conselheiros da sociedade civil. Contudo, vale ressaltar as características desses conselheiros mais engajados: possuem extenso histórico de representação em diversos conselhos, incluindo o CMDPD, e estão diretamente ligados às demandas da comunidade com deficiência em Imperatriz.

Quanto à participação engajada, um aspecto surpreendentemente pouco mencionado durante as entrevistas foi a participação popular. A maioria dos conselheiros discutiu como os

conselhos poderiam alcançar a população através de mídias virtuais ou ações de visibilidade. Porém, apenas dois conselheiros, um da representação social e outro do setor estatal, destacaram a importância de uma participação mais ativa da população imperatrizense no conselho. O Entrevistado 9 foi um dos que expressou essa preocupação:

Ação boa, mas precisa de mais participação popular? Eu creio que precisa participação do povo mesmo. Pessoas engajadas nessa causa. Acho que falta isso e fica mais no grupo ali, separado, seletivo. Não fica aquele povo, né? Pessoal do bairro mais afastado tem acesso deficiente uma pessoa inclusão. Tem que ter mais inclusão de pessoas, eu acho. Eu acho que um dos problemas é uma pergunta bem ampla assim. (Entrevistado 9 – RPP).

A pouca atenção dada pelos entrevistados a participação popular pode ser justificada por alguns argumentos. Primeiramente, pelas dificuldades de reativação recente do conselho, que ainda é pouco conhecido na cidade, pelo menos no entendimento da maioria dos entrevistados. Em segundo lugar, a maioria dos conselheiros partilha da ideia de que cabe ao conselho ir até a população e não o contrário. Por fim, os conselheiros parecem não ter altas expectativas da participação popular nos órgãos, de modo a naturalizar seu funcionamento por meio de um grupo mais seletivo.

A análise das entrevistas revela uma compreensão limitada da participação popular, evidenciada pela recente reativação do conselho, que ainda não se firmou como uma entidade conhecida e influente em sua comunidade. A premissa adotada pelos conselheiros de que cabe ao conselho se aproximar da população, ao invés de fomentar um movimento contrário de aproximação por parte dos cidadãos, delineia uma visão unilateral do processo participativo. Essa abordagem sugere uma potencial negligência quanto à importância de incentivar a comunidade a buscar ativamente o conselho, colaborando assim para uma participação mais direta e efetiva nos debates e decisões que afetam seu cotidiano. A preferência por um grupo seletivo e restrito de participantes, como observado entre os conselheiros, aponta para uma tendência de centralização da tomada de decisão, o que pode inadvertidamente minar a representatividade e a diversidade de perspectivas necessárias para abordagens mais holísticas e inclusivas nas políticas públicas.

Ademais, a aceitação de um modelo de funcionamento que prioriza a participação de um número limitado de vozes, muitas vezes em detrimento de uma inclusão mais ampla, pode repercutir negativamente na legitimidade e eficácia das ações do conselho. Tal postura corre o risco de reforçar as barreiras já existentes à participação democrática, especialmente para grupos historicamente marginalizados ou com menor acesso a mecanismos de influência

política. O desafio residirá, portanto, em implementar estratégias eficazes que possam não apenas aumentar a visibilidade do conselho, mas também promover uma cultura de engajamento que valorize e estimule a participação ativa de todos os segmentos da sociedade, garantindo que as decisões reflitam uma compreensão diversificada e abrangente das necessidades comunitárias.

Portanto, em caráter conclusivo, sintetiza-se que através das entrevistas realizadas com os membros do CMDPD, foi possível identificar dois eixos principais de participação: a participação como quórum, evidenciada pela assiduidade dos conselheiros, e a participação qualitativa ou engajada, relacionada à efetividade de suas contribuições nas deliberações. A distinção entre essas formas de participação sublinha a complexidade da dinâmica interna do conselho, na qual a simples presença dos membros não se traduz necessariamente em um engajamento produtivo. A desigualdade de informações técnicas entre os conselheiros e as divisões internas que daí surgem, muitas vezes espelham e exacerbam disparidades socioeconômicas mais amplas, criando um ambiente onde o conhecimento e a experiência determinam a influência dentro do conselho.

Adicionalmente, revelou-se a existência de obstáculos significativos ao engajamento ativo, entre eles a escassez de tempo e uma certa apatia deliberativa, que juntos impedem uma participação mais efetiva tanto dos conselheiros quanto da população em geral. Curiosamente, apesar do reconhecimento da importância da participação popular e da responsabilidade do conselho em buscar a aproximação com a comunidade, esses aspectos foram pouco enfatizados nas narrativas coletadas. Esse reconhecimento sinaliza para a necessidade premente de estratégias direcionadas à promoção de um diálogo mais eficaz e bidirecional entre o conselho e a comunidade, visando dissipar a apatia e incentivar um engajamento mais substancial.

4.5.2 Representação Coletiva e as Movimentos sociais

“Mas enquanto sociedade civil você vai ser escutado” (Entrevistada 3 – RPP).

Os conselhos constituem uma peça-chave no modelo deliberativo-participativo de democracia. Esta afirmação não exclui completamente a presença de formas representativas políticas, tal como é observado nas práticas de democracia direta. De fato, os conselhos são dotados de uma forma especial de representação, caracterizada por ser ao mesmo tempo coletiva, social e associativa. Tal representação é considerada social devido à sua essência híbrida, isto é, ao facilitar a inclusão de indivíduos da sociedade civil, que não são políticos

eleitos, no processo decisório do colegiado. É denominada coletiva, pois os representantes da sociedade neles presentes não se limitam a um ou dois, mas compreendem metade da parcela deste corpo. É tida como associativa porque, mesmo quando a representação é exercida por conselheiros, seja na posição de titulares ou suplentes, estes votam representando as associações e entidades das quais fazem parte.

Segundo Avritzer (2007; 2011), são estas características da representação social nos conselhos que os elevam à categoria de inovações democráticas. No entanto, apesar do entusiasmo democrático que envolve este modelo de participação, emergem novos desafios na representação associativa. A eficácia deste modelo pressupõe a existência de uma cultura cívica de participação robusta. Regiões marcadas por esferas públicas fragilizadas, desigualdades sociais acentuadas e práticas históricas de coronelismo e apatia política podem afetar negativamente o desempenho dos conselhos. Nesse contexto, o Entrevistado 1 descreve um incidente que ilustra essa problemática:

Não são pessoas, são entidades que votam. Cada pessoa que está aqui e representa uma entidade. Então, OAB, como a OAB hoje ocupa duas cadeiras do conselho, né? E ocupa essas duas cadeiras devido a fragilidade das entidades que lidam com pessoas com deficiência? E aí foi orientado pelo Ministério Público de fazer um sorteio e a entidade que fosse sorteada ocuparia duas cadeiras. Até que uma outra entidade que lide com pessoas com deficiência ocupe a OAB. **Hoje tem duas cadeiras dentro do Conselho, porque ainda nenhuma entidade nesse regularizou para ocupar essa cadeira que hoje pertence à OAB.** (Entrevistado 1 - RSC).

Além disso, a representação social operante nos conselhos se caracteriza por um vínculo triádico estabelecido pelos conselheiros: eles são encarregados de manter relações não só com os membros da associação ou categoria que representam, mas também com os demais conselheiros, incluindo os representantes do poder público. Essa dinâmica corrobora a tese de Iris Young (2006), que defende que o formato de representação coletiva constitui uma forma de representação peculiar, fundamentada em relações diferenciadas. Isto é assim porque os conselheiros necessitam adotar mecanismos de responsividade os mais diversificados possíveis, dado que interagem simultaneamente com múltiplos públicos. Estabelecer e manter um diálogo político tanto com o poder público quanto com as associações pode se revelar um desafio considerável, conforme elucidado pelo atual presidente do CMDPD:

[...] Durante um período de diálogo com as entidades, porque o maior desafio era dialogar com as entidades. Também tinha um poder público que não estava e, aparentemente, ao meu ver, ele não estava querendo que, de fato, o Conselho voltasse à ativa. Era cômodo, era bom para o Conselho, era bom para o poder público ter o Conselho inativo. Era muito bom para ele. E aí, dialogando, a gente conseguiu reativar o conselho. Eu acho que houve uma mudança de postura, seja da

sociedade civil ou do Estado, no antes e depois da reativação. (Entrevistado 1 - RSC).

Por outro lado, apesar das características distintivas da representação associativa exercida pelos conselheiros, muitas vezes é desafiador discernir entre a representação coletiva e a representação tradicional eleitoral na prática operacional e nas deliberações dentro do CMDPD. Tal dificuldade se origina, em grande medida, das observações de Miguel (2001; 2014) e Lüchmann (2007), que apontam para a persistência de elementos representativos tradicionais, mesmo em ambientes deliberativos. Esses elementos carregam as peculiaridades da democracia liberal, como o individualismo político e a dicotomia entre Estado e sociedade.

Em alguns casos, conselheiros percebem-se como representantes das associações de maneira similar à atuação de partidos políticos, agindo tanto dentro quanto fora dos conselhos como se estivessem em cenários eleitorais marcados pela oposição e pela persuasão, por vezes se isolando de seus próprios públicos. Avritzer (2003; 2007) salienta que uma distinção crucial entre a representação eleitoral e aquela praticada nos conselhos é que a última orienta-se por temáticas, pautas e causas setoriais específicas, contrapondo-se ao personalismo típico dos mandatos eleitorais. A Entrevistada 2 aborda essa distinção de maneira elucidativa.

A maioria das pessoas, quando entram no Conselho, eles têm uma imagem completamente deturpada de política pública. **Eles acham que eles estão lá representando os partidos políticos. Quando na realidade eu digo para todo mundo que não existe partido político, existe a causa da pessoa com deficiência.** Se eles continuarem a misturar, eles não vão chegar a nenhum denominador, porque eles vão ser sempre contra ou a favor. Os dos governantes. E na causa de política pública, não tem contra ou a favor. **Existe a causa da pessoa com deficiência.** (Entrevistada 2 - RSC).

Outra distinção fundamental entre a representação eleitoral e a representação em instituições participativas reside no método de seleção dos representantes. Nas eleições, a escolha é realizada via sufrágio. Em contrapartida, nas instituições participativas, como os conselhos, a seleção dos representantes dá-se em fóruns públicos, nos quais entidades e associações de uma determinada região e setor postulam-se como representativas. Quando o número de organizações candidatas excede o número de vagas disponíveis no conselho, procede-se a uma votação interna. Se o número de entidades for inferior ao de vagas, realiza-se um sorteio para que uma das organizações possa nomear dois representantes, até que se alcance o quantitativo previsto em lei. Esse foi o caso de Imperatriz, onde o número de entidades ficou aquém do necessário, levando a subseção da OAB a obter duas cadeiras no CMDPD.

As deliberações são feitas pelos fóruns. Os fóruns se reúnem esporadicamente, tem um tempo deles, tem um representante, ele, ele vai se reunir. **É lá que eles vão definir quem vai representar eles, né? Dentro do conselho. Então é uma organização dentro da organização deles.** [....]. (Entrevistada 3 - RPP).

A metodologia empregada na seleção dos representantes exerce influência significativa sobre o estilo de representação, introduzindo novas dimensões de responsividade e conexão entre representantes e representados. Esta abordagem mais engajada da representação alinha-se estreitamente com o conceito de “representação coletiva” proposto por Young (2006), configurando-se como uma alternativa à representação eleitoral tradicional. Dado que múltiplas entidades e organizações representam os interesses dos grupos de pessoas com deficiência, esta metodologia desafia a lógica tradicional de “um representante para muitos representados” discutida por Young (2006). Entretanto, caso os conselheiros eleitos comecem a reproduzir as nuances da dinâmica eleitoral convencional, distanciando-se das necessidades de seus eleitores, a problemática da “lógica da identidade” pode emergir, impactando este modelo de representação.

Ai eu estava falando sobre isso e da Glorinha que a gente luta, né [...] pelos direitos das pessoas com deficiência. E aí a gente (representantes da sociedade civil) acaba tendo aquela controvérsia com o município, né? **E aí assim a gente briga pelos nossos direitos das pessoas com deficiência e eles brigam a favor daquele que colocaram eles lá.** (Entrevistada 8 - RSC).

Essa fala da Entrevistada 8 ilumina a tendência, ainda que não inteiramente consciente, de o ambiente político e institucional do conselho ecoar comportamentos e ideologias característicos da representação eleitoral. Conforme as reflexões de Avritzer (2004; 2007), compreende-se que, embora a representação nos conselhos seja essencialmente temática, é desafiador sustentar tal posição em um cenário onde conselheiros vinculados ao poder público priorizam os interesses estatais e de seus administradores em detrimento da causa propriamente dita. Esta tensão apresenta-se como um elemento constante nos debates dos conselhos, ainda que sua manifestação seja sutil.

Apesar da sombra da representação eleitoral pairar sobre o CMDPD, os conselheiros demonstram uma clara percepção das distinções entre os modelos de representação. De forma unânime, e com especial ênfase por parte dos representantes da sociedade civil, ressaltam seu papel como mediadores. Desse modo, emerge a visão de uma autêntica esfera pública local, ainda que operando dentro de estruturas institucionalizadas. O CMDPD, seguindo a perspectiva habermasiana, atua efetivamente como um intermediário entre a comunidade de Imperatriz e o poder público. As declarações dos Entrevistados 3 e 5, provenientes,

respectivamente, do poder público e da sociedade civil, corroboram claramente a concepção de uma “esfera pública” local.

Porque a gente é multiplicador, né? Todos os representantes são agentes multiplicadores, então quando tem na nossa reunião é um representante, dois no máximo, que tem um suplente. Quando eles chegam nas reuniões ordinárias dele, eles têm o que? 200? 300 deficientes, dependendo da instituição, tem uns maiores. Então, assim, bem ou mal, eles estão levando a informação sobre as deliberações. Se foram coisas boas e levam as coisas ruins, eles levam também (Entrevistada 3 - RPP).

[...] Não é papel de conselho, mas a gente faz essa visita ou então acionar os órgãos, acionar. Quando existe alguma mazela, algum descumprimento, a gente aciona sempre. Eu não vou dizer que é uma coisa positiva. Agora, com relação a coisa mais macro. Acho que o respeito com a política tem acontecido porque a gente está presente em praticamente. As ações do município sempre sabem. Todo evento tem que ter um representante que está lá cobrando pelos direitos. (Entrevistada 3 - RPP).

Bom, pelo que eu já observei, os próprios conselheiros, né? Eles são procurados ou às vezes ouvem desabafo de alguém e essas demandas elas são trazidas na reunião ordinária, né? Que é tanto que foi até na última reunião, foi até trago uma um ponto sobre a questão da acessibilidade em clubes dentro de Imperatriz. (Entrevistado 5 - RSC).

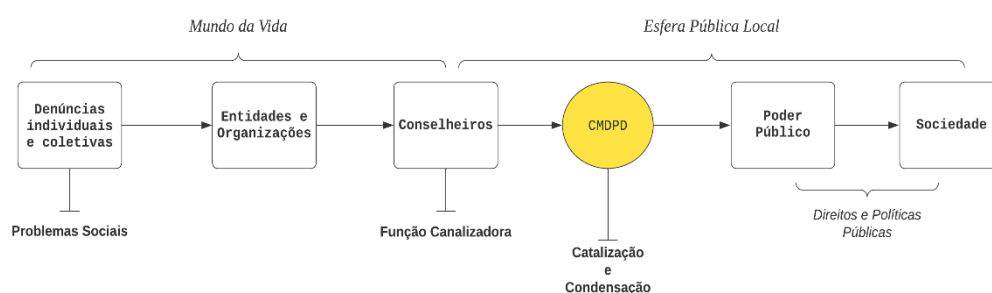
Normalmente, essas demandas, elas são trazidas à debate pelos próprios conselheiros quando alguém os procuram ou alguém de perto [...] De contato com os conselheiros os procura e a gente vai isso acontece essa troca. Nas reuniões ordinárias é apresentado para ser criada alguma coisa ou até mesmo conversar com essas entidades, normalmente particulares, né, para poder fazer alguma algo para que a lei seja efetivada, efetivada, não cumprida. (Entrevistado 5 - RSC).

[...] Muitos casos chegam para mim no particular e eu, como não dou conta de resolver tudo, eu levo para o conselho, que é essa reunião ordinária que tem, né? Toda primeira terça feira do mês nessa reunião, a gente coloca ali na pauta que é sugerida um dia antes, a gente coloca na pauta e a gente articula e vê como que o conselho pode. Que são demandas de toda natureza abandono, maus tratos, falta de recurso, falta de sala de recurso, falta de cuidador, necessidade de uma cadeira de rodas, necessidade de um medicamento ou insumo. Então são tantas as demandas e a gente às vezes chega, né? Por exemplo, chega para uma pessoa que tá lá no Conselho, que é da APAE, mas ela não tem o poder para resolver tudo. Ela falar eu vou levar o conselho lá no Conselho, eu vou ter uma, né, que o próprio nome já fala um conselho na reunião de conselhos, né? A sabedoria. Então, naquele conselho ali eu vou conseguir achar uma luz, um caminho a alguém, conhece? Ah, então fulano lá na saúde vai mim, vai me articular, né? Vai me viabilizar? (Entrevistada 4 - RPP).

Das entrevistas realizadas, torna-se evidente que as denúncias e demandas, tanto individuais quanto coletivas, inicialmente são direcionadas às entidades e organizações representativas ou, em certos casos, diretamente aos conselheiros (mundo da vida). Estas demandas emergem como problemas sociais locais que impactam as pessoas com deficiência. Os conselheiros atuam como canais, encaminhando estas questões ao CMDPD, onde, em sequência, são transformadas em temas de deliberação coletiva entre membros da sociedade

civil e representantes do poder público. Após a fase de deliberação, as denúncias são formalizadas em demandas concretas por meio de resoluções, ofícios, e requerimentos endereçados ao poder público (sistema político e administrativo), visando assegurar o respeito aos direitos ou a implementação de políticas públicas adequadas. O fluxograma que descreve a dinâmica do conselho ilustra como esses processos se alinham à concepção habermasiana de esfera pública.

Figura 6 - Dinâmica do CMDPD à luz da Teoria da Esfera Pública



Fonte: Elaboração própria

As entrevistas, em consonância com o fluxograma mencionado, evidenciam a relevância da incorporação das contribuições de Nancy Fraser (1999) à teoria da esfera pública. Esta escolha revela-se particularmente acertada por dois motivos principais. Primeiramente, pela pertinência da classificação proposta pela autora no que tange às relações intrapúblicas e interpúblicas manifestas no âmbito do CMDPD. Essa relevância é amplificada pela diversidade de tipologias de deficiência e a multiplicidade de organizações e entidades envolvidas, as quais, muitas vezes, interagem limitadamente, confinando suas interações ao contexto das reuniões do conselho.

Em segundo lugar, destaca-se a aplicabilidade da crítica de Fraser à concepção restritiva da esfera pública a meros assuntos de “interesse público”. Conforme observado nas entrevistas, a maioria das demandas recebidas pelo conselho origina-se de denúncias individuais. Contudo, dada a condição de vulnerabilidade do grupo das pessoas com deficiência, tais questões transcendem o âmbito individual, adquirindo uma dimensão coletiva. Nesse contexto, o CMDPD esforça-se para superar a “retórica da privacidade”, promovendo a discussão de questões particulares como temas de relevância pública.

Bom, pelo que eu já observei, os próprios conselheiros, né? Eles são procurados ou às vezes ouvem desabafo de alguém e essas demandas elas são trazidas na reunião ordinária, né. (Entrevistado 5 - RSC).

Normalmente, essas demandas, elas são trazidas à debate pelos próprios conselheiros quando alguém os procuram ou alguém de perto [...] De contato com os conselheiros os procura e a gente vai isso acontece essa troca. Nas reuniões ordinárias é apresentado para ser criada alguma coisa ou até mesmo conversar com essas entidades, normalmente particulares, né, para poder fazer alguma coisa para que a lei seja efetivada, efetivada, não cumprida. (Entrevistado 5 - RSC).

Geralmente por meio de reclamações, denúncias ou mesmo que seja uma conversa simples e aberta ali com um dos conselheiros, né? É. Bom, e em algumas outras vezes, alguém que procura o próprio conselho. (Entrevistado 6 - RSC).

Além disso, as entrevistas acima refletem as teorias de Young (2006) e Sander (1997), que enfatizam o valor das narrativas pessoais e histórias de vida como instrumentos poderosos de comunicação dentro de ambientes deliberativos. Young e Sander argumentam que a inclusão dessas narrativas contribui significativamente para a democratização dos processos deliberativos, tornando-os mais acessíveis e compreensíveis para todos os participantes. Esta abordagem enfatiza a importância de reconhecer e valorizar as experiências individuais, permitindo que vozes tradicionalmente marginalizadas sejam ouvidas e consideradas nas discussões. Ao incorporar tais narrativas nos debates, os conselhos como o CMDPD podem alcançar uma compreensão mais profunda e nuanciada dos temas discutidos, promovendo uma atmosfera de inclusão e empatia. Esta estratégia não apenas facilita a identificação de soluções mais eficazes para os problemas apresentados, mas também fortalece os laços comunitários e o senso de pertencimento entre os participantes.

Uma faceta essencial da teoria da esfera pública que se manifesta na dinâmica do CMDPD é o processo de aprendizagem social facilitado pelo conselho. Nesse contexto, o papel do conselho assemelha-se significativamente ao conceito de contra públicos subalternos delineado por Fraser (1999). Tais espaços são entendidos como arenas onde se desenvolvem e disseminam narrativas contra hegemônicas, desafiando as perspectivas dominantes. No âmbito do CMDPD, este papel é particularmente evidente na promoção da educação social voltada contra o capacitismo. Através da articulação e amplificação de discursos que questionam as normas capacitistas prevaletentes na sociedade, o conselho atua não apenas como um fórum de deliberação, mas também como um vetor de mudança social e cultural. As entrevistas 3 e 4 destacam esse ponto em suas falas:

A forma educativa do Conselho serve para trabalhar de forma educativa e para ver que ações o Conselho pode fazer para também contemplar essa faixa de deficiências. Então, o ano inteiro você vai ver, né? Semana do Surdo, Mês do

Autismo Dezembro Dia Internacional da Pessoa com Deficiência. O conselho se envolve em todas essas ações, né? De forma bem positiva, que é para que ele mostre para a sociedade que existe uma instituição que tá ali cuidando dos direitos, né? E verificando se as políticas estão sendo feitas. É isso. (Entrevistada 3 - RPP).

Para o conselho para que todo mundo junto ouça, discuta e tome uma atitude. O conselho é para isso. **Eu não posso pensar numa pessoa que tem um problema, uma demanda específica do autista, lutando ele, sozinho.** Ela tem que trazer isso, que o conselho, que o conselho ali, com a força de todos, tem um da área da educação, tem um da OAB, tem um do poder público, tem um da Câmara, tem assistência social, ela vai. **Se o Conselho vai se mobilizar para reunir o Conselho, ele é exatamente para isso.** Há uma demanda, há uma necessidade de resolver um caso de uma pessoa deficiente visual que não está tendo condições de tirar um tênis ou não tá tendo condições, não tá tendo uma sala de recurso, não está tendo um ledor, né? Não está tendo um cuidador. **Tudo levado para o conselho, a articulação feita no Conselho ela é muito mais forte.** (Entrevistada 4 - RPP).

As entrevistas revelaram desafios significativos no que diz respeito à representatividade nos conselhos, destacando três problemas principais: as complicações decorrentes da institucionalização burocrática, a fragmentação e o personalismo na representação. Esses desafios afetam diretamente o relacionamento representativo, mas não necessariamente os resultados ou o desempenho do CMDPD em si.

Curiosamente, a maioria dos conselheiros, tanto do Estado quanto da sociedade civil, encara a institucionalização como uma necessidade “natural”, sem refletir profundamente sobre os obstáculos que a burocracia institucionalizada pode impor, apesar de alguns serem diretamente impactados por exigências legais e administrativas restritivas. Algumas entidades da sociedade civil enfrentaram dificuldades significativas para se registrarem como associação, correndo o risco de perder sua representação no conselho. Contudo, foram auxiliadas por organizações mais estabelecidas, com maior familiaridade com esses procedimentos legais. Os conselheiros vinculados ao Estado geralmente estão distantes desse processo de institucionalização, já que sua seleção ocorre através de nomeação por órgãos governamentais.

Esta situação exemplifica a argumentação de Lüchmann (2007; 2008; 2010) de que a institucionalização pode limitar a diversidade de atores presentes nos conselhos, evidenciando uma tensão entre a necessidade de estrutura e a flexibilidade requerida para uma representatividade eficaz e inclusiva. A experiência relatada pela Entrevistada 3 ilustra claramente essa dinâmica.

Quando o conselho foi criado, em 2002, eles colocavam lá representantes da dos deficientes físicos, tinha duas cadeiras para deficiente físico, porque naquele tempo não tinha outras representações. Hoje a gente tem a APAE, que cuida de deficientes mentais, mas a gente tem também um pessoal que tá crescendo aí, que atendem só

peessoas com Down. Só que tá ainda tranquilo. A gente não apareceu, mas eles estão. Eles estão fazendo essa organização só de pessoas com Down. [...]. **Tem áreas de deficientes que não estão, que estão, que não, que fazem parte de uma sociedade civil organizada, que não estão. Mas é porque, na realidade, eles precisam se organizar enquanto instituição. Eles têm um grupo informal, mas não precisam de ata, de organização, de reuniões esporádicas, de dar aquela organização que precisa ter para entrar no edital do Conselho. Às vezes eles são organizados, mas só em forma de em formato de grupos, por exemplo, WhatsApp. Então e aí eles acabam aí.** Mas, por exemplo, nesse caso específico da síndrome de Down, que eu sei que existe um grupo criado por uma médica, alguém da fonoaudiologia tem a APAE, que representa que a APAE já representa os deficientes intelectuais. Mas se você pensar assim, há deficiências múltiplas. Outro tipo de deficiência ou doenças? Doenças. Essas doenças. São. Tipo. Tipo. Eu esqueci como é que se chama essa deficiência? Então assim. Doenças raras. **Não tem nenhum representante de doenças raras que talvez não estão sendo representados por nenhuma dessas outras.** Então. E já tem um pessoal que já fala disso aqui, né? Mobilizada, entre outras coisas. (Entrevistada 3 - RPP).

Alguns conselheiros da sociedade civil levantaram a questão da exclusão de atores essenciais devido às rigorosas exigências de institucionalização impostas pelo Estado. Essas obrigações formais para a constituição de organizações sociais e para a participação nos conselhos comprometem diretamente o princípio de inclusão, um pilar central na teoria da esfera pública de Habermas. O filósofo argumenta que a esfera pública deve ser acessível a todos, sem a necessidade de justificativas substanciais de mérito para excluir ou limitar a inclusão de atores.

No entanto, a exclusão institucional no CMDPD não é apenas uma consequência de entraves administrativos. Ela reflete também as barreiras físicas e atitudinais enfrentadas por grupos de pessoas com deficiência em situação de maior vulnerabilidade, ou seja, as desigualdades que antecedem a deliberação. Durante as entrevistas, foi mencionado repetidamente o caso de movimentos orgânicos de familiares e pessoas com síndromes raras e Síndrome de Down, que, embora pudessem contribuir significativamente para o conselho, encontram-se à margem devido à falta da institucionalização necessária para sua participação efetiva. Essa condição os exclui de ocupar um lugar no conselho, não por uma questão de capacidade ou relevância, mas pelas imposições burocráticas.

As preocupações expressas pelas Entrevistadas 8 e 9 iluminam essa problemática, destacando como as exigências para institucionalização podem inadvertidamente minar o objetivo de criar uma esfera pública verdadeiramente inclusiva e representativa.

Poderia melhorar essa parte da inclusão que eu acho de incluir mais pessoas, aumentar o grupo, fazer mais divulgações, chegar em mais pessoas, pois existem pessoas que não tem nada né? Pessoa hipossuficiente que está ali que não consegue ter um acesso ao conselho. Acho que esse acesso é importante. (Entrevistada 9 - RSC).

Quando a gente. A gente foi convidado para participar do Conselho. Daí a gente. Conversou, né? A doutora [...] explicou pra gente como era o conselho, o que que a gente, o que a gente precisava para entrar, né? **E. Seria muito interessante que outras, outras entidades ou outras associações. Se fizessem parte do conselho, até porque assim ganham mais força. É igual àquele.** É igual aquela frase, né? Juntos somos mais fortes, né? E é um só. Não tem tanta força quanto um grupo todo. (Entrevistada 8 - RSC).

Apesar das preocupações expressas pelas entrevistadas acima, foi observado durante as entrevistas e observações diretas que esta questão da exclusão de atores não institucionalizados não constitui um foco de grande inquietação para a maioria dos conselheiros. Isso pode ser parcialmente explicado pelo fato de que, como mencionado pela Entrevistada 3, o grupo de lideranças permanece relativamente inalterado por um período extenso. Esta estagnação das lideranças foi previamente identificada por estudiosos como Avritzer (2007), Tatagiba (2002; 2015) e Almeida (2014), que alertaram sobre o perigo de os conselhos se tornarem estruturas petrificadas de poder local.

Os conselheiros começam a se perceber e a agir como os “verdadeiros” e “únicos” representantes legítimos das pautas setoriais, fundamentados em sua bagagem histórica e técnica. Esta percepção contribui para a dificuldade de renovação e dinamismo nas lideranças e na representatividade dentro do conselho. A Entrevistada 3 retrata vividamente esse cenário, evidenciando como essa autopercepção entre os conselheiros pode servir como uma barreira implícita contra a inclusão de novas vozes e perspectivas.

A sociedade civil também tem muito dessas mazelas. A maioria. Quando a gente quer representatividade, quando são deficientes, eles têm problema de locomoção, essas coisas. Mas mesmo assim. E a gente percebe que o grupo é o mesmo durante muito tempo. **Não tem muita mudança porque alguns não querem participar, né? Até mesmo da gestão pública. As caras são muito iguais durante muito tempo.** Ainda bem, porque se não tem interesse, não participa. Os que estão lá é porque realmente querem participar, né? [...] porque você fica muito tempo, você cria vícios. Porque toda vez que muda, que altera, que transforma e que melhora, é uma alteração significativa. (Entrevistada 3 - RPP).

O segundo problema identificado nas dinâmicas de representação associativa do CMDPD é a fragmentação social. Esta é percebida, a partir das entrevistas, como a segmentação das organizações e entidades em categorias autônomas e isoladas. Tal fenômeno é acentuado pela diversidade dos tipos de deficiência, o que resulta em uma fragmentação ainda mais pronunciada do que em outros contextos de conselhos. Cada grupo ou movimento social começa a operar de maneira autorreferencial, renunciando à possibilidade de formar articulações coletivas.

Esta crescente fragmentação ameaça a eficácia do CMDPD como um canal de representação e deliberação, uma vez que a coesão e a força coletiva são essenciais para promover mudanças significativas e defender os direitos e interesses das pessoas com deficiência. A diluição da unidade entre as organizações e movimentos sociais compromete a capacidade do conselho de agir como um intermediário poderoso e influente entre a comunidade e o poder público.

Um exemplo elucidativo desse desafio foi compartilhado pela Entrevistada 3, que relatou um episódio envolvendo uma organização específica relutante em colaborar com o conselho em demandas conjuntas. Esse caso ilustra não apenas as dificuldades práticas decorrentes da fragmentação, mas também ressalta a necessidade crítica de superar as barreiras ao engajamento coletivo.

Eles [...], esse específico tem porque eles participam agora. Mas antes eles eram totalmente eles. Eles queriam uma independência e não dava certo. Porque quando você está ligado ao conselho, você tem poder de fala muito maior, porque o conselho vai dizer que não são, não são respeitados? São. Mas enquanto sociedade civil, você vai ser escutado. Você vai para uma reunião, para o Conselho, o conselho. O presidente do Conselho. Ele tem um poder de secretário, ele tem um poder de lutar mesmo para resolver. **Então, quando as demandas das instituições da sociedade civil chegam ao Conselho. Elas. Elas se fortalecem.** Elas podem ter ser até escutada, porque existe a política, né? Então você procura um gabinete, a pessoa vai, mas quando você tá dentro, aliada ao conselho, a coisa fica diferente, **fica mais forte.** (Entrevistada 3 - RPP).

Conforme explorado nas seções anteriores desta investigação, Tatagiba (2002; 2012; 2015) e Young (2000; 2006) já haviam expressado preocupação com a fragmentação social e seus efeitos sobre os órgãos deliberativos. A concepção de sociedade civil incorporada ao modelo de democracia deliberativa frequentemente pressupõe uma homogeneidade e unidade que não refletem a realidade. Young (2006) enfatiza a extrema diversidade e as diferenças internas presentes entre os grupos subalternos. Instituições que ignoram essa complexidade tendem a perpetuar falhas estruturais, gerando desilusão entre os representados ao não reconhecerem a importância das diferenças e dos conflitos internos.

A pulverização atrapalha muito, porque quando a gente luta, a APAE toma a frente para lutar por alguma coisa. Ela não tá lutando pela APAE, Ela tá lutando pela pessoa com deficiência, pelo síndrome de Down, pelo autista, pelo cadeirante, pelo cego. E às vezes a gente se pega nessa situação aonde? Por exemplo. Um exemplo é uma data alusiva ao dia da Pessoa surda. A gente faz um evento, só vai os surdos. **Então eu falo muito isso lá no Conselho a gente tem sempre essa nossa fala, a gente precisa mesmo se unir e as diferenças existem, mas elas tem que cair por terra.** E há a luta, né? A luta da pessoa com deficiência, os direitos. Eles têm que estar acima, porque senão fica pulverizado, cada um lutando por si. Enquanto é um é um né? É um, tem o macro, aliás, tem o micro. A gente sabe que a luta da pessoa com deficiência visual é uma. É andar nas calçadas

de Imperatriz. O cadeirante aí já não é talvez sentado. A do autismo. Então tem uns micros, mas o macro é mais importante. (Entrevistada 4 - RPP).

A fragmentação social interna ao CMDPD manifesta seus efeitos de maneiras significativas, afetando tanto a participação efetiva dos membros quanto a dinâmica da deliberação. A segmentação em larga escala contribui para o aumento do número de organizações e movimentos sociais que optam por atuar de forma independente, sem buscar a colaboração ou mesmo apesar da existência do CMDPD. Esse cenário sugere um desafio à coesão e à eficácia do conselho enquanto espaço de representação e articulação coletiva.

Essa tendência para a atuação autônoma reflete uma percepção de que a colaboração com o CMDPD pode não ser a via mais efetiva para a promoção de suas causas ou interesses. Tal percepção é fortalecida quando alguns conselheiros questionam o próprio método de representação associativa adotado pelo conselho. O Entrevistado 5, por exemplo, expressa ceticismo quanto à eficácia desse modelo de representação, colocando em dúvida sua capacidade de refletir adequadamente a diversidade de vozes e demandas presentes no campo das deficiências.

Porque é, **eu vejo que basicamente quem está no conselho são organizações, como você mesmo falou tanto de surdos dos deficientes visuais, mas eu de fato eu acho que deveria fazer parte a sociedade civil sem representação de nenhuma categoria**, pessoas sem atipicidade, mas que esteja em que tenha uma visão mais e mais amigável, mas uma visão mais empática, pronta para abraçar, uma visão mais empática. **Para as pessoas com deficiência e que quisessem mudar a realidade. Eu acho que deveria. Deveria ter essa participação da sociedade civil, não somente a organização**, não somente a organização ou alguma [...] algum grupo específico com alguma deficiência. (Entrevistado 5 - RSC).

No processo deliberativo do CMDPD, os conselheiros mais recentes encontram desafios significativos devido à complexidade das relações e debates internos. Os representantes da sociedade civil se empenham em defender suas demandas específicas, enquanto os conselheiros vinculados ao Estado, muitas vezes por falta de conhecimento específico sobre os temas tratados, optam pelo silêncio. Por sua vez, os representantes de organizações ou movimentos mais novos tendem a retrair-se diante do ambiente deliberativo estabelecido.

A Entrevistada 8 compartilha sua experiência inicial de participação nos debates do CMDPD, descrevendo-se como desconectada das deliberações. Isso ocorreu porque as pautas temáticas abordadas frequentemente divergiam dos interesses da organização que representava. No entanto, com o passar do tempo e à medida que o conselho foi amadurecendo, começaram a surgir pautas comuns que facilitaram o estabelecimento de um

vínculo e uma unidade discursiva entre os conselheiros, apesar das diferenças existentes. Nas palavras da Entrevistada 8:

Porque algumas coisas eu não achava pra mim, porque não, eu não achava, não era, não é não, não é correto o que eu quero dizer. Eu não achava assim. Não, não, não. Não me interessava porque as conversas já eram puxada para outros assuntos, apesar de que era um conselho da pessoa com deficiência. **Eu via que era, era, era. Cada um levantava sua bandeira, né? Ninguém. E se juntava para fazer tudo junto, Cada um fazer uma coisa. E o que eu vejo que agora não é? Entendeu? Então todos, todos estão lutando pela mesma coisa.** (Entrevistada 8 - RSC).

O personalismo foi identificado como o terceiro problema crítico na forma de representação nos conselhos. Nota-se que conselheiros mais experientes, tanto da sociedade civil quanto do Estado, reconhecem a tendência dos representantes a adotarem uma postura personalista em sua atuação. Com muitos conselheiros da sociedade civil ocupando posições de liderança, como coordenadores ou presidentes nas suas respectivas organizações, observa-se uma inclinação a agirem de forma autônoma, sem a devida consulta ou consideração pelas opiniões dos demais membros das entidades que representam.

Além disso, como aponta a Entrevistada 11, uma veterana na defesa dos direitos da pessoa com deficiência e participante ativa no CMDPD, existe uma preocupação com conselheiros da sociedade civil que utilizam o conselho como plataforma de auto promoção. Essa postura visa aumentar a visibilidade pessoal, facilitando a obtenção de cargos públicos em secretarias ou candidaturas em eleições municipais. A crítica não se dirige à participação política per se, visto que a inserção de indivíduos comprometidos com a causa da deficiência no sistema político eleitoral é considerada positiva. O problema reside no uso instrumental do conselho para fins de autopromoção, transformando-o em um “palanque eleitoral” ou meio de “marketing pessoal”.

Esse cenário evidencia as tensões intrínsecas ao tipo de representação coletiva exercida no CMDPD, desafiando princípios básicos como a paridade e a inclusão política, fundamentais para a teoria da esfera pública. De acordo com Young (2006), a complementaridade entre mecanismos representativos e participativos é crucial. Entretanto, vícios do sistema representativo tradicional podem se infiltrar no conselho, exigindo um esforço de correção interna.

A necessidade de repensar estratégias de responsividade, sugerida por Young (2006), não se aplica apenas ao Estado, mas também às próprias entidades, associações e movimentos sociais. Para transformar a paridade numérica em paridade decisória, os representantes da sociedade civil devem superar os desafios de unificar diferenças no processo deliberativo, combinando vontade política e competência técnica.

4.5.3 Controle Social

“Na verdade, ninguém reage bem quando é cobrado” (Entrevistada 3 – RPP)

O conceito de controle social é fundamental na compreensão da participação cidadã na gestão de bens e interesses públicos, caracterizando-se pela fiscalização e monitoramento das ações estatais. Conforme estabelecido pela legislação e pelo regimento interno, o CMDPD se define como um “órgão de elaboração, monitoramento e fiscalização” das políticas públicas municipais voltadas às pessoas com deficiência. Durante as entrevistas, emergiram duas dimensões distintas do controle social: uma relacionada à responsabilidade do conselho municipal em fiscalizar as políticas públicas e outra referente ao controle interno exercido pelos membros sobre as atividades do próprio conselho.

Um aspecto particularmente surpreendente, revelado pelas entrevistas, foi a “cautela” ou até “negação” quanto à função de fiscalização atribuída ao controle social. A resistência à ideia de fiscalização foi especialmente notada nas falas de representantes estatais. Por exemplo, a Entrevistada 3 suavizou a terminologia ao dizer que “fiscalizar não é bem essa palavra, né? Verificar como anda a política”, enquanto a Entrevistada 4 expressou de forma enfática que “no conselho não tem mais muito essa característica de fiscalizar, nem cobrar. Isso é do Ministério Público”. Tais declarações indicam uma percepção de que “acompanhar” as políticas setoriais diverge significativamente da fiscalização propriamente dita.

Fiscalizar não é bem essa palavra, né? Verificar como é que anda a política, se ela realmente está sendo efetivada dentro de Imperatriz. Porque quando você não é cobrado, o que aconteceu durante muito tempo? Dentro do município, muitas coisas foram resolvidas mesmo, mas assim foi uma luta muito demorada. (Entrevistada 3 – RPP)

Porque no Conselho não tem mais muito essa característica de fiscalizar nem cobrar. Isso é do Ministério Público mesmo. Fiscalizar, cobrar, punir. Mas a gente vai como uma comissão. Vamos lá na empresa de ônibus tal, porque a empresa de ônibus tal negou a viagem para uma pessoa com a carteirinha, porque, segundo ela, não tem vaga, mas a pessoa, o usuário munícipe tá alegando que tá com essa dificuldade há dois meses, de achar uma vaga para viajar. Então a gente vai até lá. **É diferente quando chega essa comissão, quando chega o conselho, né? Existe. É como se existisse um peso maior. O Conselho chegou para defender, para averiguar e para garantir o direito da pessoa com deficiência, que é lei.** Então essa pessoa com deficiência PCD, ele não está sozinho. **Ele está amparado por um conselho, né? Assim como é o Conselho da Pessoa com Deficiência e o Conselho da Pessoa Idosa é um Conselho da Criança e do Adolescente. Então, o conselho ele tem essa força. E é por isso que é importante o trabalho de divulgar o trabalho de fortalecer, né? Essa ferramenta que é o conselho.** (Entrevistada 4 – RPP).

As entrevistas sugerem uma interpretação do CMDPD predominantemente voltada para o monitoramento das políticas públicas, em detrimento de uma atuação fiscalizadora em sentido estrito. Essa visão é sustentada pela ideia de que a fiscalização implica a capacidade de imposição de sanções ao poder público ou a terceiros que violem os direitos das pessoas com deficiência. Surge a hipótese de que, dada a posição ocupada pelas conselheiras ligadas ao poder público, sua maneira de se expressar reflete as ideologias inerentes aos seus cargos. Ou seja, o termo “fiscalizar” pode ser percebido negativamente por aqueles que são seu principal alvo, e a relutância em empregar essa terminologia pode representar, ainda que de forma inconsciente, uma reação defensiva a essa realidade.

Apesar dessa resistência em reconhecer a função fiscalizatória do CMDPD, as conselheiras atribuem ao órgão outras formas de *accountability*. Tais atividades incluem “saber o que está acontecendo”, “defender, averiguar e garantir o direito” e “cobrar” uma atuação adequada do poder público frente a questões sociais urgentes. Esta abordagem sugere uma expansão do conceito de fiscalização para abranger um espectro mais amplo de atividades voltadas à promoção e proteção dos direitos das pessoas com deficiência. A Entrevistada 4, por exemplo, ilustra essa perspectiva ao descrever o papel do conselho em termos de acompanhamento e advocacia em favor dos direitos dessa população.:

É divulgar que o conselho tá atuando, porque o conselho ele não, ele não vigia, ele não fiscaliza, ele não pune. Mas ele é aquilo que a gente falou atrás, ele interfere, ele pode chegar lá e falar olha, estamos aqui enquanto conselho para saber o que que tá acontecendo, que a empresa não quer vender as passagens, né? Essa pessoa. Então o conselho tem uma força que às vezes nem ele sabe que tem. Mas nós precisamos, né? Divulgar, fomentar e para a sociedade civil é dessa sociedade geral, é dessa forma, sobre essa. (Entrevistada 4 – RPP).

A maioria dos conselheiros entrevistados reconhece a importância do CMDPD no controle e na avaliação de políticas públicas setoriais, com especial ênfase por parte dos representantes da sociedade civil. Esse reconhecimento está alinhado com o conceito de *accountability* societal de O'Donnell (1998), que descreve a capacidade de organizações e movimentos sociais de exercerem controle e avaliação sobre os atos do poder público. Essa dinâmica se manifesta de forma distinta nas participações das reuniões do CMDPD, onde é possível identificar organizações e entidades com inclinações mais reivindicativas, em contraposição àquelas voltadas à prestação de serviços para pessoas com deficiência. As organizações com um perfil mais reivindicativo tendem a enfatizar mais explicitamente seu papel fiscalizador em comparação com aquelas focadas na prestação de serviços.

Interessantemente, a Entrevista 10, proveniente do setor público, reconhece o papel fiscalizador exercido pelos colegas conselheiros. Esse reconhecimento sugere uma percepção compartilhada sobre a relevância da função de fiscalização desempenhada pelo CMDPD, inclusive entre membros ligados ao poder público:

Olha, eu vejo o conselho como algo importante nessa questão de estar sempre fiscalizando, né? E a questão do ônibus? Uma vez tava tendo essa, essa falta de organização, pegar os cadeirantes e aí o conselho foi atuante nisso. É importante o mob, né? (Entrevistada 10– RPP)

A experiência e observações do conselheiro Entrevistado 6, um veterano na luta pelos direitos das pessoas com deficiência, lançam luz sobre os desafios associados ao exercício do controle social no CMDPD. Este conselheiro destaca as barreiras impostas por burocracias administrativas e arranjos legais específicos ao conselho, considerando-os fatores que restringem significativamente a capacidade de exercer uma *accountability* societal efetiva.

Segundo ele, esses elementos burocráticos e legais não apenas complicam o processo de fiscalização e monitoramento de políticas públicas, mas também limitam a liberdade de atuação dos conselheiros, restringindo sua habilidade de responder de forma ágil e eficaz às demandas e necessidades das pessoas com deficiência. Tais entraves são limitadores funcionais. Em suas palavras:

Olha, a função do conselho. Eu diria que ela é fundamental, né? Mas infelizmente, até por questões legais também, né? Desse desse órgão, né? E a gente tem visto nas reuniões as questões documentais, né, que o próprio. **A própria lei que regulamenta o conselho, ela meio que limita a as funções até. Desincentivando,** vamos colocar assim, né? Nesse sentido, a luta real do conselho em algumas atitudes ou em algumas ações, né? Ou podendo ter algumas atitudes é algo que precisa ser inclusive revisto. **E a gente tem sido alvo de discussões, né? Para essas questões aí, para que a gente possa atuar de modo mais direto, né? E pleno, né? Porque com limitações, o Conselho deixa de ser um órgão fiscalizador que deveria, né? E é por conta de burocracias mesmo, né?** Da parte legal e documental desse conselho, mas de um modo geral, o conselho ele é fundamental, né? Na luta, né? **Pela construção da efetivação do direito da pessoa com deficiência.** (Entrevistado 6 – RSC).

O relato do Entrevistado 6 ilumina a distinção crucial entre as dimensões objetiva e valorativa do controle social. A perspectiva objetiva se concentra nas normas e procedimentos formalmente estabelecidos que permitem aos membros do conselho exercer suas funções de fiscalização. Em contraste, a perspectiva valorativa aborda as motivações intersubjetivas e os contextos que impulsionam os atores sociais a assumirem o papel de fiscais públicos. A eficácia do controle social depende da harmonia entre essas duas dimensões. No entanto,

conforme evidenciado pelo Entrevistado 6, desajustes entre os repertórios objetivos e as forças valorativas podem comprometer o processo de *accountability*, indicando uma falha em alinhar normas e procedimentos com as motivações e expectativas dos conselheiros.

Adicionalmente, a fala do Entrevistado 6 destaca como os mecanismos institucionais de *accountability* e controle social afetam a participação. Isso inclui tanto a inclusão efetiva dos atores (perspectiva objetiva) quanto a vontade política de engajamento no monitoramento das políticas públicas (perspectiva subjetiva). Um conselho que carece de ferramentas e competências fiscalizatórias adequadas pode desencorajar a participação ativa dos cidadãos, minando o potencial de engajamento e reduzindo a eficácia geral do controle social.

A análise das entrevistas revela duas características essenciais do controle social exercido pelo CMDPD: a coletividade e a conflituosidade. Essas características delineiam a dinâmica de *accountability* entre o poder público e a sociedade civil, bem como a força da representação coletiva em ambientes de governança local.

A coletividade é uma característica intrínseca ao controle social desempenhado pelo CMDPD. Conforme expresso unanimemente pelos conselheiros, a força do CMDPD ultrapassa a soma das capacidades individuais das organizações e movimentos sociais que o compõem. A representação coletiva, portanto, emerge como um poderoso instrumento mobilizador e reivindicador, capaz de conquistar respeito e atenção tanto de instituições públicas quanto privadas na localidade. Essa união de forças em um conselho coletivo potencializa a eficácia na cobrança de prestação de contas e na exigência de ações específicas por parte do poder público ou de agentes influentes na comunidade. Sobre isso, a Entrevistada 4 diz:

Eu, já que enquanto [...] coordenadora do programa, tem uma voz, agora o conselho já tem outra voz. Então por que que eu vou lutar uma coisa só sendo que eu tenho uma força, de uma voz, de um conselho? **Porque esse conselho quando ele chega? Por isso que a necessidade das comissões, se eu tenho uma comissão que é formada por um uma pessoa advogado da OAB, que faz parte da Comissão da Pessoa com Deficiência da OAB, a [...] é coordenadora do CPD, que a gente referência da pessoa com deficiência e mais uma outra pessoa, uma coordenadora da APAE. Eu vou com três pessoas, né, que é uma comissão até o Ministério Público ou até a Defensoria Pública, ou até mesmo um órgão que seja para para a gente conversar, né?** (Entrevistada 4 – RPP).

Por sua vez, a conflituosidade é reconhecida como uma característica fundamental do controle social. A Entrevistada 3 encapsula essa realidade ao observar que “ninguém reage bem quando é cobrado”. Esta afirmação ressoa através das entrevistas, onde a maioria dos conselheiros relata que, embora a relação entre o CMDPD e o poder público tenda a ser, na maior parte do tempo, consensual e amistosa, a situação muda drasticamente quando são

iniciadas atividades de monitoramento e fiscalização. Nessas circunstâncias, o conflito surge como um elemento inevitável.

O fato de o controle social manifestar-se de maneira conflituosa não é um defeito ou uma falha, mas sim uma expressão da sua essência. Esse aspecto é enfatizado pelas Entrevistadas 8 e 10, ambas representantes da sociedade civil, sendo uma delas uma integrante mais recente e a outra uma das mais veteranas no conselho. Ambas destacam a inevitabilidade do conflito como parte do processo de fiscalização e advocacia, sublinhando a importância de enfrentar essas tensões para garantir a efetividade do controle social.

Ai eu tava falando sobre isso e da [...] que a gente luta, né, pela pelos direitos das pessoas com deficiência. **E aí a gente acaba tendo aquela controvérsia com o município, né?** E aí assim **a gente briga pelos nossos direitos das pessoas com deficiência e eles brigam a favor daquele que colocaram eles lá.** (Entrevistada 8 – RSC).

Assim não exatamente pro conselho. Mas eu fiz uma denúncia por um conselho, né? No caso, foi no início do ano passado que o município. Deu as contas dos cuidadores das crianças com deficiência das escolas municipais. **Então eu fiz um ofício de denúncia e encaminhei para o Conselho. E aí o conselho, junto com a, AFAGAI foi na SEMED.** (Entrevistada 8 – RSC)

Olha, **o Conselho da Pessoa com Deficiência e a briga é exatamente para a proteção das pessoas com deficiência.** O CMDCA é uma briga constante com o Conselho Tutelar. **É uma briga que não acaba nunca,** que o Conselho. **O Conselho Tutelar não quer ser. Fiscalizado, fiscalizado pelo CMDCA.** E uma das funções de CMDCA é essa (Entrevistada 11 – RSC)

A análise conclusiva sobre o controle social no CMDPD, com base nas entrevistas, revela quatro problemas adicionais que complementam as questões de burocratização destacadas pelo Entrevistado 6. Esses problemas refletem desafios significativos na operacionalização e eficácia do conselho. São eles: falta de conhecimento do CMDPD da comunidade imperatrizense, falta de atuação dos conselheiros, ausência de mecanismos de controle interno entre as entidades e organizações e rejeição do poder público das competências e decisões do conselho.

Em primeiro lugar, a questão da *falta de visibilidade do CMDPD* na comunidade imperatrizense é um desafio crucial destacado pela Entrevistada 7, que observa uma lacuna significativa na percepção pública sobre a existência e o papel do conselho. Essa percepção não se limita apenas ao CMDPD, mas estende-se a outras entidades e serviços importantes, como a Secretaria da Mulher e a casa abrigo, indicando um problema mais amplo de comunicação e engajamento com a sociedade. A comparação feita pela entrevistada sugere que, assim como muitos cidadãos permanecem alheios à existência de serviços essenciais e órgãos de apoio, a visibilidade do CMDPD é igualmente comprometida, limitando seu

alcance e a capacidade de mobilizar apoio e compreensão para as questões relativas às pessoas com deficiência.

Eu acredito que hoje eu posso estar errado, mas eu acredito que hoje a sociedade em si são poucas **As pessoas que sabem que existe um conselho. Sabe que existe um conselho da pessoa com deficiência.** É igual aqui. Tem muitas pessoas que até hoje não sabem que existe uma secretaria da mulher, não sabem que existe uma casa abrigo, não sabe que existe um. **E da mesma forma, as pessoas do Conselho da Deficiência.** (Entrevistada 7 – RPP).

Em segundo lugar, a *falta de engajamento dos conselheiros* é uma preocupação expressa pela Entrevistada 10. A questão levantada pela conselheira aponta para uma dualidade na interpretação do que significa ser um conselheiro ativo: por um lado, a busca e coleta de denúncias para fundamentar ações e políticas; por outro, a possibilidade de exercer maior poder decisório sobre questões pertinentes à comunidade de pessoas com deficiência. Esta reflexão sugere que a eficácia do conselho está intrinsecamente ligada à capacidade e ao ímpeto de seus membros em agir proativamente, não apenas como intermediários de reclamações, mas como agentes de mudança com autoridade para influenciar e moldar as políticas públicas.

Tipo, ter mais poder de decisão. [...] Atuante. Atuante no sentido de ir mais, coletar mais denúncias, etc. Ou atuante no sentido de ter mais poder para decidir sobre algumas questões. (Entrevistada 10– RPP)

A falta de engajamento dos conselheiros, portanto, limita significativamente o impacto do CMDPD no controle social de políticas públicas. Um conselho composto por membros passivos, ou que se veem restritos em sua capacidade de atuação, enfrenta obstáculos consideráveis na implementação de mudanças efetivas e na promoção dos direitos das pessoas com deficiência. A fala da Entrevistada 10 destaca a importância de empoderar os conselheiros, não só com responsabilidades de fiscalização, mas também conferindo-lhes autoridade decisória para agir sobre as questões identificadas.

Em terceiro lugar, relacionado com o problema anterior, esta a *rejeição ou o descaso do Estado para com as competências e decisões do conselho*. Esta atitude por parte das autoridades governamentais não apenas subestima o papel do conselho como defensor dos direitos das pessoas com deficiência, mas também enfraquece a implementação efetiva de políticas públicas destinadas a assegurar esses direitos. O Entrevistado 1 aponta para a necessidade de o conselho possuir robustez para superar essa resistência, evidenciando que, muitas vezes, o CMDPD, atuando isoladamente, encontra limitações em sua capacidade de pressionar o poder público a agir. Essa realidade obriga o conselho a recorrer a órgãos de defesa externos, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, que possuem a autoridade

legal para recomendar, judicializar e garantir a execução das políticas e a proteção dos direitos das pessoas com deficiência.

Na verdade, o poder público. **Ele faz pouco caso em fazer, se cumprir e fazer garantir o direito. E é por isso que o conselho precisa ser forte.** E aí o conselho, enquanto conselho sozinho, não consegue. **É empurrar para que eles façam. Mas aí o Conselho aciona os órgãos de defesa, o Ministério Público, a Defensoria Pública, esses sim, tem poder de recomendar, de judicializar, de fazer, fazer se cumprir e fazer com que o gestor público,** a Prefeitura de Imperatriz, faça cumprir e faça garantir o direito da pessoa com deficiência. (Entrevistado 1 – RSC).

Este cenário reflete uma tensão significativa entre a missão do CMDPD e a receptividade do poder público às suas iniciativas e decisões. A dependência de entidades externas para efetivar ações reforça a importância de fortalecer o conselho, não apenas em termos de reconhecimento legal e institucional de suas competências, mas também no que diz respeito à sua capacidade de mobilizar apoio e criar alianças estratégicas, consoante o conceito de *accountability* horizontal destacado por O'Donnell (1998).

A Entrevistada 3 também aborda a resistência encontrada pelo CMDPD ao interagir com o poder público, contextualizando essa relação dentro do espectro mais amplo de *accountability* e fiscalização:

Na verdade ninguém reage porque ninguém reage bem quando é cobrado, né? Porque quando? Quando o conselho procura o poder público é para tá cobrando algo que ele acha que não foi, que não tá sendo correto, não tá sendo, não tá funcionando do jeito que tem que ser na maioria das vezes. E para isso, quando não. O conselho ele tem as portas abertas. Ele para onde ele vai? Para a conversa democrática? Ele vai. Outra coisa, nós temos um portal do município Portal. Eu esqueci o nome. Agora é Portal de todos os Conselhos Municipais. **Lá os presidentes encaminham as atas de todas as reuniões. Então o município sabe de toda a resolução, de todos os conselhos, inclusive o Conselho da Pessoa com Deficiência.** (Entrevistada 3 – RPP).

Apesar desses desafios, a Entrevistada 3 também menciona mecanismos de transparência e comunicação, como o portal municipal que hospeda as atas e resoluções de todos os conselhos municipais, incluindo o CMDPD. São os chamados repertórios de controle social nos conselhos. Esta ferramenta digital representa um esforço para manter o poder público informado sobre as atividades e decisões do conselho, potencializando a transparência e o acesso à informação. No entanto, a existência de tal portal, embora valiosa, não substitui a necessidade de um diálogo franco e direto entre o CMDPD e o poder público, nem elimina os obstáculos enfrentados pelo conselho na busca por mudanças concretas.

Por fim, o quarto problema identificado diz respeito ao controle interno das atividades do conselho e de seus membros. Notavelmente, a Entrevistada 10 se destacou ao abordar o desafio da autorregulação no CMDPD, um ponto essencial que incide sobre a eficácia do controle interno e a capacidade de resposta do conselho. Atuando como representante do poder público, a conselheira traz à discussão uma experiência pessoal ligada à sua busca por apoio junto a organizações e movimentos sociais voltados ao suporte de crianças autistas. Confrontada com obstáculos e diante de esforços sem sucesso, ela se viu diante de uma questão complexa: *como fiscalizar uma instituição encarregada da fiscalização?* Suas palavras ressoam com a complexidade inerente à governança interna do conselho e à dinâmica de supervisão mútua entre entidades que compartilham o papel de guardiães da fiscalização:

Seria? Tipo assim se [...] se as instituições. Elas são burocráticas, mas elas participam do processo. Como seria a dinâmica de chegar. É tipo assim [...] **se as instituições que atuam elas estão dentro, então como é que elas vão se auto regulamentar?** (Entrevistada 10– RPP).

A indagação sobre como as instituições que compõem o conselho podem efetivamente se auto regulamentar, enquanto são participantes ativos no processo, destaca a complexidade de implementar mecanismos eficazes de controle interno. Esta complexidade é exacerbada pela natureza intrínseca das organizações que atuam no CMDPD, as quais buscam representar e advogar em nome de interesses específicos das pessoas com deficiência. A questão da autorregulação, portanto, não é apenas um dilema operacional, mas também reflete sobre a capacidade do conselho de manter a responsividade — ou seja, sua habilidade em prestar contas de maneira transparente e eficaz, tanto entre seus membros quanto em relação ao público que representam.

Integrar repertórios de *accountability* dentro da estrutura do CMDPD é essencial para fortalecer sua função de controle social. Isso envolve não apenas a fiscalização das políticas públicas e ações governamentais voltadas para as pessoas com deficiência, mas também a garantia de que os próprios conselheiros mantenham um compromisso constante com a transparência e a prestação de contas. A responsividade, neste contexto, exige a criação de espaços e mecanismos onde as atividades, decisões e impactos do conselho possam ser monitorados e avaliados, tanto internamente quanto pela comunidade que busca servir.

4.5.4 Impacto das políticas federais na era do populismo contemporâneo

“[...] esse ciclo de interligação entre a política nacional, estadual e municipal é que faz a diferença na vida das pessoas com deficiência” – Entrevistado 1 (RSC)

Neste tópico, são considerados dois critérios. O primeiro é a interferência das políticas federais na dinâmica do conselho municipal, conforme argumentos apresentados por Lavallo (2016; 2021) e Avritzer (2003; 2007) na primeira seção da tese. O segundo critério aborda os possíveis impactos do neopopulismo nas decisões que afetaram os conselhos de políticas públicas das pessoas com deficiência a partir de 2019.

Conforme já discutido na seção sobre o novo populismo, o governo brasileiro a partir de 2019 apresenta elementos suficientes para ser caracterizado como uma forma contemporânea de populismo autoritário, também conhecido como neopopulismo. Nessa modalidade, o líder do executivo adota comportamentos ou discursos que estabelecem uma divisão entre “nós” e “eles”.

O governo iniciado em 2019, ideologicamente associado à “direita conservadora”, percebe os conselhos de direitos como produtos do progressismo de uma ideologia de esquerda. Como mencionado anteriormente nesta seção, o CONADE realizou suas quatro Conferências Nacionais durante os governos anteriores, respectivamente 2006, 2008, 2012 e 2016. Portanto, uma das características típicas do neopopulismo é a desqualificação moral ou a deslegitimação social do “inimigo público”. O governo iniciado em 2019 adotou essa postura por meio de diversos mecanismos, incluindo a extinção dos conselhos nacionais, como evidenciado no Decreto nº 9.759/2019 já mencionado. Essa ação teve um impacto direto nas políticas para pessoas com deficiência e nos conselhos estaduais e municipais, como destacado na fala do Entrevistado 1.

Ela impactou há alguns anos atrás, quando tentaram acabar com o Conselho Nacional da Pessoa com Deficiência e foi uma tentativa que de fato, deixou o Conselho Nacional e sem dar, sem condições de funcionar. E foi. Acabou mesmo. Deixou de funcionar um período até que o Conselho é reativado também o Nacional. Isso impacta de maneira direta o Conselho Nacional. Ele encaminha as resoluções para os estaduais e os estaduais, mantém contato com os conselhos municipais. E esse ciclo de interligação entre a política nacional, estadual e municipal é que faz a diferença na vida das pessoas com deficiência. Então, se o Conselho Nacional não tiver condições de funcionar como deveria funcionar, obviamente toda a política da pessoa com deficiência a nível de Brasil é impactada como impactou. Mas graças a Deus a gente agora já, já uns dois anos, já tem conseguido dar prosseguimento, né, a essa política que é importante para o país. (Entrevistado 1 – RSC).

A tentativa de encerrar o Conselho Nacional da Pessoa com Deficiência ilustra um exemplo preocupante de práticas associadas ao populismo autoritário, conforme discutido sobre o novo populismo. Esta ação reflete o uso de estratégias políticas que visam centralizar o poder ao desabilitar ou eliminar instituições participativas e deliberativas, essenciais para a

manutenção da democracia e para a garantia dos direitos de grupos vulneráveis, como as pessoas com deficiência.

Ao analisar este caso à luz do conceito de populismo em sua versão autoritária, percebe-se que o fechamento do conselho representa uma erosão das estruturas democráticas, alinhando-se com a estratégia populista de enfraquecer instituições que promovem a pluralidade e o diálogo social. Isso evidencia a tensão entre a vontade popular, muitas vezes mobilizada por líderes carismáticos em prol de interesses próprios ou de seu grupo político, e a preservação de instituições que garantem direitos e representação a minorias.

Pode-se argumentar que tal ato representa um exemplo de “estratégia política” populista que busca a dominação política através do enfraquecimento de instituições democráticas participativas. Esse movimento está alinhado com o conceito de neopopulismo, onde líderes utilizam seu poder para dismantlar ou cooptar instituições que garantem a participação social e o direito a grupos vulneráveis, visando consolidar seu apoio popular ao mesmo tempo em que enfraquecem os mecanismos de controle e balanceamento democráticos. A Entrevistada 3, também destaca o acontecimento do CONADE como ilustrativo disso:

O próprio governo federal estava querendo acabar com os conselhos. O CONADE foi extinto, foi uma confusão. A gente ficou assim, esperando um pouco para ver como é que ia ser. Mas graças a Deus as coisas mudaram e os conselhos estão de pé e a gente demorou muito a fazer a eleição, mas acredito que agora como que é a prioridade é a correção do regimento interno (Entrevistada 3 – RPP).

Importante destacar, conforme as entrevistas, a interdependência entre os níveis federal, estadual e municipal na implementação de políticas públicas. A desativação do conselho no nível nacional interrompe esse ciclo vital de comunicação e coordenação, prejudicando diretamente a eficácia das políticas voltadas para pessoas com deficiência em todo o país. Esta situação demonstra claramente como decisões tomadas no nível federal podem ter repercussões amplas, afetando a vida cotidiana dos cidadãos no nível municipal.

A Entrevistada 2 sugere que a relação interdependente entre as esferas federal, estadual e municipal apresenta duas facetas: uma oportunidade e um desafio. A oportunidade reside no fato de que o diálogo entre os diferentes níveis federativos possibilita a concepção de um projeto comum em escala nacional para abordar políticas e direitos das pessoas com deficiência. Além disso, há a perspectiva de assistência financeira da União aos Estados-membros e municípios para a implementação de projetos específicos. Por outro lado, essa interdependência complexa torna mais exigente a atuação dos conselheiros, que devem

possuir maior capacitação técnica sobre as competências das entidades federativas. Essas complexidades dificultam a defesa dos direitos por parte das entidades, movimentos e organizações:

O que tem acontecido muito em Imperatriz. Advogados que não entende da causa, orientando pessoas com deficiência e também não entende de política pública. Se ele não entende de política pública, como é que ele vai orientar alguém que está atrás dessa política? **Meu maior, meu maior medo, minha maior confusão. Dentro do conselho chama se isso. Por quê? Porque a pessoa não conhece os programas lançados pelo governo federal. Não consegue definir o que é a capacidade do governo estadual e do governo municipal e chega inclusive tentando alterar as legislações que já existe, não fazendo resguardar, por exemplo, aquele que tem memória. Ele não, Ele não faz esse tipo de coisa. Então o que é que eles fazem?** Eles tiram a memória e leva tudo para o esquecimento. E eu digo que não pode ser feito isso. Porque aquele que não registra a sua memória não é dono de nada. Então, meu maior entrave é justamente esse. **É porque as pessoas não entendem, não sabem o que é. E tentam modificar sem saber nada** (Entrevistada 2 – RSC).

Por fim, as entrevistas corroboram a argumentação de que as políticas públicas e os direitos das pessoas com deficiência, embora implementados em nível local, estão intrinsecamente ligados ao contexto mais amplo das políticas governamentais nacionais. Portanto, este estudo ressalta a necessidade de uma abordagem de pesquisa que investigue essa interconexão entre fenômenos estruturais tanto a nível nacional quanto global, como é o caso do populismo, e suas implicações nas práticas diárias de participação social.

É interessante observar que, até o momento, as investigações sobre globalização, democracia e populismo têm se concentrado principalmente em análises de escala nacional e continental, relegando as experiências mais localizadas a um segundo plano, como se fossem independentes desses fenômenos macroestruturais. No entanto, os resultados preliminares deste estudo apontam para uma conclusão contrária a essa perspectiva, destacando a relevância de se considerar as dinâmicas locais como parte integrante e influenciada por esses fenômenos globais.

4.5.5 Novas mídias e tecnologias de informação

“Usam uma rede social, como se a rede social fosse resolver o problema” – Entrevistada 2 (RSC)

Através das entrevistas e da observação direta, foi possível extrair dados valiosos sobre o papel das mídias virtuais e das novas tecnologias de informação no âmbito do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CMDPD), delineando-se quatro vertentes de discussão principais: a utilização dessas mídias e TICs tanto para a ampliação da visibilidade do conselho junto à sociedade, quanto para a facilitação da comunicação interna e

articulação entre os conselheiros; além de evidenciar desafios oriundos do uso inadequado dessas ferramentas e as limitações que elas apresentam para atender às necessidades específicas das pessoas com deficiência.

Foi observada uma dinâmica dupla no emprego das mídias e TICs: de um lado, a promoção da visibilidade do conselho perante a sociedade, objetivando uma maior transparência e envolvimento comunitário; e de outro, a utilização dessas tecnologias para aprimorar a comunicação interna entre os conselheiros, visando agilizar as decisões e ações administrativas e políticas do órgão. Notavelmente, são os membros da comissão executiva do conselho que mais frequentemente se valem dessas novas tecnologias, com uma notória predisposição e habilidade por parte dos representantes da sociedade civil, reflexo direto da sua constante interação com a comunidade imperatrizense.

O presidente do conselho aponta que a incorporação das mídias virtuais como mecanismo de visibilidade é um fenômeno ainda recente e desafiador. Sem recursos próprios, recai sobre os conselheiros a responsabilidade de desenvolver estratégias de marketing institucional eficazes. Essa situação frequentemente conduz à confusão entre os perfis pessoais dos conselheiros nas redes sociais e a representação digital do próprio conselho, culminando em uma "personalização da imagem virtual", que embora possa trazer proximidade, também carrega desafios quanto à manutenção da identidade institucional.

Aí a gente tem tentado manter ela dentro das possibilidades. Ativa, né? Postando o que o conselho tem feito e tentando dar o conselho. Eu conecto, Às vezes eu faço postagem conjunta entre a minha pessoa que tem muito mais seguidores do que o conselho para que o conselho tenha seguidores e as pessoas possam acompanhar o que o conselho tem. Hoje tem cerca de 200, 300 pessoas que seguem a página do Conselho, mas o alcance é de mais de 1000, né? Então já é um salto de qualidade dentro da perspectiva que nem se tinha, né? Já consegue alcançar 1000 pessoas nas postagens, Já é, já é bom. A ideia é ampliar. Mas só que o Conselho não tem recurso e não tem como manter recurso. O Conselho Gestor de Recurso. Mas se nós tivéssemos, como eu acho que a gente vai buscar parceria com entidades privadas para garantir, se nós tivermos uma profissionalização disso, vai melhorar e muito a divulgação, porque a ideia é ampliar, ampliar meios para que as pessoas com deficiência tenham acesso e as pessoas também sem deficiência, compreendam a importância dessa política para nós. (Entrevistado 1 – RSC).

A Entrevistada 3 reflete a evolução e o impacto das mídias sociais na promoção da visibilidade e na eficácia comunicativa do CMDPD. Seu relato evidencia uma transformação significativa no modo como o conselho interage com a comunidade, evidenciando a passagem de meios de comunicação mais estáticos, como um *website* ou blog pouco atualizados, para plataformas dinâmicas como *Facebook*, *WhatsApp* e *Instagram*. Essa mudança não apenas

ampliou o alcance do conselho, mas também agilizou o processo de comunicação, permitindo que demandas, denúncias e informações relevantes fossem compartilhadas e respondidas com maior rapidez. O uso estratégico dessas ferramentas digitais ressalta uma nova era de interatividade e engajamento, na qual os membros da comunidade não são apenas receptores passivos de informação, mas participantes ativos, capazes de interagir diretamente com o conselho em tempo real. Esta evolução no uso das redes sociais pelo CMDPD exemplifica uma abordagem mais inclusiva e acessível de governança, alinhada às expectativas contemporâneas de transparência, responsividade e participação cidadã.

Eu vejo os seguidores, inclusive, muitas vezes pessoas tentavam entrar em contato com o conselho através do Facebook, que era antigo, né? Então assim ele funcionava, tinha gente que mandava recado. Quero saber o endereço, quero fazer uma denúncia por causa do Facebook. Não tinha telefone. Então, assim, o WhatsApp também, os grupos, os grupos, além de fazer parte da divulgação do trabalho, quando ele coloca no perfil dele ali e a gente continua alguma foto, alguma ação, alguma coisa por fazer, a gente percebe que é rápido, A informação chega muito rápido, né? Quando vai dar uma entrevista, já avisa para todo mundo, vai posteriormente, coloca no Instagram. Eu percebo hoje essa parte aí, muito mais assim dinamizada. Ela já foi, ela já teve, teve, tava lá, tinha até um blog, estava lá, mas não vi ela muito alimentada não. Hoje eu acho que tá sendo mais dinamizada mesmo (Entrevistada 3 – RPP).

A análise das declarações da Entrevistada 7 destaca um desafio significativo na disseminação de informações sobre políticas públicas voltadas para pessoas com deficiência e as iniciativas do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CMDPD) na cidade. Segundo ela, a visibilidade dessas políticas e atividades é limitada, em grande medida, pela tendência da população de buscar informações sobre deficiência somente quando existe um interesse pessoal direto, como ter um familiar ou amigo afetado. Esse cenário revela uma lacuna informativa que impede um maior engajamento e conscientização pública.

Para a conselheira, o potencial das mídias virtuais, especificamente plataformas como Instagram e Facebook, é subutilizado no que tange à promoção dessas políticas e atividades. Ela argumenta que, ao invés de depender da busca ativa de informações por parte do público, essas plataformas digitais poderiam ser estrategicamente empregadas para levar o conhecimento diretamente às pessoas. A sugestão implica numa inversão da dinâmica tradicional de busca por informação, propondo um modelo mais proativo de comunicação e disseminação de conteúdo relevante sobre deficiência, visando alcançar uma audiência mais ampla e diversificada.

Esse enfoque sugere uma reflexão sobre como as estratégias de comunicação podem ser recalibradas para melhor servir aos objetivos de sensibilização e engajamento público, especialmente em temas de importância social, como a inclusão de pessoas com deficiência. A abordagem da conselheira ressalta a necessidade de adaptar as táticas de divulgação às realidades do consumo de mídia na era digital, capitalizando sobre o alcance e a influência das redes sociais para promover uma maior visibilidade e compreensão das políticas públicas e das ações do CMDPD.

- Por que você acha que essas pessoas não tem tanto acesso a esse conhecimento?
- Às vezes elas não buscam as informações.
- Você acha que tem algum meio de por exemplo, do conselho, levar essa informação?
- Eu acredito que sim. O Conselho da Pessoa com Deficiência, assim como nos conselhos (outros), eu acho que eles deveriam. Eu não sei se pode. Tipo assim Ah [...] vamos criar uma página no Instagram da pessoa com deficiência. Ah, vamos criar uma página no Facebook, porque hoje tudo é informação (Entrevistada 7 – RPP).

A entrevistada 8, coordenadora de uma conhecida associação local, ressalta a importância das redes sociais como pontes de conexão entre os conselheiros e a sociedade civil. Ela observa que, embora organizações e entidades sociais já façam uso eficaz das mídias virtuais, o conselho está apenas no início desse processo. Para ela, estabelecer presença online não é meramente secundário, mas um essencial mecanismo de promoção de horizontalidade e interação, ecoando as reflexões de Candón-Mena (2013) sobre a importância do espaço virtual.

Porque agora tudo é internet, tudo é rede social. Então as pessoas acabam encontrando os outros, né? Principalmente na parte que interessa a ela, né? Eu vejo que muitas mães. Eu vou dar um exemplo de mim, né. Eu vejo que muitas mães daqui de Imperatriz, que tem filhos com autismo acabam me encontrando, entendeu. Então é assim. E. Muitas pessoas podem encontrar o conselho na internet, né. Só que aqui não tô te falando, ele ainda tá muito invisível. Eu acho que deveria (Entrevistada 8 – RSC).

As entrevistadas 7 e 8 desafiam a perspectiva dos deliberativistas céticos, representados por figuras como Sunstein (2002), que criticam as mídias virtuais por fomentarem uma personalização da informação, a qual, segundo eles, comprometeria a democracia deliberativa ao impedir a transformação das preferências políticas e culturais. Em oposição, as conselheiras sustentam, com um otimismo considerável, que a difusão de conhecimento sobre as questões e demandas das pessoas com deficiência pode motivar a comunidade a engajar-se e abrir-se a novas realidades.

Um aspecto crucial do uso das mídias virtuais para a visibilidade do conselho é a capacidade desses meios de promover uma mobilização política e social mais diversificada e

comunicativa. Exemplarmente, as mídias permitem a transmissão de emoções através de vídeos e fotografias, despertando comoção e servindo como catalisadores para a pressão extra institucional sobre o poder público, visando a adoção de políticas públicas efetivas para a categoria. Dois casos simbólicos ilustram esse ponto: a campanha de associações denunciando a falta de ledores em escolas, prejudicando o aprendizado de crianças; e as reivindicações da APAE sobre o descumprimento contratual por parte do Município de Imperatriz, o que levou à interrupção das atividades da entidade. Nestas instâncias, a mobilização por meio das mídias não apenas precedeu, mas efetivamente impulsionou a discussão desses temas no conselho, forçando o poder público a agir.

Adicionalmente, o uso específico das TIC, especialmente do WhatsApp, revela-se uma ferramenta vital para a articulação das atividades administrativas do CMDPD. Tal prática resulta em uma maior agilidade nas operações do conselho e na transmissão de informações com transparência, promovendo uma atuação mais eficiente. Este fenômeno exemplifica o "desbloqueio temporal" e a "deslocalização", conceitos destacados por Candón-Mena (2018), como benefícios diretos do emprego das TIC. A respeito deste ponto, os entrevistados 5 e 6 forneceram insights adicionais:

:

Se a gente tiver algum evento ou fazer algum evento, aí a gente ou às vezes se reúne ou **marca alguma reunião por videochamada**, por ser mais e **mais célere e menos burocrático para principalmente para questão de locomoção**, de encaixe, de horário, principalmente (Entrevistado 5 – RSC).

Geralmente é indicado nas próprias reuniões. É algo que precisa ser retomado ou é iniciado uma discussão como pauta nas próximas para próximas reuniões e também é colocado **num grupo de WhatsApp** onde, se não todos, mas boa parte ou a maior parte ali dos membros desse conselho. Tanto de uma parte quanto de outra, né? Esfera civil ou poder público E a partir dali se abre para sugestões, né? **É algo que dá se um pouco mais de transparência nessas construções, né? Bem bacana isso aí** (Entrevistado 6 – RSC).

Contudo, os argumentos dos deliberativistas céticos acerca das mídias virtuais encontram ressonância em certos aspectos das entrevistas. As preocupações com a manipulação ou imprecisão das informações, a fragmentação social e a exposição seletiva emergem como desafios significativos que podem impactar adversamente tanto o CMDPD quanto as entidades e organizações voltadas às pessoas com deficiência. A entrevistada 2 critica a forma como as redes sociais vêm sendo utilizadas, apontando que, frequentemente, ao invés de esclarecer, elas complicam e obscurecem o entendimento sobre políticas públicas. Para ela, esse problema origina-se na multiplicidade de vozes e produtores de conteúdo, que, desprovidos de conhecimento técnico ou experiência concreta na defesa de direitos,

disseminam informações distorcidas ou simplificadas excessivamente. Em suas palavras, a entrevistada expressa:

Está sendo usado de forma errada. E isso também é de forma errada, porque a cada entrevista, cada coisa que eu vejo publicada eu vejo que está errado e que não é o papel, não é na hora certa, não é aquilo que eles estão falando. Vou te contar de novo, por exemplo, o projeto. Houve a questão da APAE, que é do governo federal. Houve a questão do Travessia, que é para eventuais pessoas, que é pobre e tudo mais. As pessoas querem levar periquito de papagaio dentro. Querem fazer usar como se fosse o seu carro de passeio, levar outros tipos de pessoa que não é para andar dentro do carro. Então, assim, na realidade eles não sabem nada. E aí, o que é que eles fazem? Vão para a rede social falar uma coisa que não existe programas que é para atender o município de Imperatriz. Eles querem que atenda a região Tocantina. Então, se o conselho é municipal, eles fazem misturam a região tocantina inteira como se fosse o papel da cidade de Imperatriz. E não é isso. É o que eu estou dizendo. Ninguém sabe a sua competência, então até a rede social está sendo usada de forma errada. (Entrevistada 2 – RSC).

A posição da Entrevistada 2 articula uma crítica incisiva ao "tecno determinismo" ou "solucionismo tecnológico", uma tendência identificada por Candón-Mena, que tem ganhado espaço entre movimentos sociais contemporâneos. Essa tendência caracteriza-se pela atribuição de elevadas expectativas às mídias virtuais como veículo para a resolução de problemas sociais complexos. Para a entrevistada, o desafio transcende a simples questão de visibilidade das causas; ele adentra o território mais complexo do conhecimento sobre problemas estruturais e a efetiva garantia de direitos.

Ela argumenta que a confiança excessiva nas tecnologias digitais para a promoção de mudanças sociais e políticas pode ofuscar a necessidade de compreensão e abordagem das questões subjacentes que perpetuam desigualdades e violações de direitos. A crítica aponta para um entendimento de que, embora as mídias virtuais possam desempenhar um papel significativo na disseminação de informações e na mobilização para a ação, elas não substituem a necessidade de estratégias políticas e sociais mais amplas, focadas no enfrentamento e na resolução de problemas estruturais.

Por isso que eu digo as entidades, elas não se adequam ao seu papel. Não procuro estudar, não procuro ver nada. Então, quando acontece essas rupturas, o que é que eles procuram? **Uma rede social, como se a rede social fosse resolver o problema** e não resolver o problema ou juridicamente, ou resolver o problema da forma correta, que é se adequar às condições que o governo federal estava pedindo (Entrevistada 2 – RSC).

De uma perspectiva mais mediativa, os Entrevistados 5 e 6 reconhecem os avanços proporcionados pela dinamização, interatividade e horizontalidade das novas mídias e TIC

enquanto simultaneamente alertam para desafios apontados por Sunstein (2003) e Candón-Mena (2018; 2023). Especificamente, o Entrevistado 6 destaca dois desafios principais: a desigualdade no acesso às novas tecnologias e a exposição seletiva a conteúdos digitais. Ele argumenta que, apesar da expansão das redes sociais, grupos mais vulneráveis dentro da comunidade das pessoas com deficiência, como os economicamente desfavorecidos e os idosos, enfrentam barreiras significativas ao acesso à informação.

Esta análise crítica enfatiza que a inclusão digital vai além da simples disponibilidade de tecnologia; ela requer uma abordagem que considere as diversas necessidades e limitações enfrentadas por grupos vulneráveis. O Entrevistado 6 sugere que, para garantir que os benefícios das mídias digitais e TIC sejam amplamente compartilhados, é crucial implementar políticas e práticas que enderecem especificamente essas disparidades de acesso e promovam uma inclusão digital mais equitativa.

E esse eu diria que é um dos principais pontos que embora seja positivo essa questão das redes sociais, mas essa vamos, vamos colocar numa realidade. **Quando a gente fala na pessoa com deficiência, quando a gente fala na pessoa idosa, né? E quando a gente fala em pessoas que tem uma certa vulnerabilidade social, é mais reluzente.** Vamos colocar assim, né, que fica mais claro, mais explícito. Aí para todos. **A gente também não pode deixar de lado que as mesmas pessoas têm dificuldade nesse conteúdo, né. Esse conteúdo digital virtual. São geralmente essas pessoas que menos tem acesso também a esses conteúdo ou essas formas de divulgação.** Embora sim, claro. A sociedade de modo geral precisa é saber, mas infelizmente é outra coisa que também é a. E aí eu falo com propriedade nesse caso. (Entrevistado 6 – RSC).

O Entrevistado 5 amplia o debate sobre desigualdade, apontando que os obstáculos não se limitam apenas aos recursos materiais, mas também englobam barreiras informacionais significativas. Dentro CMDPD, ele observa que diversos conselheiros enfrentam dificuldades no manuseio de tecnologias comunicativas, resultantes tanto da falta de familiaridade com dispositivos móveis modernos quanto da ausência de tecnologias assistivas adequadas para pessoas com deficiências visuais e auditivas. Essa situação sublinha que as modalidades de comunicação para pessoas com deficiência transcendem a mera disponibilidade tecnológica, requerendo uma forma de acessibilidade que vai além do físico: a acessibilidade atitudinal. Explica:

Ou o Conselho ainda está um pouco aquém de acessibilidade ou de introdução dessas tecnologias? Eu não digo necessariamente o conselho, mas sim os conselheiros, né? Tanto que assim, muitas pessoas que não tem deficiência até que tem uma deficiência que não seja de comunicação, por exemplo, a gente não sabe como se com. Às vezes não sabe, às vezes não tenha, não tenha. (Entrevistado 5 – RSC).

A gente vê isso em algumas questões, conversas de WhatsApp, por exemplo, que a gente tem. O ideal seria se fazer a auto autodescrição do que se de uma imagem que se coloca no grupo. E as vezes eu até evito mandar porque eu não tenho a habilidade de auto descrever. Por isso que eu acho interessante que de fato esse ano saia essa capacitação para os membros que tem, que vem uma pessoa e uma pessoa que seja

na verdade convidado ou contratado, uma pessoa que seja que tenha experiência no assunto para poder fazer uma capacitação para os membros e assim a gente conseguir disseminar pelo menos entre os próximos e a gente conseguir de pouco a pouco transmitir isso para a sociedade civil (Entrevistado 5 – RSC).

Por sua vez, o Entrevistado 6 ressalta o perigo inerente à exposição seletiva, apontando para suas implicações nos debates públicos mais amplos acerca dos direitos das pessoas com deficiência. O fenômeno da seleção algorítmica, longe de facilitar a disseminação de iniciativas coletivas em prol das pessoas com deficiência, tende a gerar uma "bolha" ainda mais isolada e excludente. Esta situação destaca a necessidade crítica de se abordar os algoritmos de mídias sociais para assegurar que promovam uma representação diversa e inclusiva das questões relativas à deficiência, contrariando o risco de um isolamento ainda maior dentro do espaço digital.

O uso de redes sociais é que quando você acessa uma rede social, seja ela qual for, inclusive uma própria pesquisa de modo geral, ali por qualquer dos dois mecanismos de pesquisa, seja da Google ou qualquer um outro Bing ou ainda outro que seja, ali você cria, ou seja, o banco de dados, ele cria ali um perfil de pesquisa. Então, se você não pesquisa algo sobre, dificilmente você vai ver algo sobre também ali, como uma notificação, tá? **Ou seja, é um algoritmo que que é sim colocado ali na sua conta, né, na sua conta e que você usa ali para acessar naquele dispositivo eletrônico, seja ela qual o provedor que for.** E aí dentro dessa conta é sempre colocada essas questões aí do seu acesso ou cria se um perfil do seu acesso. E aí, infelizmente, a sociedade não tem como saber. E qual seria então uma outra forma, né? De dar visibilidade? Infelizmente é isso aí. É rua, é televisão, né? Que é o que as pessoas geralmente com maior vulnerabilidade, também tem um acesso mais facilitado, né? E é esse espaço público, essa divulgação mais aberta, eu diria assim, mais acessível também (Entrevistado 6 – RSC).

De maneira unânime, os entrevistados defendem a importância de uma abordagem híbrida na comunicação e disseminação de informações, que combine novas tecnologias com meios tradicionais como televisão e rádio. Esta visão abrangente não descarta a eficácia de estratégias comunicativas clássicas, tais como ações de conscientização em espaços públicos, a elaboração e distribuição de cartilhas educativas, e a panfletagem. Os conselheiros sublinham o valor dessas práticas para as atividades do conselho municipal, ressaltando a possibilidade de uma integração produtiva entre os recursos digitais e os métodos tradicionais de comunicação.

Essa estratégia dual permite alcançar um espectro mais amplo da população, incluindo aqueles que podem não ter acesso frequente ou familiaridade com as tecnologias digitais, ao mesmo tempo em que se capitaliza sobre a ubiquidade e o alcance dos meios digitais. Ao adotar uma abordagem multimodal, o CMDPD pode ampliar significativamente sua visibilidade e eficácia na promoção dos direitos e na sensibilização sobre as questões das pessoas com deficiência.

4.5.6 O papel das emoções políticas

“Por isso que eu estou enfatizando tanto na falta de empatia” – Entrevistado 5 (RSC)

No tópico 4 da terceira seção deste trabalho, foi ressaltada a “guinada afetiva”, que representa o reconhecimento crescente da importância das emoções na política e nas ciências sociais, especialmente no contexto da esfera pública local. Os dados apresentados na revisão da literatura e nos fundamentos teóricos concentram-se no papel das emoções na mobilização política, durante as ações coletivas e no desempenho das atividades deliberativas.

Especificamente no contexto da deliberação, as emoções podem ser interpretadas de duas maneiras distintas: alguns autores, alinhados às correntes racionalistas influenciadas pela concepção habermasiana da esfera pública, consideram as emoções prejudiciais; enquanto outros, como Iris Marion Young, as enxergam como formas positivas de inclusão comunicativa. Resumidamente, os deliberativistas pós-habermasianos tendem a visualizar as emoções como formas de comunicação não linguísticas promissoras para incorporar novos atores nos debates públicos.

No entanto, uma descoberta relevante das entrevistas é que as emoções não apenas influenciam durante o processo de deliberação, mas também na própria mobilização prévia das entidades para apresentar problemas, denúncias e demandas das pessoas com deficiência. As interações entre pessoas com deficiência, conselheiros, conselhos e autoridades públicas são permeadas por hierarquias sociais e expectativas normativas, frequentemente carregadas de emoções que podem tanto motivar alguém a procurar o conselho quanto reprimir esse impulso.

Vivendo em uma condição de opressão social constante, as pessoas com deficiência frequentemente estão sob o domínio da emoção do medo. Esse sentimento impacta diretamente na capacidade de mobilização e articulação das entidades, conforme destacado pela Entrevistada 2:

Normalmente não chega (denúncias) porque as pessoas tem medo de denunciar, tem medo de dizer, tem medo de expor. **Tudo é uma questão de medo** (Entrevistada 2 – RSC).

A situação de vulnerabilidade das pessoas com deficiência as mantém constantemente sob o peso do medo. O que para muitos já é uma realidade desafiadora, torna-se ainda mais debilitante para aqueles que enfrentam barreiras ambientais. Em contextos participativos ou deliberativos, como os colegiados, que são particularmente suscetíveis a obstáculos externos, o sentimento de medo é alimentado e, de maneira complexa, mina qualquer perspectiva de

participação devido às práticas de exclusão. Um exemplo evidente desse argumento foi a paralisação das atividades do CMDPD durante a pandemia da COVID-19. Enquanto outros conselhos conseguiram manter suas atividades de forma remota, o CMDPD teve suas atividades completamente interrompidas, como relatado pela Entrevistada:

Assim, o Conselho. Ele na época do convite, ele deu uma parada realmente, né, ver aquele problema todo. **Todo mundo ficou emocionalmente abalado. Os deficientes que já eram pessoas que já tinham esse problema de estar em casa excluídos, eles foram muito mais excluídos porque eles também ficaram com medo.** Então, como é? A gente continuou fazendo um trabalho assim de formiguinha, mas não dava para chamar, para ir lutar alguém que já era fragilizado, né? Já tinha suas comorbidades. **Aí, depois disso, não houve a eleição no tempo certo** (Entrevistada 3 – RPP).

O medo, enquanto emoção, tem o potencial de desencadear uma ampla gama de reações, variando da autoproteção e irritação à imobilização. A análise das entrevistas revela que, dentro do contexto do CMDPD, o medo tem se manifestado predominantemente como uma força paralisadora, influenciando a dinâmica do conselho de múltiplas formas. Ilustrativamente, o Entrevistado 1 aponta que, mesmo os representantes estatais mais proativos frequentemente escolhem atuar discretamente, nos bastidores, impulsionados pelo receio de enfrentarem represálias dos gestores. Esta preocupação é ecoada pelo Entrevistado 1 e pela Entrevistada 7, que observam a relutância de vários conselheiros em participar ativamente dos debates, temendo o constrangimento decorrente de um conhecimento superficial sobre as questões em discussão.

Em contrapartida, as entrevistas destacam a emergência de um sentimento positivamente impactante na atmosfera emocional do conselho: a empatia. Esta foi diretamente mencionada por três entrevistados e indiretamente aludida por outros, através do uso de termos como “sensibilidade”. A empatia, conforme revelado pelas entrevistas, promove um ambiente no qual a escuta e o reconhecimento do outro, apesar das divergências, tornam-se práticas valorizadas.

Os depoimentos dos entrevistados sugerem que a empatia exerce um papel transformador nas interações entre os conselheiros, assim como na relação entre o conselho e o poder público. Por exemplo:

Vamos ouvir todo mundo e vamos ver o que, qual é o resultado que a gente tem disso aqui, né. E **empatia** também, né. Vai se preocupar. (Entrevistada 3 – RPP).
Pelo que eu já presenciei o conselho, **ele sempre escuta, sempre escuta**. Já presenciei algumas vezes alguns **desabafos**, principalmente quem faz parte do da sociedade. [...] **Por isso que eu estou enfatizando tanto na falta de empatia do**

poder público com os conselhos que ele, que existe dentro do município, como os problemas. (Entrevistado 5 – RSC).

A intervenção do Entrevistado 6 destaca a relevância da empatia como uma emoção política fundamental para as deliberações nos conselhos. Ele enfatiza que os conflitos frequentemente surgem de atitudes desnecessárias, nas quais indivíduos pessoalizam as discordâncias, desviando a discussão dos temas em pauta. O entrevistado argumenta que é crucial cultivar empatia pela causa defendida, independentemente da pessoa que esteja representando o conselho. Ele propõe que, durante as discussões, as diferenças pessoais devem ser deixadas de lado em prol do fortalecimento da luta pelos direitos das pessoas com deficiência. Assim, ele alerta que as discussões prejudiciais e o ambiente de desgaste resultante podem impactar adversamente a colaboração entre os membros do conselho, levando alguns a se afastarem das reuniões devido a conflitos pessoais que poderiam ter sido evitados.

Quando há esses conflitos? E não há como prever, infelizmente. Mas assim, o que a gente tem visto até hoje são muitas vezes. Atitudes desnecessárias, né? Da parte de um ou de outro que traz esse o que? Que coloca esse conflito como algo pessoal, né? Não por um conflito em si só de. De não vamos. Que tal dessa forma né? Levasse esse segmento ou dar seguimento a essa, a essa formalização e tal. Seja lá qual for o tema em questão em pauta ali. Mas muitas vezes eles são e eu diria assim, de modo até. Como já disse, desnecessário, porque ali não está em jogo a minha. Empatia pelo próprio representante do Conselho. Então, se o presidente ou o vice presidente, ou seja lá quem for ali, tem que ter a minha empatia pela causa. Então, no caso das discussões, elas têm que ser levado em consideração, não o as divergências pessoais, mas sim até mesmo a questão do fortalecimento dessa luta que deveria ser de fato efetivado, né? Então, assim, para resumir, para fechar essa resposta, né? E infelizmente muitas vezes essas discussões elas são prejudiciais e acaba com uma um clima de pouca, ou melhor, de quase nenhuma boa vizinhança, né? Acaba que gera um desgaste entre os membros ali do próprio conselho. Infelizmente a gente vê que isso aí fica claro, né? Aí fazendo com que essas pessoas às vezes até deixe de ir em outras reuniões por conta, né? De uma discussão que não deveria ter, ter levado em consideração algo pessoal, né? E pra ti. (Entrevistado 6 – RSC).

A perspectiva apresentada pelo entrevistado ressalta a importância de promover a empatia como um valor essencial nas interações políticas e deliberativas. Ao privilegiar a compreensão e o respeito pelas diversas perspectivas e necessidades dos envolvidos, as discussões podem se tornar mais produtivas e centradas nos objetivos coletivos. A empatia não apenas fortalece os vínculos entre os membros do conselho, mas também contribui para uma atmosfera de colaboração e solidariedade, fundamentais para o avanço na busca por uma sociedade mais inclusiva e justa para as pessoas com deficiência.

Em conclusão, as emoções desempenham um papel significativo na dinâmica do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência, influenciando tanto as interações entre os membros quanto a eficácia das deliberações. A análise das entrevistas revelou que o medo frequentemente paralisa os conselheiros, prejudicando a qualidade das discussões e minando a colaboração necessária para o fortalecimento da luta pelos direitos das pessoas com deficiência. No entanto, também foi evidenciado o potencial transformador da empatia, que pode promover um ambiente de compreensão mútua e solidariedade, essenciais para superar as divergências pessoais e focar nos objetivos coletivos do conselho.

4.5.7 Processos Deliberativos

“Até gostaria que tivesse mais embate” – Entrevistado 1(RSC)

Neste estudo, examina-se o critério das deliberações não somente sob a ótica das percepções dos conselheiros entrevistados, mas também por meio de evidências coletadas através da observação direta nas reuniões do CMDPD pelo pesquisador. A imersão em campo propiciou uma análise acurada das congruências e discrepâncias entre a idealização do processo deliberativo e sua manifestação pragmática. Foi observado que, frequentemente, os conselheiros sustentam visões idealizadas dos debates, negligenciando uma análise crítica de suas atitudes institucionais.

Os dados obtidos através de entrevistas e observação direta são interpretados sob a perspectiva da teoria da esfera pública e da democracia deliberativa, conforme discutido na segunda seção desta tese. Este exame busca estabelecer um paralelo entre os fundamentos teóricos e os achados empíricos. A análise revela os seguintes aspectos:

1. O procedimento deliberativo no CMDPD adota regras institucionalizadas que refletem os princípios delineados por Habermas em “Mudança Estrutural da Esfera Pública” e, mais profundamente, em “Facticidade e Validade”, enfatizando o princípio de inclusão, a igualdade de participação e a racionalidade discursiva.
2. As limitações na teoria deliberativa de Habermas, como a omissão das assimetrias pré-deliberativas e a exclusão de questões privadas ou irracionais, são mitigadas na prática do conselho, evidenciando uma concordância com as contribuições de Nancy Fraser e Iris Young.
3. A percepção dos conselheiros sobre o conflito é ambivalente, reconhecendo sua relevância para diversificar os debates. No entanto, na prática diária, tendem a ver a conflituosidade mais como um elemento disruptivo do que construtivo.

4. O consenso permanece um ideal significativo entre os conselheiros, visto como um indicativo de eficiência institucional. Assim, um conselho que alcança acordos e identifica interesses comuns é considerado bem-sucedido.
5. Identificam-se três desafios principais nos procedimentos deliberativos do CMDPD: a desigualdade deliberativa, frequentemente ignorada pelos conselheiros, a predominância da técnica sobre a política e a personalização dos debates.
6. De forma inovadora, a pesquisa aponta para o potencial da empatia como um recurso valioso para fomentar a participação social nos conselhos e para tornar os debates mais produtivos e bem-sucedidos.

Segue-se, então, uma análise detalhada de cada um desses resultados, embasada nas declarações dos entrevistados. Esta análise vincula-se aos fundamentos teóricos previamente delineados, promovendo uma interlocução entre a empiria e o referencial teórico. Tal abordagem não apenas ilustra a aplicabilidade dos conceitos teóricos no contexto empírico, mas também ressalta a voz dos participantes como eixo central da investigação.

A dinâmica deliberativa dentro do conselho inicia-se com a formulação das pautas a serem discutidas. Estas pautas chegam ao conselho majoritariamente por duas vias: são propostas pelo Presidente, que as comunica antecipadamente aos demais conselheiros, ou emergem de exposições espontâneas relativas a questões sociais que impactam indivíduos com deficiência na cidade de Imperatriz, seja antes ou durante as reuniões.

Embora exista a possibilidade, ainda que rara segundo o atual Presidente do conselho, de conselheiros da sociedade civil apresentarem denúncias e demandas diretamente ao Presidente para inclusão na agenda, observações diretas revelaram que é comum que desafios cotidianos enfrentados por pessoas com deficiência sejam trazidos à tona nos debates, principalmente pelos conselheiros representantes da sociedade civil, através do compartilhamento de experiências pessoais ou de membros de movimentos e organizações sociais.

Este processo, como descrito pela Entrevistada 03, inicia-se frequentemente com demandas espontâneas e emergenciais trazidas ao presidente, que então são formalmente introduzidas na agenda das reuniões para deliberação. A flexibilidade dessa abordagem permite que, além das pautas pré-definidas, novas demandas surjam durante as reuniões, refletindo as necessidades diretas das associações e pessoas representadas no conselho:

Ele (Presidente) se baseia nas demandas espontâneas, aquilo que está chegando para ele de emergencial. Aí a cobrança. Agora que nós estamos no período de matrículas,

bomba de matrículas, né? De cuidadores, as coisas não são demandas espontâneas, ele vai definindo. **Depois ele leva para o conselho, para a gente discutir. Quando tá na reunião, aparecem outras demandas que são colocadas ou na hora ou em pautas posteriores.** Porque? Porque a representação do Conselho é de associações, pessoas que trazem demandas (Entrevistada 03 – RPP).

A Entrevistada 07 complementa essa visão ao relatar sua experiência pessoal, enfatizando a relevância das observações cotidianas dos conselheiros. Casos de uso indevido de vagas reservadas para pessoas com deficiência ou obstruções em calçadas são exemplos de problemas que, embora não estejam formalmente na agenda, são trazidos à discussão, revelando a importância das experiências pessoais e familiares na identificação de questões a serem abordadas pelo conselho. Segundo a respectiva conselheira:

Acho que os conselhos podem levar. Eu mesmo já até relatei alguns casos aqui mesmo, né? No Mateus mercado de várias pessoas que a gente os presencia estacionando na vaga que é para pessoa com deficiência, entendeu? Já presenciei também algumas situações, às vezes de calçada, que às vezes as pessoas estacionam, sabe que tem uma rampa. **Então, de acordo com que até os próprios conseguem, vão observando no dia a dia, vão levando as vezes, né?** Enfim, mesmo que que não seja uma pauta, mas assim alguém sempre comenta, né? Algum caso que tem na família ou algum caso que já viu, Entendeu? (Entrevistada 07 - RPP).

Essas narrativas destacam a dinâmica do conselho como um espaço onde as realidades vividas pelos membros da comunidade com deficiência e suas famílias são reconhecidas e podem influenciar a agenda de políticas públicas, evidenciando a interação entre as demandas formais e informais no processo deliberativo e a importância da representação direta na articulação de respostas eficazes às necessidades da comunidade.

Este processo apresenta aspectos tanto positivos quanto negativos no que tange à eficácia e continuidade das atividades do conselho. Positivamente, essa dinâmica fomenta debates mais interativos, inclusivos e participativos, onde os conselheiros compartilham suas vivências, favorecendo a identificação de interesses comuns por meio de experiências similares. Negativamente, porém, essa interatividade pode ser contraproducente. As narrativas tendem a se dispersar, complicando a condensação de casos individuais em propostas generalizáveis conforme exigido por resoluções administrativas.

Além disso, a centralização dos debates na figura do presidente pode prejudicar significativamente a atuação do conselho a médio e longo prazo, dado que a política deliberativa fica sujeita aos interesses de uma única parte. A alternância de poder entre representantes do poder público e da sociedade civil na presidência pode levar a uma gestão das atividades do conselho que favorece os interesses dos gestores, especialmente durante os

períodos de liderança do representante estatal. Sobre essa tendência dentro da dinâmica deliberativa, o Entrevistado 1 relata claramente:

Esse é o grande desafio de quando a gente assumiu, no início do ano passado, quem tem mais apresentado a pauta sou eu. É, eu faço isso. Essa administração é para cá, pra dentro, dessa forma. E eu faço isso não porque eu queira fazer ou ter domínio de todas as pautas. Eu provooco os conselheiros a apresentarem pautas. Por incrível que pareça, essa semana o conselheiro apresentou duas propostas de pauta que serão já encaminhadas na próxima reunião. Mas é bem. E como é que a gente constrói? **Como é que apresenta essas propostas de pauta? São propostas.** É importante que seja ressaltado isso. São propostas de pauta. **E a partir das demandas que se percebe na sociedade, A partir do que eu, participando da Assembleia lá do Senado, porque eu faço parte.** Aí tem uma demanda lá, os associados colocam essa demanda. [...] Levo para a reunião do Conselho e lá a gente discute e encaminha, né? Dentro das possibilidades, encaminha ou não, dentro das possibilidades. (Entrevistado 01 – RSC).

A partir das narrativas fornecidas pelas entrevistadas, evidencia-se um processo deliberativo no conselho que ecoa diretamente os princípios habermasianos da esfera pública. As demandas emergenciais e as experiências pessoais dos conselheiros, juntamente com as denúncias apresentadas pelas entidades representativas, constituem o cerne deste processo, refletindo a dinâmica do mundo da vida – composto por sociedade, cultura e personalidade – no qual os problemas sociais enfrentados por pessoas com deficiência emergem e são reconhecidos. Este conjunto de experiências e preocupações, conforme capturado nas falas das entrevistadas, é então canalizado para o conselho municipal, uma esfera pública institucionalizada, que se encarrega de traduzir tais demandas em termos que possam efetivamente influenciar o sistema político e administrativo, ou seja, o Estado.

O presidente do conselho desempenha um papel crucial nesse processo, ao definir pautas baseadas nas demandas espontâneas e emergenciais, bem como nas preocupações trazidas pelos conselheiros durante as reuniões, refletindo a representação de associações e indivíduos ativos na defesa dos direitos das pessoas com deficiência. A inclusão de questões tão diversas quanto o acesso inadequado a matrículas escolares e a utilização imprópria de vagas de estacionamento ressalta a natureza orgânica e multifacetada dos debates, conferindo às deliberações um aspecto de razão comunicativa, tal como concebido por Habermas. Neste contexto, o conselho emerge não apenas como um espaço de articulação entre o mundo da vida e o sistema, mas também como um terreno fértil para a prática da razão comunicativa, onde as demandas do cotidiano são transformadas em ações políticas e administrativas concretas.

Além disso, os princípios fundamentais da democracia deliberativa, conforme articulados por Habermas, manifestam-se tanto nas contribuições verbais dos conselheiros quanto na estrutura normativa do CMDPD. As diretrizes essenciais incluem: (1) a prerrogativa de todos os participantes apresentarem suas argumentações no espaço público; (2) a restrição do debate a razões de interesse público; (3) a promoção de um diálogo ancorado na racionalidade; e (4) a orientação do debate público para o alcance de um consenso. Essas orientações são evidentes nas declarações dos entrevistados, refletindo a incorporação dos valores democráticos deliberativos na prática do conselho.

A integração desses requisitos habermasianos na dinâmica do CMDPD é corroborada pela fala do Entrevistado 1, que destaca a importância de um procedimento deliberativo estruturado e orientado pelo Regimento Interno do conselho. Ele enfatiza a abertura ao diálogo, inclusive ao contraditório, como elemento vital para o desenvolvimento de deliberações efetivas.

E eu sempre fiz essa crítica ferrenha. Como é que vamos encaminhar? A partir de qual resolução, qual deliberação vai ter? Porque essa deliberação a gente começou a provocar isso de maneira. E as coisas começaram a fluir e andar, lógico. Já teve momentos bem tensos hoje, como enquanto presidente, eu já falo. **Eu abro sempre o discurso para o contraditório. Tem que vir, tem que dialogar e é importante. Mas seguindo todo o trâmite do Regimento Interno, porque é ele que orienta todas as discussões dentro do Conselho. É importante. Eu acho que eu até gostaria que tivesse mais embate.** (Entrevistado 01 – RSC).

No âmbito dos princípios da democracia deliberativa, os conselheiros destacam prioritariamente a necessidade de limitar as discussões aos interesses públicos, seguida pela valorização do consenso como um ideal. Esta ênfase na centralização dos debates em torno de questões de interesse público apresenta uma ambivalência notável, especialmente ao considerar-se a influência recorrente de experiências pessoais e casos específicos na formulação das pautas. Tal dinâmica sugere que a tradução dessas narrativas individuais em questões de relevância coletiva representa um desafio, mas também uma necessidade imperativa, para manter o alinhamento com os propósitos institucionais do CMDPD. Essa constante exigência de focar no coletivo indica um esforço para equilibrar a representatividade individual com a missão mais ampla do conselho.

Além disso, a ênfase dada ao princípio de que os debates devem priorizar o interesse público sobre o individual reflete a complexidade inerente à representação de um grupo tão diversificado quanto o das pessoas com deficiência. A hiper pluralidade deste segmento pode, sem a devida atenção, levar a conflitos internos por controle e influência, ou mesmo à criação de hierarquias dentro do conselho. Essa preocupação é explicitamente articulada pela Entrevistada 2, que ressalta a importância de manter uma vigilância constante contra a

fragmentação e a competição interna, porque as pessoas “não estão acostumadas” com procedimentos deliberativos equitativos e não pessoais:

E deixar de levar para o lado pessoal e levar para o coletivo, enquanto as pessoas com deficiência levam para o lado pessoal, eles esquecem que o direito é de todos, então é do coletivo. Eu não posso falar só por mim. [...] Então, enquanto as pessoas começarem a ver o movimento como para mim, eu pessoa sempre, eu não vou conseguir levar a frente o movimento. [...] Então, assim eles foram trabalhar para todo mundo para fazer realmente um acesso, uma inclusão. E as pessoas não estão acostumadas com isso. E é isso é que faz a diferença (Entrevistada 02 – RSC).

Um aspecto significativo das entrevistas é a natureza dual do conflito dentro das deliberações do conselho. Os conselheiros com vasta experiência em órgãos participativos e em diversos conselhos reconhecem que o conflito é um elemento intrínseco aos espaços de participação e deliberação. Notavelmente, aqueles da sociedade civil com maior bagagem institucional veem o conflito, ainda que com certas reservas, como um aspecto benéfico nas discussões do conselho. Segundo eles, a presença de conflitos evidencia a diversidade de visões de mundo presentes no conselho, uma diversidade que é essencial para o mapeamento de uma gama mais ampla de necessidades e para a elaboração de estratégias de solução mais eficazes.

A Entrevistada 3, que ocupa uma posição no poder público e que já assumiu a presidência do CMDPD em mandatos anteriores, compartilha, até certo ponto, dessa percepção. Ela reconhece que a conflituosidade pode ser um reflexo saudável da pluralidade de perspectivas, contribuindo para um processo deliberativo mais rico e inclusivo. Essa avaliação sublinha a importância de encarar os desafios e as divergências não como obstáculos à superação, mas como oportunidades para o aprofundamento do diálogo e para a identificação de soluções mais abrangentes e representativas das diversas facções e interesses representados no conselho. Nesse sentido:

Se divergem mesmo [...] **Por exemplo, quando você trabalha com a gestão que tá ofertando o serviço que vem, uma instituição do poder da sociedade civil, que está reclamando daquilo que você julga que tá certo, então isso aí já começou, já começou o primeiro conflito que você quer dizer não, tá tudo bem, não é assim, não é assado. Aí outro vem. Então existe essa divergência e às vezes, por desconhecimento dos próprios conselheiros da situação, porque a gente mesmo, nem todo mundo tem um compromisso 24 horas com o Conselho. Ele vai estar lá no seu serviço, cuidando. Então ele não vai conhecer a realidade, quem vai, quem vai estar de frente a realidade e mais as instituições da sociedade civil. Então e eles reclamam mesmo com muita veemência. Quando eles vêm então esses conflitos aí.** (Entrevistada 03 – RPP).

Por outro lado, a maior parte dos conselheiros expressa ceticismo em relação aos conflitos dentro do CMDPD, percebendo-os como barreiras às deliberações e ameaças à capacidade de resolver problemas. O Entrevistado 1, em particular, descreve as discussões marcadas por um espírito de antagonismo como uma “fragilidade”, resultando em um “discurso enfraquecido”. Ele argumenta que o excesso de energia despendida em tais debates tem desviado o foco do conselho de sua função resolutiva, negligenciando seu papel administrativo e falhando em construir sua história ou memória através de registros documentais. Esse ponto também é destacado pela Entrevistada 2, que lamenta a falta de um registro histórico do conselho, apontando para uma “ausência de memória” institucional. Abaixo as falas do Entrevistado 1:

Mas quando eu entrei na primeira vez, eu vou falar primeiro como um conselheiro. Quando eu entrei a primeira vez no conselho, eu percebo que eu sou de organização da sociedade civil, né, de movimento social. **Eu percebo a fragilidade da discussão, da discussão organizada dentro do Conselho, por mais que tenha um regimento interno, mas que tivesse. Mas eu senti uma necessidade assim, uma fragilidade muito grande no que tange a isso. Essa organização.** Então, aí quando eu entro que eu percebo a **fragilidade do discurso de pessoas que já estavam há tempo dentro do Conselho, mas com discurso fragilizado, com discurso que de fato não fazia com que a política da pessoa com deficiência fosse executada. Aí a gente começa a ter embate. Aí nós tivemos muito embates.** Hoje o conselho está mais light e até tranquilo, né? **Mas no tempo que eu era só conselheiro, nós tínhamos muito embates. Porque eu não consigo entender que durante de 2001 até hoje, o Conselho não tem uma história, ele não tem documento, que as resoluções não estão organizadas.** Eu não sei quais foram as resoluções que vieram. Eu não sei quais foram as atas que vieram. Parece que o Conselho é um conselho sem história (Entrevistado 01 – RSC).

Outros conselheiros, principalmente aqueles que ingressaram recentemente no CMDPD, percebem os conflitos de opiniões como fatores desencorajadores tanto da participação nas reuniões quanto do envolvimento ativo nas deliberações, particularmente no que tange ao exercício do direito de fala. Essa hesitação decorre do receio de cometer erros ao expressarem suas visões, uma preocupação amplificada pelo processo de tecnocratização das deliberações, que pode impor um padrão de conhecimento técnico elevado e, por vezes, intimidador.

Adicionalmente, existe o temor de contribuir para um clima de trabalho hostil, marcado por tensões e disputas. Tal cenário ressalta a complexa dinâmica entre a inclusão de novos membros no conselho e a manutenção de um ambiente deliberativo saudável e produtivo, evidenciando a necessidade de estratégias que mitiguem esses receios e promovam

uma cultura de acolhimento e respeito mútuo, essenciais para a participação efetiva e construtiva de todos os conselheiros.

Tais reflexões são ilustradas pelas observações do Entrevistado 6, que aponta para o impacto negativo dessas disputas no clima organizacional, gerando atritos e desgaste entre os membros, a ponto de influenciar a participação nas reuniões. A dinâmica de conflito, conforme relatado, pode levar ao afastamento de conselheiros devido a desavenças que adquirem uma natureza pessoal.

[...] E infelizmente muitas vezes essas discussões elas são prejudiciais e acaba com uma um clima de pouca, ou melhor, de quase nenhuma boa vizinhança, né? Acaba que gera um desgaste entre os membros ali do próprio conselho. Infelizmente a gente vê que isso aí fica claro, né? Aí fazendo com que essas pessoas às vezes até deixe de ir em outras reuniões por conta, né? De uma discussão que não deveria ter, ter levado em consideração algo pessoal, né? E pra ti. (Entrevistado 6 – RSC).

Em contraste, a Entrevistada 8 ressalta uma evolução positiva na atmosfera do conselho sob nova gestão, evidenciando um ambiente mais acolhedor que encoraja a expressão livre de ideias e opiniões. Essas narrativas sublinham a complexidade da dinâmica interna do CMDPD, onde a gestão do conflito e o fomento de um espaço inclusivo e respeitoso são cruciais para a coesão do grupo e para a efetividade de suas ações deliberativas:

A gente conversa para a gente, a gente fala, a gente dar as nossas opiniões, as ideias. Antes, nas outras gestões. Eu tinha assim receio de falar, né? Mas agora tá bem melhor, né? Bem receptivo. O [...] é bem acolhedor e a gente vê que ele gosta de ajudar, que ele, que ele, que ele gosta de ouvir a opinião dos outros (Entrevistada 08 - RSC).

A questão do conflito emerge como um ponto crítico nas discussões sobre a esfera pública conforme delineado por Habermas. Chantal Mouffe (2000; 2015), apresenta críticas contundentes ao modelo deliberativo procedimentalista de Habermas, argumentando que este negligencia a dimensão intrinsecamente conflituosa da política nas democracias. Defendendo a noção de democracia agonística, Mouffe sustenta que o conflito não é apenas inerente, mas fundamental para a vivência de uma democracia autêntica. Ela argumenta que os esforços para alcançar consensos homogêneos, em vez de enriquecerem o espírito democrático, acabam por sufocar a vitalidade política.

Refletindo sobre as contribuições dos entrevistados, percebe-se que a teoria de Mouffe encontra respaldo parcial. De fato, para que as instituições exibam uma vibrante intensidade democrática, é essencial não apenas preservar, mas também cultivar espaços onde os conflitos

possam emergir livremente. O dinamismo político da democracia requer a perpétua confrontação de diferentes visões de mundo. Por outro lado, adotando uma perspectiva normativa similar à de Habermas, reconhece-se que o conflito, por si só, pode ser estéril. Instituições e órgãos dedicados a abordar e potencialmente mitigar graves problemas sociais – como opressão, discriminação e desigualdade – demandam, até certo ponto, a busca por acordos comunicativos que permitam suavizar essas tensões.

Embora o conflito apresente uma natureza ambivalente dentro do CMDPD, a mesma indeterminação não se aplica à valorização do consenso. O ideal de alcançar um consenso manifesta-se como um ponto de acordo universal entre os conselheiros, tanto da sociedade civil quanto do Estado. Essa uniformidade de visão é previsível, considerando a natureza do CMDPD como uma instituição essencialmente deliberativa. A narrativa da Entrevistada 3 destaca de forma eloquente a percepção compartilhada sobre a importância do consenso, posicionando a capacidade de estabelecer acordos comuns como a quintessência da prática democrática¹⁵¹.

Assim, cabe a complexidade do presidente de trazer à tona essa questão de olha, vamos ver o que que é, o que, que **é senso comum para a gente resolver aqui e trazer para dentro o que a gente chama de democracia. Vamos ouvir todo mundo e vamos ver o que, qual é o resultado que a gente tem disso aqui, né? E empatia também, né?** [...] Então, mas de qualquer forma, todas as demandas elas são verificadas, né? Na medida do possível (Entrevistada 03 – RPP).

Entretanto, a história do conselho revela que a jornada em direção a essa valorização do consenso não foi linear. Relatos de alguns entrevistados remetem a períodos anteriores marcados por intensas disputas e antagonismos. Segundo a visão predominante entre os conselheiros, tais dinâmicas conflitivas não apenas dificultavam a formação de consensos, mas também comprometiam a funcionalidade e o propósito do conselho. Nesse sentido,

Eles brigavam muito, ele chegava e eles não tinham muito, era muito aberto ao diálogo. E aí aos poucos a gente foi conversando, né? Vamos conversar com o gestor, vamos ver o que, que máximo que a gente pode receber ou não e vamos parar. E assim, aos poucos. **Eu acho que eles melhoraram muito assim, a representação dos deficientes, o poder público, ele fica um pouco engessado, porque geralmente são servidores, então que estão fazendo um trabalho. É que às vezes não querem ir muito contra alguma coisa da gestão, então eles ficam muito escutando e poucas vezes e não deliberam muito. Assim, acho que fica mais engessado,** mas contribui muito significativamente porque são pessoas que estão **compromissadas, já estão muito tempo no conselho, então já conhece todos os trâmites.** Eu não tenho muito o que ser ensinado, então porque não tem

¹⁵¹ A identificação da capacidade de diálogo e acordo como essência democrática também é feita pelo Entrevistado 5: “[...] A gente sempre, sempre, sempre discute dentro do conselho. E a gente faz *democraticamente*, né? *Apresenta os dois pontos, o ponto principal e divergente.* E faz uma votação quem concorda com A ou com B *de forma democrática*” (Entrevistado 5 – RSC).

muita rotatividade não. As pessoas que estão hoje são pessoas que já tem muito tempo (Entrevistada 03 – RPP).

A Entrevistada 3 articula de maneira exemplar a visão dos conselheiros acerca do significado profundo de um órgão deliberativo que se empenha em estabelecer acordos: o compromisso com o consenso não apenas eleva a qualidade do diálogo e da troca de ideias, mas também enriquece a representatividade coletiva e agiliza a capacidade do conselho de influenciar políticas públicas de maneira efetiva e tangível. Este alinhamento em torno do consenso reflete a convicção de que a busca por acordos mútuos constitui um exercício autenticamente democrático, ampliando o escopo para soluções mais inclusivas e representativas.

Contudo, conforme sublinhado pela Entrevistada 3, e ecoado pela maioria dos conselheiros da sociedade civil, persiste uma resistência por parte de alguns representantes do poder público em se engajar plenamente no processo de consenso. Este desafio não emerge necessariamente da relutância em chegar a acordos *per se*, mas da hesitação em participar ativamente do diálogo. Atribuída tanto à falta de competência técnica quanto ao limitado engajamento político dos representantes estatais, essa postura pode ser interpretada, através de uma lente habermasiana, como uma abordagem instrumental. Certos conselheiros estatais, possivelmente, utilizam sua posição de maneira demagógica, optando por uma postura obstinada que privilegia a manutenção dos interesses de seus superiores em detrimento da vontade coletiva.

Embora se observe a atuação de alguns membros do conselho sob uma racionalidade instrumental, voltada prioritariamente aos interesses do sistema político-administrativo, há um reconhecimento generalizado entre os conselheiros de que o estado atual das interações entre os participantes é marcado por uma harmonia consensualista. Essa atmosfera é eloquentemente descrita pela Entrevistada 4 como um "espírito de parceria":

Aí é bem tranquilo, porque assim a gente trabalha com esse **espírito de parceria**. Até a gente comenta muito sobre isso na reunião (Entrevistada 04 – RPP). Olha elas, elas. Antes elas eram muito calorosas, né? Ponto mesmo de confusão mesmo. **Mas elas não tinham muito efeito externo como política, mesmo para deficiente**. Hoje elas são. São elas. **Eu acredito que elas estão mais consistentes, porque quando a gente sai da reunião, o que é definido lá, ele já é transformado em ofício, em resolução e tudo**. Então as coisas são mais. Mais organizadas. A palavra é essa. Entendeu? Então assim. Fica mais fácil de você cobrar e fiscalizar (Entrevistada 03 – RPP).

As entrevistadas destacam que, sob a influência de um “espírito de parceria”, as deliberações do CMDPD tornam-se mais produtivas e as ações implementadas são realizadas

com maior rapidez e consistência. Esse cenário atual, mais inclinado ao consenso, é atribuído principalmente a duas razões: a homogeneidade do grupo de conselheiros e a experiência acumulada pela maioria de seus membros em políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência, tanto em posições de liderança em movimentos e organizações sociais quanto em funções estratégicas na gestão pública.

A Entrevistada 3 (RPP) oferece uma perspectiva relevante sobre essa dinâmica, notando que a coesão e a estabilidade do grupo contribuem significativamente para a eficácia do conselho. Ela observa: *“O grupo é muito homogêneo e não é muito transitório, um grupo que está junto há muito tempo. Então, as relações interpessoais são muito boas, são preservadas.”* Ela contrasta a situação atual com períodos anteriores, marcados por conflitos e disputas intensas: *“Anteriormente, eu achava que havia muito mais confusões. Era muita briga”* No entanto, a entrevistada reconhece uma evolução significativa na maturidade e na disposição para o diálogo dentro do conselho, refletindo uma melhora nas relações interpessoais e na capacidade de alcançar consensos mesmo diante de divergências. *“A gente senta, conversa, as divergências acontecem, mas a gente consegue um senso comum, bom senso e resolver”*.

As reflexões extraídas das entrevistas iluminam a alta estima dos conselheiros pelo consenso, percebido como um vetor para a efetividade. A normatividade do consenso nas dinâmicas do conselho promove a convergência de objetivos, discursos e interesses, configurando-se como um pilar na articulação de ações unificadas. Contudo, é imperativo uma análise crítica dessa tendência, especialmente considerando as ressalvas apresentadas por críticos do modelo deliberativo. A busca incessante pelo consenso, conforme alertado, pode inadvertidamente levar a uma homogeneização do debate, onde os acordos mascaram o silenciamento de vozes dissidentes.

Além disso, Tatagiba (2002; 2005) evidencia outra consequência preocupante dessa predisposição ao consensualismo: a estagnação na inovação de políticas públicas. A impressão de efetividade derivada do alto número de acordos pode ser enganosa, com os impactos reais dessas decisões revelando-se insuficientes. Essa observação aponta para a necessidade de uma reflexão mais aprofundada sobre a qualidade e a direcionalidade dos acordos alcançados no âmbito do conselho. Frequentemente, parece faltar aos conselheiros uma avaliação crítica dos processos deliberativos, ou seja, uma consideração cuidadosa sobre as implicações e os beneficiários finais desses consensos.

Essa análise aponta para uma complexidade subjacente à valorização do consenso dentro do CMDPD, sugerindo que, embora o consenso possa simbolizar coesão e capacidade

colaborativa entre os membros, uma busca incondicional por ele pode inadvertidamente mascarar lacunas críticas nos processos deliberativos e na eficácia do conselho em promover mudanças substanciais e inovadoras na esfera das políticas públicas. Essa perspectiva desafia a concepção de que o consenso é, por si só, um bem absoluto, levantando questões sobre como a ênfase excessiva na obtenção de acordos pode levar à supressão de debates necessários e ao enfraquecimento da diversidade de ideias e soluções propostas.

Consequentemente, advoga-se por uma abordagem mais equilibrada em relação ao consensualismo, uma que valorize a harmonia e a unidade, mas que também esteja atenta às potenciais armadilhas de uma conformidade superficial. Uma tal abordagem reconheceria as virtudes inerentes ao consenso – como a promoção da inclusão e da representatividade – enquanto permanece crítica em relação aos seus limites, particularmente no que se refere à inibição da inovação e à possibilidade de ocultar divergências substanciais sob uma fachada de acordo unânime.

Por fim, sabe-se que na esfera da democracia deliberativa, os princípios estabelecidos por Habermas oferecem uma estrutura ideal para a participação pública e o exercício da cidadania, enfatizando a necessidade de um diálogo argumentativo, inclusivo e livre de coerções. Esses princípios visam assegurar que todas as vozes possam ser ouvidas em pé de igualdade, promovendo um debate rico e diversificado sobre assuntos de interesse coletivo. No entanto, dois fenômenos contemporâneos, a *Ideologia da Capacitação* e a *Desigualdade Deliberativa*, representam desafios significativos à realização plena desses ideais democráticos.

A *Ideologia da Capacitação*, conforme expresso pelo Entrevistado 5¹⁵², sugere que apenas indivíduos tecnicamente qualificados estão aptos a participar efetivamente do processo político. Esta crença sublinha a importância da capacitação para os conselheiros, argumentando que uma preparação adequada é fundamental para uma participação significativa nas políticas públicas. Embora a formação e o conhecimento específico sejam inquestionavelmente valiosos, essa visão corre o risco de restringir a participação àqueles que

¹⁵² Nas palavras do Entrevistado 5: “Eu creio que assim tudo começa de uma boa capacitação. A gente precisa, enquanto conselheiros, ser capacitado para estar ali, para poder dar o máximo de si, porque assim a gente não tem formação alguma. Como conselheiro, pelo menos eu falo por mim. Então foi algo que eu assumi a cadeira como conselheiro para entender enquanto pessoa com deficiência, entender as políticas públicas e participar delas. Então, eu creio que tudo começa com uma boa capacitação para a gente. Então, saber o que deve ser feito de fato para que a realidade mude ou pelo menos comece a mudar. E não, não é algo da noite para o dia, mas eu creio que o início de tudo seria uma boa capacitação para os conselheiros, né. Quem está conselheiro” (Entrevistado 5 – RSC)

tiveram acesso a oportunidades de capacitação, marginalizando vozes potencialmente importantes que carecem de formação formal, mas que possuem experiências e perspectivas valiosas para contribuir. Desse modo, a ideologia da capacitação pode inadvertidamente reforçar barreiras à participação igualitária, contrariando o princípio habermasiano de inclusão universal e igualdade de oportunidades no diálogo democrático.

Paralelamente, a *Desigualdade Deliberativa* emerge como outro obstáculo significativo à democracia deliberativa, destacando as assimetrias de recursos, conhecimento e influência entre os participantes. Essas disparidades podem distorcer o processo deliberativo, favorecendo aqueles com maior capital social, econômico ou intelectual, e comprometendo a premissa de que todos os participantes devem submeter-se apenas à "força coercitiva do melhor argumento". Tal desequilíbrio contraria diretamente os ideais de deliberações livres de coerções externas e internas, ameaçando a integridade e a legitimidade das decisões coletivas.

Infelizmente, essa questão dos debates ela é muito complicada de se falar, porque a gente vê ali pessoas da sociedade civil e do poder público, né? E infelizmente há uma, uma certa influência, né? Quando, ou por uma parte ou por outra, há um interesse maior. Então aquilo que deveria ser de união, né, de de, de ideias, passa a ser divergências, até por motivos pessoais ou interpessoais que prejudica. Infelizmente, essas discussões, né? **Porque deixa de se pensar no coletivo para se pensar naquilo que é o pessoal, o eu, o meu, né? E aí?** Isso é realmente prejudicial nesse momento? (Entrevistado 6 – RSC).

Um terceiro problema no procedimento deliberativo é a *personalização dos interesses e debates*. Refere-se à tendência de membros em espaços deliberativos, como o CMDPD, de interpretar e conduzir conflitos ou divergências de opiniões de maneira personalizada, focando em aspectos individuais ou pessoais em vez de questões objetivas ou coletivas. Esse fenômeno é marcado por uma transposição das diferenças ideológicas ou de políticas públicas para o campo das relações pessoais, onde argumentos são frequentemente ofuscados por sentimentos de antipatia ou simpatia em relação aos indivíduos envolvidos. Tal comportamento distorce a natureza dos debates, priorizando questões subjetivas em detrimento do exame crítico e racional de propostas e políticas.

Essa dinâmica é fundamentalmente contrária aos princípios da política e da democracia deliberativa, que valorizam a racionalidade argumentativa, a inclusão e a busca por consenso baseado em méritos argumentativos e não em afinidades pessoais. A democracia deliberativa, pressupõe um ambiente de igualdade onde os participantes são capazes de discutir assuntos de interesse público livremente, sem coerções externas ou internas, e onde a força do argumento prevalece sobre as relações de poder ou simpatia. A personalização dos

debates desvia-se dessa idealização, comprometendo a capacidade do grupo de chegar a decisões justas e representativas.

As observações do Entrevistado 5 ilustram esse desafio dentro do CMDPD. Ele nota: *“Quando há esses conflitos?... Atitudes desnecessárias... que coloca esse conflito como algo pessoal...”*. Esta citação evidencia como a personalização pode desviar a atenção das questões centrais para divergências pessoais, minando o propósito de fortalecimento da luta coletiva pela causa das pessoas com deficiência. Ademais, o Entrevistado 6 aponta que *“às vezes tem alguns embates... que às vezes não só por questões técnicas, mas você vê que é algo pessoal”*. Essas reflexões ressaltam como a personalização dos debates não apenas obstrui o progresso efetivo do conselho, mas também compromete a integridade dos processos democráticos deliberativos, enfraquecendo a coesão e a unidade necessárias para a advocacia eficaz em políticas públicas.

Quando há esses conflitos e não há como prever, infelizmente. Mas assim, o que a gente tem visto até hoje são muitas vezes. **Atitudes desnecessárias, né?** Da parte de um ou de outro que traz esse o **que coloca esse conflito como algo pessoal, né?** **Não por um conflito em si só de [...]** Então, se o presidente ou o vice presidente, ou seja, lá quem for ali, tem que ter a minha empatia pela causa. Então, no caso das discussões, elas têm que ser levado em consideração, não as divergências pessoais, mas sim até mesmo a questão do fortalecimento dessa luta que deveria ser de fato efetivado, né. Então, assim, para resumir, para fechar essa resposta.

A distinção entre diferentes tipos de personalização no contexto discursivo e político dentro do CMDPD é crucial para compreender as nuances da crítica e da prática deliberativa. A personalização criticada pelos conselheiros se refere à tendência de alguns representantes de priorizar suas próprias visões, interesses e desejos, em detrimento do foco em questões coletivas e do diálogo construtivo. Esse fenômeno, denominado personalização discursiva e política, destoa significativamente da abordagem valorizada pelo conselho, que consiste em acolher testemunhos pessoais como meio de enriquecer o debate e fundamentar a tomada de decisões em políticas públicas.

Nesse contexto, a crítica de Nancy Fraser (1992) aos pressupostos de Habermas sobre a esfera pública torna-se particularmente relevante. Fraser argumenta que limitar os debates exclusivamente a temas considerados públicos pode ser excludente e restritivo, negligenciando a riqueza e a diversidade das experiências individuais. A inclusão de relatos pessoais, histórias de vida e testemunhos no processo deliberativo é vista por Fraser como uma maneira de qualificar e aprofundar as discussões, tornando-as mais representativas das reais necessidades e desafios enfrentados pela comunidade.

Além disso, a valorização da empatia entre os conselheiros, mencionada como um elemento promissor para a participação e a deliberação no CMDPD, ressoa com as ideias de Iris Marion Young (2006). Young defende que a expressão de emoções, histórias de vida e testemunhos podem facilitar uma comunicação mais inclusiva e democrática. Esse enfoque não apenas amplia o escopo do que é considerado relevante para o debate público, mas também promove uma compreensão mais profunda e empática dos diversos pontos de vista e experiências vividas pelos participantes.

Essa incorporação de experiências pessoais e a expressão de emoções no processo deliberativo, como defendido por Fraser e Young, encontra eco nas palavras dos entrevistados, sublinhando a importância dessa prática no CMDPD. O Entrevistado 01 destaca a relevância do diálogo na construção de políticas públicas que impactam diretamente a vida das pessoas: “Eu tento mostrar que, de fato, o diálogo é importante para a construção dessa política que é importante para nossa vida... Onde esse sapato aperta? Onde eu sinto essa dor?”. Esta fala ilustra a essencialidade de trazer para o debate as experiências vividas pelos conselheiros, especialmente aqueles diretamente afetados pelas políticas em discussão, permitindo um entendimento mais aprofundado e uma abordagem mais empática às questões em pauta.

Similarmente, a Entrevistada 08 relata uma mudança positiva na atmosfera do CMDPD, indicando um ambiente mais acolhedor para a expressão de ideias e opiniões: “A gente conversar para a gente, a gente falar, a gente dar as nossas opiniões, as ideias... [...] é bem acolhedor e a gente vê que ele gosta de ajudar, que ele gosta de ouvir a opinião dos outros”. Este depoimento ressalta a transição para um cenário no qual os membros do conselho sentem-se encorajados e seguros para compartilhar suas experiências e visões pessoais, contribuindo para um processo deliberativo mais inclusivo e representativo.

Portanto, enquanto a personalização discursiva e política é vista como um obstáculo à deliberação eficaz, a incorporação consciente de experiências pessoais e emoções no processo deliberativo é reconhecida como um meio valioso de enriquecer o debate e fortalecer as bases para a formulação de políticas públicas mais inclusivas e efetivas. Essa abordagem reflete um entendimento evoluído das regras do procedimento deliberativo, que devem ser adaptáveis e sensíveis às necessidades concretas da comunidade, em vez de serem vistas como um conjunto rígido de normas distantes da realidade dos indivíduos que representam.

4.5.8 Críticas, desafios e dificuldades

“É um esfriamento por parte dos conselheiros” – Entrevistado 1 (RSC)

Os entrevistados foram convidados a compartilhar suas percepções sobre os desafios, dificuldades e críticas relacionadas ao CMDPD. O propósito destas indagações era verificar se as críticas discutidas na primeira seção deste estudo encontravam paralelos no cenário específico de Imperatriz e dentro da dinâmica do CMDPD. As respostas obtidas dos entrevistados não apenas atenderam às expectativas, como também ampliaram o escopo de entendimento, revelando problemáticas adicionais inerentes à realidade do conselho municipal de direitos das pessoas com deficiência.

Com base nas informações coletadas e na análise subsequente, optou-se por classificar os dados em dois conjuntos distintos: o primeiro abrange as críticas previamente identificadas na literatura especializada sobre conselhos, abordadas na seção um, e que encontram ressonância no contexto do CMDPD. O segundo conjunto, por sua vez, agrupa os desafios práticos enfrentados no dia a dia do conselho, os quais, direta ou indiretamente, relacionam-se às questões levantadas no primeiro grupo.

Quadro 14 - Críticas, Desafios e Problemas do CMDPD

Críticas e desafios do CMDPD encontradas na revisão de literatura (seção 1)	Problemas pragmáticos do CMDPD
Enfraquecimento das redes de mobilização política Burocratização administrativa Tecnocratização da representação Cooptação dos representantes da sociedade civil pelo Estado Resistência do governo de compartilhar poder decisório Fragmentação e despolitização Invisibilidade do conselho Participação interna e externa	Falta de recursos financeiros Falta de apoio de outras instituições fiscalizatórias Falta de espaço próprio

Fonte: elaboração própria.

Os problemas identificados nas críticas aos conselhos, conforme discutido na literatura especializada, encontram uma correspondência significativa com a realidade vivenciada pelo CMDPD, sugerindo que estas críticas possam ser consideradas generalizáveis. Contudo, aspectos específicos como a “elitização da participação dos conselheiros” e a “desigualdade deliberativa” não emergiram explicitamente das entrevistas com os conselheiros. Isso não implica na inexistência dessas questões; a ausência de menção pode ser atribuída ao fato de que os participantes frequentemente não realizam uma autoanálise crítica das nuances de suas

atividades. Portanto, a identificação dessas críticas específicas se mostra mais eficaz quando observada por um terceiro, neste caso, o pesquisador. Essas observações serão exploradas com mais detalhe na seção dedicada ao processo deliberativo.

Por outro lado, as críticas referentes à “desconexão da representação coletiva” e à “ineficiência de impacto em políticas públicas” não se mostraram tão prevalentes ou intensas no contexto do CMDPD. A análise desses aspectos enfrentou limitações, particularmente devido à necessidade de uma imersão profunda no cotidiano das diversas entidades, movimentos e organizações sociais que defendem os direitos das pessoas com deficiência – uma tarefa inviável dentro das restrições de tempo e recursos disponíveis. Além disso, a avaliação do impacto do CMDPD nas políticas públicas esbarra na falta de um registro documental que permita uma análise objetiva e confiável da sua efetividade. Assim, a percepção sobre a atuação efetiva do conselho nas políticas setoriais locais advém mais da observação direta do que de evidências documentais.

Inicialmente, os entrevistados reconheceram a crítica referente ao enfraquecimento das redes de mobilização política como relevante para a realidade do CMDPD. Eles destacaram que esse enfraquecimento manifesta-se de diversas formas: desde a falta de interesse da população de Imperatriz, inclusive das próprias pessoas com deficiência, em se envolver ou mesmo conhecer as atividades do conselho, até a apatia dos movimentos sociais locais em exigir ações do poder público, fenômeno observado também internamente no próprio conselho. Além disso, mencionaram o desinteresse de membros do poder público não comprometidos com a causa das pessoas com deficiência, o que contribui para a diluição dos esforços de advocacia e representação.

A falta de mobilização política entre as pessoas com deficiência emerge como um ponto crítico na discussão sobre a eficácia do CMDPD em promover e defender direitos. Conforme destacado pelo Entrevistado 1, observa-se uma participação efetiva limitada dos conselheiros na organização de atividades, eventos e na formulação de políticas direcionadas ao segmento de direitos das pessoas com deficiência. Esta “mornidão”, ou como o entrevistado prefere redefinir, “esfriamento” na atuação dos conselheiros, impacta negativamente a luta pelos direitos dessa comunidade.

Há pouca participação efetiva dos conselheiros na organização de atividades de eventos, na construção coletiva da política voltada para o segmento da política de direitos voltada ao segmento, na defesa dos direitos da pessoa com deficiência. Há uma certa mornidão. Mornidão? Não. Talvez não seja essa palavra. É um esfriamento por parte dos conselheiros. E isso prejudica de maneira direta, né? Essa luta em defesa do direito da pessoa com deficiência. Se nós

tivéssemos um conselho mais orgânico, organizacional, se as comissões que foram montadas no Conselho funcionassem como deveriam funcionar, eu penso que muita coisa seria feito na cidade de Imperatriz, né? Com muitas cobranças hoje, você tem ideia? E eu vou colocar isso. Não tem problema se conter. (Entrevistado 1 – RSC).

Nesse mesmo sentido, a Entrevistada 3 assevera que a mobilização política e a participação efetiva na elaboração de políticas públicas são cruciais para garantir que as necessidades e direitos das pessoas com deficiência sejam adequadamente contemplados nos planos e orçamentos municipais. A ausência de representantes ativos e engajados nas discussões orçamentárias pode levar ao esquecimento ou à negligência das demandas desse segmento:

Porque se você olhar nos projetos, todos os projetos, você é difícil você encontrar, você vai encontrar. Na Secretaria da Mulher vamos ver dentro do PPP o que que tem aí de verba destinada para o deficiente. **Se você não tiver lá na hora, acabam esquecendo. Se não tiver um representante lá dentro. Na construção do PPP do município, do projeto político do orçamentário. O deficiente fica de fora.** Tem que ter. Embora existam as leis que já obrigam colocar aviso de todas as ações. **Mas se não tiver ninguém para cobrar. Ela não sabe. Eu não sei. Então, assim é a participação ativa do próprio deficiente, que eu acho que é um impasse, porque não tem muita rotatividade, são praticamente os mesmos e quando tu vai atrás, eles não quer. Alguns não querem. Não sei como é nas associações. O. No poder público é porque nem todo mundo tem interesse em participar de conselho. Às vezes vai porque é obrigado.** É a parte financeira que ele deveria ter. Um fundo mesmo. (Entrevistada 3 – RPP).

Essa dinâmica evidencia não apenas a importância da participação ativa e da representatividade nos processos deliberativos, mas também a necessidade de superar os obstáculos que impedem uma maior rotatividade e engajamento dentro dos conselhos. A relutância de alguns membros da comunidade em participar ativamente, seja por desinteresse ou por sentir-se obrigado, aponta para a necessidade de reavaliar as estruturas de incentivo e suporte para a participação nos conselhos.

Conforme destacado pelos entrevistados, o enfraquecimento das redes de mobilização política na sociedade civil revela um problema subsequente, amplamente discutido na literatura sobre conselhos: o déficit participativo. Esse fenômeno manifesta-se de múltiplas formas, incluindo a participação limitada da sociedade civil, da comunidade das pessoas com deficiência na localidade, e até mesmo a presença e engajamento reduzidos dos próprios conselheiros nas atividades e reuniões do conselho.

Desse modo, a questão da participação dos membros do CMDPD nas reuniões e outras atividades do conselho revela-se complexa e multifacetada. Como apontado pelo Entrevistado 5, há uma distinção crucial entre a presença nas reuniões e o verdadeiro engajamento com as

atividades do conselho. Muitos membros, apesar de seu compromisso genuíno com a melhoria das condições para as pessoas com deficiência, encontram dificuldades em dedicar ao conselho o tempo e a atenção que ele merece. Essa situação é frequentemente atribuída à natureza paralela do trabalho do conselho, que se soma às obrigações pessoais e profissionais dos conselheiros. A falta de tempo, então, não é apenas uma questão de logística, mas reflete um desafio maior de priorização e comprometimento, sugerindo a necessidade de estratégias que incentivem uma maior dedicação ao trabalho do conselho.

E eu creio que a maior dificuldade do conselho hoje é, na verdade e nós não é. Eu não sei se é do Conselho e sim do conselho de quem faz parte, né? Eu creio que a gente, e eu me incluo, não se dedica tanto quanto o conselho merecia. Merecia, não merece. Mas aí eu, pelo menos no meu ponto de vista, não sei se por falta de tempo da grande maioria, até porque o conselho é algo paralelo. A gente está lá porque a gente quer melhorar algo. E às vezes a gente tem obrigações que a gente não pode deixar de cumprir para poder se dedicar ao conselho. **Eu creio que essa é um ponto que deve ser melhorado, né? Tentar estar mais presente no Conselho.** (Entrevistado 5 – RSC).

Por outro lado, a Entrevistada 8 e o Entrevistado 9 destacam outra dimensão do problema: a dificuldade em reunir todos os membros para as reuniões e garantir a participação efetiva nas discussões. As ausências e a falta de quórum não apenas impedem o encontro presencial dos membros, mas também afetam a qualidade do debate e da deliberação sobre as questões cotidianas enfrentadas pelas pessoas com deficiência.

Reunir esse povo, porque quando têm reunião, **uns podem ir e outros não. E aí a gente acaba não se encontrando, não reunindo todos para as reuniões.** (Entrevistada 8 – RSC).

Assim. **Se todos participem, como deveria participar? Às vezes não tem quórum, né? É botar umas pautas boas** lá para ser realmente discutidas as pautas, vivência do dia a dia da pessoa com deficiência (Entrevistado 9 – RPP).

A proposta do Entrevistado 9 de introduzir “pautas boas” para discussão sugere uma estratégia para aumentar o engajamento, indicando que a relevância e a aplicabilidade dos temas abordados podem motivar uma participação mais ativa e significativa dos conselheiros. Além disso, o mesmo conselheiro aponta para a necessidade crítica de envolver mais diretamente a comunidade na causa das pessoas com deficiência:

[...] mas precisa de mais participação popular? Eu creio que precisa participação do povo mesmo. Pessoas engajadas nessa causa. Acho que falta isso e fica mais no grupo ali, separado, seletivo. Não fica aquele povo, né? Pessoal do bairro mais afastado tem acesso deficiente uma pessoa inclusão. Tem que ter mais inclusão

de pessoas, eu acho. Eu acho que um dos problemas é uma pergunta bem ampla assim (Entrevistado 9– RPP).

A observação de que as ações do conselho são positivas, mas permanecem limitadas a um grupo “seleto e separado”, destaca uma lacuna na inclusão e no engajamento da população mais ampla, especialmente aquelas dos bairros mais afastados e marginalizados. A chamada por “pessoas engajadas nessa causa” reflete o anseio por uma participação que transcenda os limites do conselho e alcance a comunidade em geral, promovendo uma inclusão mais efetiva das diversas vozes e experiências. Essa falta de engajamento popular não apenas restringe a representatividade e a eficácia do conselho, mas também impede que as políticas e iniciativas promovidas tenham o alcance e o impacto necessários para promover uma verdadeira inclusão das pessoas com deficiência.

Uma das motivações para falta de engajamento ou participação popular no conselho é a *invisibilidade do órgão para a comunidade* imperatrizense, conforme destacado por alguns conselheiros. Essa invisibilidade atua como um ciclo vicioso, onde a falta de reconhecimento do conselho pela sociedade espelha a invisibilidade enfrentada pelas próprias pessoas com deficiência no dia a dia.

A Entrevistada 8 reflete essa preocupação, observando que o conselho e as associações ainda são amplamente desconhecidos pela população, mesmo tendo o potencial de ser uma força significativa na sociedade. Essa ausência de visibilidade não só impede o conselho de exercer plenamente seu papel de defesa e promoção dos direitos das pessoas com deficiência, mas também perpetua a marginalização desse segmento, limitando suas oportunidades de participação e inclusão:

Eu vejo que o Conselho ainda tá muito invisível. As pessoas ainda não conhecem o conselho, né? As pessoas ainda não conhecem as associações. Realmente elas podem fazer parte de uma deficiência. Existe até uma associação que faz parte do conselho. **E eu acho que o Conselho deveria se mostrar mais para a sociedade. Devia ter mais visibilidade, né?** Coisa que eu vejo que ela não tem, apesar de que. É um conselho que poderia ser bem forte na sociedade. (Entrevistada 8– RSC).

Por outro lado, o déficit participativo entre os membros do CMDPD pode ser atribuído a dois fatores principais identificados pela maioria dos entrevistados: *a burocratização das operações do conselho e a tecnicização das discussões temáticas*. As atividades internas, como a aprovação de regimentos, elaboração de atas, e a proposição de recomendações e ofícios, constituem grande parte do trabalho do conselho. Essas tarefas administrativas,

embora necessárias, são frequentemente percebidas como pouco eficazes, especialmente pelos conselheiros ligados ao Estado. Essa percepção contribui para a visão de que o conselho opera de maneira endógena, voltado primariamente para sua manutenção interna em detrimento de ações mais impactantes na comunidade.

Além disso, a tecnicização dos temas discutidos – caracterizada pela complexidade das questões que afetam as pessoas com deficiência e pelo uso intensivo de vocabulário técnico – impõe barreiras adicionais à participação efetiva dos conselheiros. Muitos membros, enfrentando já a escassez de tempo para as reuniões, encontram-se ainda menos aptos a dedicar esforços para a capacitação interna necessária ao entendimento e ao debate profundo dessas questões complexas.

A Entrevistada 2 faz crítica aos demais conselheiros. Ela possui vasta experiência e reconhecimento na defesa de direitos das pessoas com deficiência na cidade. Ela lamenta a falta de preparo e conhecimento entre seus pares, que, por vezes, se aventuram a fazer declarações públicas sem a devida fundamentação. Essa prática não apenas compromete a credibilidade do conselho, mas também revela uma desconexão preocupante com os princípios básicos de defesa e formulação de políticas públicas.

E saber a sua competência é saber a sua competência. E não pesquisar aquilo que vai falar e vai para a rádio, jornal e televisão publicar uma coisa que não conhece. Se ele não conhece, ele está dando um sinônimo de que eu não sei de nada. Eu não estudei, então eu não consigo defender uma política pública. E isso me deixa triste, porque certas horas eu chego com o pessoal dos conselhos e digo gente, pelo amor de Deus, vocês disseram isso. Vocês estão me dizendo que vocês não sabem nada. Não é assim, não é por onde se vai. Vamos primeiro sentar e estudar. Depois se discute. O tempo inteiro eu digo para eles isso eles não aceitam. Mas eu digo. Porque não custa nada eu dizer. Eu quando eu morrer eu tenho que deixar alguém que saiba. Então, se eu tenho que capacitar mais pessoas, apesar de eles não quererem, mas eu tenho que capacitar mais pessoas, porque alguém tem que continuar essa luta. Eu não sou eterna e ninguém é eterno. **Ninguém participa para sempre.** (Entrevistada 2 – RSC).

A tecnicização excessiva nas discussões dentro do CMDPD, como destacado pela Entrevistada 2, revela um desafio significativo na inclusão de temas pertinentes que, erroneamente, podem ser considerados fora da competência do conselho. Esta situação, impulsionada pelo medo de denunciar ou expor questões sensíveis, não apenas inibe a participação ativa, mas também contribui para a fragmentação da ação coletiva. “Normalmente não chega porque as pessoas têm medo de denunciar, tem medo de dizer, tem medo de expor. Tudo é uma questão de medo. E aquilo que eles colocam para gente às vezes não é competência do Conselho Municipal [...]”.

A crítica da conselheira não se limita aos movimentos de pessoas com deficiência na cidade por uma suposta falta de capacitação técnica; ela reflete também sobre a disparidade de experiência entre os membros do conselho. Com uma trajetória rica em militância e elaboração de políticas públicas, a Entrevistada 2 evidencia como essa assimetria de conhecimento técnico pode criar divisões entre os conselheiros, apontando para a necessidade de estratégias de capacitação que equilibrem o nível de conhecimento e habilitem todos os membros a contribuírem efetivamente para o debate e a tomada de decisões.

Como visto, a tecnicização excessiva das discussões dentro dos movimentos e organizações de defesa dos direitos das pessoas com deficiência conduz a uma *fragmentação e despolitização* preocupantes entre as lideranças. Essa fragmentação, compreendida como o processo de diferenciação e distanciamento entre grupos, resulta em indiferença mútua e diminuição da coesão, impactando negativamente na capacidade de ação política conjunta de grupos vulneráveis. Esse fenômeno torna-se particularmente pronunciado no contexto da defesa dos direitos das pessoas com deficiência, exacerbado pela maneira como esses movimentos e organizações tendem a se organizar e se articular, frequentemente divididos por categorias específicas de deficiência, como deficiências físicas, mentais, sensoriais, síndromes raras, auditivas, visuais, entre outras.

Essa segmentação leva à priorização de lutas individualizadas em detrimento de esforços coletivos, enfraquecendo as comunicações e o relacionamento intergrupar. Nancy Fraser (1999) identifica essa dinâmica como a fragilização dos relacionamentos inter públicos, o que limita severamente a capacidade de reivindicação política das pessoas com deficiência. Sem a possibilidade de unir forças para exercer pressão popular ou simbólica contra o Estado ou atores sociais influentes na localidade, o impacto político e social dessas organizações e movimentos é drasticamente reduzido.

A dificuldade em manter uma comunicação eficaz e coesa entre os membros e grupos dentro do CMDPD evidencia-se nas palavras da Entrevistada 4, que descreve um cenário de fragmentação e informalidade na troca de informações:

Fica quebrado? Fica quebrado, entendeu? A comunicação fica quebrada? Fica. Fica sendo bem assim, informal mesmo, né? Por exemplo, um surdo tem um problema e ele manda uma mensagem para mim. Aí chega. Eu tenho aqui a intérprete de Libras, eu tenho dois surdos servidores que acaba, fica sabendo e me conta. **Eu levo o conselho e fica essa coisa e vai trabalhando nessa informalidade. Por isso que eu volto ao ponto se a se continuar trabalhando assim, vivendo assim, pulverizado e não chega a lugar nenhum.** (Entrevistada 4 – RPP).

Além disso, a tentativa de integrar diversos grupos de deficiência dentro do CMDPD, como mencionado pela Entrevistada 2, esbarra na tendência de segregação por tipo de deficiência, o que amplifica o desafio da fragmentação dentro do movimento.

Faz tempo que a gente está tentando colocar o pessoal do movimento de Down dentro do Conselho. O que acontece? **As pessoas. Elas querem isolar cada deficiência. Então, isso fragmenta o movimento. Aí eles querem fazer o direito do autista separado do deficiente, o cadeirante separado de baixa visão do autista.** Então, assim, quando eles **começam a segregar a partir**, o que acontece? **O movimento acaba e a gente não tem que fazer assim. A gente tem que agregar todos para poder fazer isso funcionar, senão não funciona de jeito nenhum.** O que a gente sempre coloca quando você parte? Você acaba com as lideranças. E aí a política não anda perfeita. (Entrevistada 2 – RSC).

Essa segregação, na qual cada grupo deseja focar exclusivamente nos direitos específicos de sua condição – autistas, cadeirantes, pessoas com baixa visão de maneira isolada –, não apenas dilui o impacto coletivo, mas também ameaça a existência do movimento como um todo. Como a conselheira experiente ressalta, a divisão e a falta de unidade acabam por enfraquecer as lideranças, estagnando o progresso político.

A fragmentação, portanto, não é apenas um obstáculo à comunicação eficiente, como mencionado anteriormente, mas também à construção de uma frente unificada que seja capaz de pressionar por mudanças significativas nas políticas públicas. “O que a gente sempre coloca quando você parte? Você acaba com as lideranças. E aí a política não anda perfeita”. Essa perspectiva enfatiza a importância vital de reunir todos os grupos sob uma causa comum, para garantir que o conselho e o movimento mais amplos de defesa dos direitos das pessoas com deficiência possam funcionar efetivamente, superando as barreiras da segmentação e promovendo uma ação política coesa.

Esta fragmentação dentro do movimento de defesa dos direitos das pessoas com deficiência facilita um desdobramento problemático, conforme destacado pela literatura especializada: *a cooptação das lideranças políticas* dessas comunidades pelas estruturas estatais. O município adota diversas estratégias para minar a influência e eficácia do conselho, sendo notórias a indiferença quanto à relevância do órgão e a cooptação de seus membros. A cooptação, especialmente, é realizada sob a aparência de “boas intenções”, tornando-se uma ferramenta eficaz de enfraquecimento. O Estado concretiza essa cooptação através de nomeações para cargos de comissão, contratos administrativos e parcerias opacas, ou mesmo incorporando indivíduos ao conselho como supostos representantes da sociedade civil, os

quais, na verdade, promovem os interesses estatais devido a laços ou dependências com gestores e agentes políticos.

Esta dinâmica de cooptação, destacada pelos entrevistados, é ilustrada pela experiência relatada pelo Entrevistado 6, que critica a sobreposição de funções de servidores públicos nas representações da sociedade civil dentro do conselho:

Olha, infelizmente, mais uma vez eu preciso deixar bem claro que isso é, eu diria, desleal, porque a gente vê muitas e muitas vezes. **Algumas pessoas que fazem parte do poder público são servidores públicos que ocupam ainda cargos da sociedade civil. E, infelizmente, a gente sabe que há uma pressão muitas vezes, principalmente quando se vê essa questão de interesse.** Não é tanto pela não efetivação de um direito por parte do poder público ou um retardamento, um protelarmento dessas questões. **E aquelas pessoas que deveriam nos assim [...] deveriam apoiar a luta diretamente. Muitas vezes elas são intimidadas, né? Por fazerem parte ou por ocuparem cargos públicos que não deveria ser algo que não deveria, mas infelizmente acontece.** A gente vê situações nesse sentido, inclusive quando se pensa em delegar alguém, como é o caso de uma delegação para as discussões no Fórum Estadual. **A gente vê pessoas ali que são servidores públicos e deveriam estar representando o poder público, né? Aí a gente vê representando, então a sociedade civil, aí fica um algo dispar e tal, né?** Muito mais poder público do que sociedade civil propriamente dita. (Entrevistado 6–RSC).

Este cenário não apenas evidencia a complexidade da cooptação como estratégia do poder público, mas também reflete as dificuldades enfrentadas pelos membros do conselho em manter uma postura firme diante de pressões, especialmente quando interesses específicos estão em jogo. A inserção de servidores públicos como representantes da sociedade civil pode gerar um desequilíbrio, enfraquecendo a voz e a influência real da sociedade civil nas discussões e decisões do conselho.

A preocupação do Entrevistado 6 ressalta a consequência dessa prática na efetivação dos direitos e na administração de justiça para as pessoas com deficiência. Ao mencionar o exemplo de delegações para discussões em fóruns estaduais, onde servidores públicos representam erroneamente a sociedade civil, fica claro o impacto negativo dessa sobreposição de papéis: “A gente vê pessoas ali que são servidores públicos e deveriam estar representando o poder público, [...] Aí a gente vê representando, então a sociedade civil, aí fica um algo dispar [...]”.

Entretanto, a dinâmica de cooptação não é alimentada exclusivamente pela vontade do Estado. A Entrevistada 11, ativa na sociedade civil e com vasta experiência em diversos conselhos ao longo dos anos, observa que muitos conselheiros, particularmente aqueles da sociedade civil, veem o conselho como uma plataforma para projetos pessoais de

autopromoção, buscando benefícios políticos junto ao Estado. Essa abordagem sugere que alguns conselheiros empregam uma racionalidade instrumental ao participar do órgão deliberativo, utilizando-o como um meio para se inserirem no sistema administrativo e político.

Mas porque a meta deles nunca é do conselho em si, é sempre a política é um cargo lá na frente. Todos eles, quando se engajam como presidente. Não é ser presidente do Conselho. É uma política. É uma secretaria. O vereador passa por aí e começa por aí. Todos eles. **A meta é essa.** Eu fico triste por isso. (Entrevistada 11 – RSC).

Além da cooptação de atores civis pelo Estado, a indiferença do poder público quanto à existência e competências do CMDPD surge como outro vetor de enfraquecimento do conselho. Essa realidade ecoa os achados críticos da primeira seção desta investigação, evidenciando a *resistência do poder público em reconhecer e valorizar o poder decisório dos conselhos* de direitos. Esse fenômeno foi unanimemente apontado pelos entrevistados como um dos principais desafios enfrentados pelo conselho, rivalizando apenas com as questões de participação efetiva.

Interessantemente, alguns conselheiros da sociedade civil observaram uma melhora no diálogo entre o CMDPD e o poder público nos últimos anos, notando um aumento na receptividade às demandas do conselho. No entanto, essa melhoria na comunicação ainda é vista como insuficiente. Se a interação fosse genuinamente harmoniosa e eficaz, não existiriam tantas queixas e denúncias vindas da comunidade de pessoas com deficiência em Imperatriz. Sobre isso, a Entrevistada 4 destaca:

O principal desafio do conselho hoje é conseguir pegar na mão do Legislativo, do Executivo, porque até que o Judiciário trabalha bem com a gente. **Mas o Legislativo, que é realmente elaborar as leis, né? Com políticas públicas para o PCD e fazer elas funcionarem.** Exemplos são esses que eu dei ao longo da entrevista. Padronização de calçadas, né? Instituir ou estabelecer mais vagas. (Entrevistada 4 – RPP).

A Entrevistada 10 observa que o poder público mantém uma postura reservada e, em certa medida, evasiva, especialmente quando se trata de consolidar propostas oriundas do conselho: *“Eu acho que o poder público tem uma relação um pouco mais fechada com relação [...] Consolidar uma proposta, por exemplo. Eu acho que o poder público para cá, acho que ele se finge de doido”*. Essa descrição sugere uma certa indiferença ou, até mesmo, uma estratégia deliberada de ignorar as iniciativas e demandas apresentadas pelo CMDPD.

Por sua vez, o atual presidente do CMDPD vê na resistência do poder público com o conselho uma espécie de perseguição, interpretando a falta de apoio institucional não apenas como um descaso, mas como uma tentativa deliberada de prejudicar a operacionalidade e eficácia do conselho.

Às vezes eu sinto que a nossa gestão tem sido, de certa forma, **até perseguida pela própria Sedes** (Secretaria de Desenvolvimento), né? **Através dos trabalhadores que são institucionalizados através da Secretaria da Casa dos Conselhos, entende? Eu que fiz eu, enquanto presidente, que estava fazendo as atas, que não é um trabalho meu e da secretaria.** Eu estava montando tudo, encaminhando ofício. E as outras gestões nunca fizeram isso, que na verdade fazia era a secretária, o presidente ou a presidenta indicava o que deveria ser feito e a secretária do Conselho elaborava o documento. Encaminhava, o presidente assinava. **Mas todo esse trabalho quem estava fazendo era eu.** Até uns dois meses atrás que eu disse que não ia fazer mais as atas. (Entrevistado 1 – RSC).

Este relato destaca a sobrecarga de tarefas administrativas que, tradicionalmente, não competiriam ao presidente, mas à secretaria do conselho. A responsabilidade pela elaboração das atas, encaminhamento de ofícios, e outras atividades burocráticas, que antes eram atribuições da secretaria, recaiu sobre ele. Esse desvio das normas estabelecidas sugere uma falta de suporte estrutural que transcende a ineficiência, apontando para uma dinâmica de obstrução que impacta negativamente o desempenho do conselho.

A visão do Presidente do CMDPD alinha-se com os pontos levantados por outros conselheiros da sociedade civil, salientando que a principal barreira imposta pelo poder público ao conselho é a carência de apoio institucional e financeiro. Essa unidade de percepção entre os membros destaca uma preocupação compartilhada sobre como a limitação de recursos e suporte representa um obstáculo considerável ao progresso e à eficácia das ações do conselho. De forma resumida, o CMDPD enfrenta atualmente três desafios práticos críticos: a ausência de um espaço próprio e adequado para suas operações, a insuficiência de recursos financeiros e a falta de suporte institucional por parte de outros órgãos fiscalizadores.

A falta de espaço adequado para o funcionamento do CMDPD é um dos desafios cruciais enfrentados pelo conselho, conforme destacado pelo Entrevistado 1. A partilha de uma única casa com outros sete conselhos, acessível apenas uma vez por mês para reuniões ordinárias, limita severamente a capacidade operacional do CMDPD. *“Acho que para mim, o grande feito do conselho era ter um espaço próprio. Um espaço de trabalho próprio, nem que fosse uma sala para guardar, arquivar toda a documentação”*. A ausência de um local dedicado e acessível para encontros espontâneos e reuniões de comissões compromete a eficiência e a organicidade do trabalho desenvolvido pelo conselho, sugerindo que a conquista

de um espaço próprio significaria um avanço substancial na qualidade e efetividade de suas ações.

Além disso, o apoio financeiro insuficiente emerge como uma barreira significativa, conforme expresso pelo Entrevistado 5. A limitação de recursos afeta diretamente a implementação de políticas públicas e a realização de eventos. Nas palavras do conselheiro: “Insumos básicos como por exemplo impressora, papel, telefone, recarga para o celular que isso foi um ponto que foi abordado”. A escassez de insumos básicos e a dependência de uma secretaria não fortalecida financeiramente colocam o conselho em uma posição vulnerável, onde até as necessidades mais elementares se tornam um desafio, refletindo a “falta de empatia” e apoio estrutural do poder público. Essa preocupação também é expressa pela Entrevistada 11:

Financeiro é o pior, porque o poder público, que é o que tem a Casa dos Conselhos, ela abrange todos no mesmo local, só não o Conselho Tutelar, que não é lá, mas os outros todos. Todas as reuniões acontecem ali, mas depende de um carro. Depende de computadores. Depende de tudo. Ainda é a secretária executiva. Então ela é que corre para tudo para fazer as reuniões. (Entrevistada 11 – RSC).

A escassez de recursos financeiros também é destacada Entrevistada 3. Para ela, a dependência do conselho de uma secretaria que não possui a força financeira necessária resulta em uma série de limitações práticas, desde a incapacidade de cobrir custos básicos como transporte para verificar denúncias até fornecer materiais essenciais para eventos. Esta realidade não apenas frustra os esforços dos conselheiros, mas também levanta questões sobre a viabilidade de sua participação e engajamento em longo prazo. Sem o suporte financeiro adequado, a capacidade do conselho de atuar de maneira significativa e satisfatória fica comprometida. Nas palavras da Entrevistada 3:

Uma das principais dificuldades é a questão de fundo. Né? Porque todo, todo, toda a ação ela vai. Vai ter gasto, né? Se a secretaria. **O conselho hoje é ligado a sede. Se a secretaria não for uma secretaria forte, você acaba sendo penalizado, porque você precisa de um transporte para verificar uma denúncia.** Se você não tem. Se você precisa de uma camiseta para o evento e não tiver. **E aí, como é que o conselheiro pode trabalhar de forma que ele se sinta bem, que ele ache bom participar,** porque é uma coisa que realmente vai funcionar? Se ele não tem esse. Esse é um paradoxo que a gente precisa de recurso. **Recurso financeiro é um dos embates [...]** (Entrevistada 3 – RPP).

Inserido em uma complexa rede de interações com variados órgãos, o CMDPD frequentemente encontra-se atrelado ou em uma posição de dependência institucional com

entidades fiscalizadoras como o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Ministério Público do Trabalho, entre outros (Tatagiba, 2005). Na cidade de Imperatriz, as relações mais proeminentes do CMDPD estabelecem-se com o Ministério Público e a Defensoria Pública. Contudo, essas conexões nem sempre se traduzem em parcerias frutíferas, como destaca o Entrevistado 1:

Nós estamos com um problema no Ministério Público muito grande. O Ministério Público, eu soube lá de dentro. Não consigo provar. É uma política agora interna dentro do Ministério Público de valorização de promotor, que já passou por determinadas áreas dentro do próprio Ministério Público. Então, um exemplo concreto é esse promotor X já foi da luta em defesa das pessoas com deficiência. Aí ele já está na defesa da improbidade administrativa contra a improbidade administrativa. Aí ele já vai acumulando pontos e aumentando o salário. **Isso está fazendo com que não fique promotor muito tempo dentro da promotoria, da promotoria especializada. Aí fica um ciclo de três em três meses e, consequentemente, esse ciclo impede de dar prosseguimento às ações que o Conselho faz. As denúncias que chegam lá. E aí prejudica, prejudica a execução da política da pessoa com deficiência.** Mas já foi bem mais ativo. **O Ministério Público hoje passa por esse processo. [...] Eu não sei qual o órgão responsável por isso, para fazer com que essa (...) eu vou chamar de falta de [...] sacanagem, né?** Continua acontecendo (Entrevistado 1 – RSC).

Portanto, verifica-se que as diversas dificuldades e críticas enfrentadas pelo CMDPD refletem uma conjuntura complexa, onde o enfraquecimento das redes de mobilização política, a despolitização das lideranças e a crescente burocratização e tecnicização dos processos e temáticas discutidas colocam em xeque a eficácia e o impacto do conselho. O esgarçamento das relações políticas e a tendência à especialização excessiva restringem a capacidade de engajamento coletivo e de articulação de estratégias conjuntas de atuação, limitando a abrangência e a profundidade das ações em defesa dos direitos das pessoas com deficiência. Além disso, a resistência e oposição por parte do poder público, manifestadas tanto pela falta de reconhecimento da autoridade e competência do conselho quanto pela obstrução direta às suas atividades, agravam o cenário de atuação do CMDPD.

A falta de participação efetiva, tanto dos membros do conselho quanto da comunidade que ele visa representar, juntamente com a cooptação de lideranças pela estrutura estatal – visando interesses próprios ou do governo – e a insuficiente provisão de apoio financeiro e institucional, são problemas que minam a autonomia, a legitimidade e a força do conselho. Esses desafios não apenas impedem o CMDPD de cumprir plenamente seu papel de agente transformador na sociedade em favor das pessoas com deficiência, mas também sublinham a urgente necessidade de reformas estruturais e de uma reavaliação das estratégias de atuação,

visando fortalecer sua capacidade de resistência, articulação política e efetividade nas ações empreendidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Três décadas e meia após a promulgação da Constituição de 1988, os conselhos de direitos e políticas públicas mantêm o status de inovações democráticas por integrarem participação, deliberação e representação em uma estrutura institucional única. Contudo, a despeito dessa caracterização que pode parecer desatualizada, as expectativas em torno dos conselhos foram ajustadas à luz das experiências empíricas acumuladas e das análises críticas provenientes de uma vasta literatura especializada. Embora não se possa atribuir aos conselhos um papel salvacionista, é indiscutível a sua relevância na constelação de instituições que permeiam as esferas públicas nos níveis federal, estadual e municipal. Em suma, os conselhos de direitos são essenciais e merecem a atenção tanto de cidadãos quanto de pesquisadores sociais, tanto no Brasil quanto internacionalmente.

Para grupos socialmente marginalizados, como as pessoas com deficiência, a relevância e a posição estratégica dos conselhos são ainda mais pronunciadas. Especialmente para este grupo, a participação social e política constitui um objetivo primordial. O lema “nada sobre nós, sem nós” ilustra vividamente a importância atribuída à participação na efetivação de direitos e no acesso a políticas públicas setoriais. Para grupos definidos por diversidades existenciais e situados em condições de desvantagem social, a mera garantia jurídica de direitos frequentemente não basta. É preciso assegurar esses direitos através de processos participativos, não só para conferir-lhes legitimidade, mas também para garantir que atendam às nuances da pluralidade das formas de vida. Neste contexto, destaca-se que o reconhecimento de qualquer direito às pessoas com deficiência deve ser alinhado a práticas participativas para ser legítimo e efetivamente realizado.

Os conselhos situam-se em uma complexa interseção entre o político e o jurídico, funcionando como mediadores entre a participação social e o reconhecimento legal. Na terminologia habermasiana, localizam-se no entrelaçamento do mundo da vida, da esfera pública e do sistema político-administrativo. Esta característica confere aos conselhos de direitos das pessoas com deficiência uma configuração institucional híbrida, não apenas em termos de composição – com membros tanto da sociedade civil quanto do governo – mas também em sua essência, que amalgama princípios dos modelos democráticos deliberativo e participativo sem abrir mão dos aspectos representativos da democracia sob uma perspectiva societal. Harmonizar essa diversidade de fundamentos normativos representa um desafio, e as contradições, sejam elas reais ou percebidas, que emergem nos conselhos são consequências naturais dessa multiplicidade de visões sobre o que constitui uma democracia.

O objetivo desta pesquisa consistiu em explorar de que maneira os conselhos de direitos da pessoa com deficiência facilitam a participação social nas decisões relativas a políticas públicas. Para atingir esse objetivo, optou-se por realizar um estudo de caso focado no Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CMDPD) na cidade de Imperatriz, no Estado do Maranhão.

Os resultados desta investigação revelam significativas *convergências* entre as práticas observadas no CMDPD e o cenário mais abrangente dos conselhos participativos no Brasil, destacando-se:

1. **Vulnerabilidade à cooptação:** Observa-se que lideranças do CMDPD podem ser cooptadas pelo sistema político-administrativo. Essa cooptação ocorre, notadamente, por meio da alocação de cargos públicos a conselheiros representantes da sociedade civil, criando um conflito entre a defesa de interesses coletivos e interesses individuais dos conselheiros. Além disso, contratos administrativos entre o município e organizações sociais podem servir como instrumentos de pressão sobre estas entidades, limitando suas capacidades de fiscalização e advocacia.
2. **Desigualdade deliberativa:** A desigualdade na participação e influência dentro do CMDPD reflete tendências comuns a outros conselhos, exacerbada pela disparidade em capacitação técnica entre os conselheiros. Aqueles com maior renda e educação possuem não apenas uma compreensão mais aprofundada das políticas públicas, mas também uma experiência mais rica na defesa dos direitos das pessoas com deficiência. Isso confere maior peso e credibilidade aos seus argumentos. Por outro lado, conselheiros com menor nível educacional, renda, ou experiência em ativismos de direitos sentem-se inibidos e menos aptos a contribuir ativamente nas discussões, percebendo-se como menos qualificados ou desvinculados dos temas abordados.
3. **Desafios burocráticos e operacionais:** A burocratização exagera os desafios enfrentados pelo CMDPD, especialmente considerando a necessidade de defender os direitos das pessoas com deficiência. A singularidade e diversidade das necessidades comunicativas demandam esforços adicionais em tarefas administrativas, como a elaboração de atas e a organização de reuniões em locais acessíveis. Este foco em procedimentos internos (por exemplo, atas e regulamentos) compromete a eficácia do conselho em suas funções essenciais de monitoramento, fiscalização e implementação de políticas.

4. **Centralização da representação:** Há uma tendência à centralização da representação societal em indivíduos-chave (líderes, coordenadores, presidentes) das entidades representadas no conselho. Esta centralização pode comprometer a continuidade e eficácia das ações políticas e sociais na ausência dessas lideranças, evidenciando uma vulnerabilidade estrutural nas organizações participantes.
5. **Mobilização e rotatividade limitadas:** Em Imperatriz, as redes de mobilização política para pessoas com deficiência são incipientes e frequentemente limitadas a poucas lideranças, refletindo-se na baixa rotatividade dos conselheiros - um fenômeno que limita a inclusão e a diversidade de perspectivas no conselho. A observação de que “as pessoas são sempre as mesmas” destaca a estagnação e a dificuldade em renovar representações, excluindo certas deficiências e reduzindo a pluralidade. Além disso, barreiras burocráticas para a participação legal de entidades no conselho enfraquecem a capacidade mobilizatória da sociedade civil, limitando a representatividade e eficácia do conselho.

Ao analisar o CMDPD em relação ao cenário mais amplo dos conselhos participativos, algumas *divergências* notáveis vêm à tona, evidenciando características únicas de sua dinâmica operacional:

1. **Homogeneidade socioeconômica entre conselheiros:** Uma característica distintiva do CMDPD é a similaridade socioeconômica entre os conselheiros governamentais e da sociedade civil, com ambos os grupos apresentando níveis de renda e escolaridade relativamente próximos. Notavelmente, conselheiros representantes da sociedade civil frequentemente possuem um histórico mais extenso de envolvimento na defesa dos direitos das pessoas com deficiência. No entanto, tanto os conselheiros governamentais quanto os da sociedade civil exibem diferenças socioeconômicas significativas em comparação à população geral de Imperatriz, e ainda mais marcantes quando consideradas as pessoas com deficiência. Este fenômeno aponta para uma tendência de representação por grupos que, apesar de engajados, são socialmente distintos daqueles em cujo nome atuam.
2. **Divergência de conhecimento sobre deficiência entre conselheiros governamentais:** O CMDPD apresenta um equilíbrio no conhecimento e experiência relacionados à defesa dos direitos das pessoas com deficiência entre seus conselheiros governamentais. Enquanto metade deles não possui conhecimento aprofundado sobre as questões da deficiência, sendo convocados de forma impessoal por seus respectivos

órgãos, a outra metade, especialmente aqueles vinculados às áreas de Educação e Assistência Social, demonstra um compromisso e uma conexão mais intensa com as causas das pessoas com deficiência. Esta disparidade sublinha a existência de uma divisão no nível de engajamento e compreensão das necessidades das pessoas com deficiência dentro do conselho, refletindo uma heterogeneidade que pode tanto enriquecer quanto desafiar a coesão interna do CMDPD.

3. **Potilização da representação societal:** A representação da sociedade civil no CMDPD é marcada por um alto grau de politização. As entidades que compõem este segmento do conselho, embora incluam organizações que prestam serviços assistenciais, adotam uma postura ativamente reivindicativa em relação ao poder público. Em Imperatriz, estas organizações destacam-se entre os movimentos e grupos sociais pela realização de mobilizações e protestos em espaços públicos, como ruas e praças. Essa capacidade de mobilização, ainda que fortemente dependente das figuras de liderança, sublinha o perfil politizado dos conselheiros representantes da sociedade civil. Tal politização não apenas reflete o compromisso desses membros com a causa que representam, mas também amplia o potencial do conselho para influenciar políticas públicas e promover mudanças sociais significativas.
4. **Relação ambígua com o governo municipal:** A interação entre o CMDPD e o governo municipal de Imperatriz é caracterizada por uma ambiguidade notável. Há um reconhecimento por parte dos conselheiros da sociedade civil de que suas demandas são ouvidas pelo poder público, pelo menos em determinados contextos. No entanto, observam-se momentos de indiferença por parte do governo, o que sugere uma relação complexa e variável. A presidência do conselho, seja ela ocupada por um membro da sociedade civil ou do governo, parece ter um impacto limitado na dinâmica geral do CMDPD. Contudo, períodos em que a liderança é assumida pela sociedade civil tendem a intensificar o ímpeto reivindicativo do conselho. Nota-se uma preferência do governo por abordagens consensuais nas deliberações do conselho. Paradoxalmente, a execução de políticas públicas frequentemente revela uma postura de indiferença e até mesmo de violação dos direitos das pessoas com deficiência. Essa dualidade aponta para um uso estratégico e, por vezes, demagógico do conselho pelo sistema político-administrativo, dependendo das circunstâncias políticas e da pressão social.
5. **Capacidade de impacto em políticas públicas:** O Conselho Municipal de Imperatriz desempenha um papel crucial na influência e implementação de políticas públicas municipais, abordando demandas diversas e essenciais para a inclusão e bem-estar das

pessoas com deficiência. Suas ações incluem a provisão de ledores para pessoas com deficiência visual, a reivindicação de cuidadores para crianças com autismo, a fiscalização para a adequação de espaços públicos e privados, a criação de carteirinhas para pessoas com autismo, o desenvolvimento de programas de conscientização sobre capacitismo e a organização de conferências municipais. Estas iniciativas refletem o compromisso do conselho em promover uma mudança significativa dentro dos limites institucionais e legais, evidenciando seu impacto concreto na melhoria da qualidade de vida das pessoas com deficiência em Imperatriz, e destacando a importância da participação cidadã na formulação de políticas públicas inclusivas.

Por sua vez, a análise do referencial teórico permite concluir que a noção de esfera pública continua sendo relevante e necessária. No entanto, verifica-se que o modelo de esfera pública proposto por Habermas possui uma aplicabilidade limitada na contemporaneidade, especialmente no Brasil, devido às peculiaridades sócio-históricas não abarcadas por sua teoria.

A abordagem de Habermas apresenta lacunas significativas quanto à sua aplicabilidade no contexto brasileiro, ao desconsiderar elementos fundamentais para a análise da integração social e da constituição cultural do país. Aspectos como os legados da colonização, a escravidão, o coronelismo, o patrimonialismo, além da rica diversidade étnica e cultural e as marcantes desigualdades sociais, não são contemplados em sua teoria. Adicionalmente, certas premissas essenciais da esfera pública habermasiana, tal como originalmente propostas, mostram-se ausentes ou distorcidas em distintos cenários sócio-históricos brasileiros. Contudo, apesar dessas restrições, a concepção de Habermas sobre a esfera pública como espaço de mediação entre a sociedade civil e o Estado mantém sua relevância e influência, especialmente refletida no caráter participativo consagrado pela Constituição de 1988.

As intervenções críticas de teóricas feministas como Nancy Fraser e Iris Marion Young são fundamentais para uma reinterpretação da esfera pública que contempla realidades marcadas por assimetrias sociais e diversidade. Essas autoras enfatizam a importância de reconhecer a marginalização social interna, o que é especialmente relevante no contexto das pessoas com deficiência, as quais enfrentam desvantagens sociais significativas devido a barreiras atitudinais. Suas críticas não apenas delineiam os limites e potenciais da esfera pública, mas também instigam uma reflexão crítica sobre o modelo deliberativo como um

todo, questionando se a deliberação pode, em certos contextos, servir para suprimir a participação social e popular.

Ademais, a análise do cenário contemporâneo revela mudanças significativas no âmbito da participação democrática. Quatro fenômenos específicos foram identificados como tendo um impacto substancial na prática participativa e deliberativa, especialmente ao nível dos conselhos locais. Foi observado que o ativismo digital, o papel das emoções na política, e os novos formatos de ação coletiva têm influenciado profundamente o CMDPD. Por outro lado, as práticas neopopulistas manifestam-se de forma mais indireta, notadamente pela extinção do CONADE. Contudo, a autonomia dos entes federativos locais atenua os impactos das políticas de governos populistas centralizadores nos espaços deliberativos locais. Ainda assim, intervenções federais continuam a exercer um efeito indireto sobre o funcionamento de instituições participativas em nível microestrutural.

Por sua vez, a pesquisa empírica revelou características e variáveis tanto generalizáveis quanto específicas inerentes à dinâmica do CMDPD. Após a conclusão da coleta de dados em campo, e considerando o arcabouço teórico e a revisão bibliográfica, foram identificadas oito categorias analíticas essenciais que influenciam, direta ou indiretamente, a participação e a deliberação neste conselho. Estas categorias fornecem uma compreensão abrangente da natureza desta instituição participativa.

Os resultados principais relacionados às *concepções de participação* evidenciam a coexistência de duas perspectivas distintas dentro do CMDPD: a “participação como quórum” e a “participação como engajamento”. Ambas são fundamentais para a funcionalidade do conselho, que enfrenta desafios elementares, particularmente em relação à assiduidade dos conselheiros, sobretudo dos representantes governamentais, nas assembleias. Existe um consenso entre os participantes da pesquisa de que os obstáculos pragmáticos à participação, exemplificados pelo requisito de quórum para as decisões, refletem uma percepção deficitária do comprometimento político dos membros do conselho.

A pesquisa destaca o CMDPD como elemento central no desenho da democracia deliberativa-participativa local, distinguindo-se por promover uma forma inovadora de representação coletiva, social e associativa. Este modelo de participação, embora receba amplo apoio devido ao seu potencial democrático, enfrenta desafios significativos no que tange à representação associativa. Tais desafios sublinham a necessidade de uma cultura cívica de participação mais sólida para garantir sua efetividade. O CMDPD espelha a organização política e social dos movimentos de pessoas com deficiência em Imperatriz, amalgamando lideranças tradicionais e emergentes. As primeiras enfrentam desafios de

cooptação pelo aparato administrativo e político, enquanto as últimas confrontam a burocratização do conselho, que ainda não se ajustou à hiper dinamismo dos novos coletivos sociais.

O CMDPD reconhece, embora com certa ambiguidade percebida por alguns de seus membros, a importância vital do *controle social* como mecanismo de fortalecimento da participação cidadã na gestão pública, abrangendo a fiscalização e o monitoramento das ações governamentais. No âmbito do CMDPD, identificaram-se duas dimensões distintas de controle social: uma externa, relacionada à supervisão das políticas públicas pelo conselho, e outra interna, referente à autorregulação dos membros quanto às operações do conselho.

Observou-se certa resistência, principalmente por parte dos conselheiros vinculados ao Estado, à adoção da função fiscalizadora que o controle social implica. Tal postura revela a urgência em reforçar tanto a compreensão quanto a prática do escrutínio das políticas públicas dentro da esfera conselhistas.

A análise dos resultados destaca a influência marcante do *novo populismo e da intervenção federal* a partir de 2019, impactando significativamente os conselhos de direitos das pessoas com deficiência em níveis estadual e municipal. O governo federal iniciado em 2019 foi caracterizado como uma manifestação contemporânea de populismo autoritário, frequentemente referido como neopopulismo, fundamentado na polarização “nós contra eles”. Identificado com a direita conservadora, o governo criticou os conselhos de direitos, acusando-os de serem expressões de uma ideologia de esquerda, o que teve repercussões diretas nas políticas voltadas para pessoas com deficiência, assim como na estrutura e funcionamento dos conselhos estaduais e municipais.

A dissolução de entidades nacionais, a exemplo do Conselho Nacional da Pessoa com Deficiência, promovida por essa gestão, comprometeu a articulação entre as políticas em diferentes esferas governamentais, enfraquecendo a atuação dos conselhos e a salvaguarda dos direitos das pessoas com deficiência. A política federal, afetando desde o acesso à informação até o suporte financeiro e institucional, reverberou negativamente na dinâmica e operação dos conselhos municipais de direitos das pessoas com deficiência, incluindo o CMDPD, apresentando desafios inéditos para a consolidação dos direitos e o engajamento cívico.

Os resultados evidenciam a importância crucial das *mídias virtuais* na disseminação de informações, na mobilização para ações concretas e na influência sobre as esferas de poder público, catalisando a discussão de temas de relevância nos conselhos e estimulando a formulação de políticas públicas mais assertivas. Em particular, a adoção de Tecnologias de

Informação e Comunicação (TIC), com destaque para o *WhatsApp*, emerge como um recurso indispensável na coordenação das atividades do Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência de Imperatriz, conferindo dinamismo às operações, transparência na disseminação de informações e eficácia na atuação.

Apesar da capacidade das mídias virtuais em fomentar a mobilização e a interação, ressalta-se a indispensabilidade de estratégias políticas e sociais mais abrangentes para abordar e solucionar questões estruturais, sublinhando a necessidade de uma perspectiva holística na promoção de transformações sociais e políticas. O ativismo digital e o uso de mídias virtuais ampliam significativamente a participação e o engajamento cidadãos, superando obstáculos geográficos e temporais, e promovendo a democratização do acesso às informações e à participação decisória. Contudo, na ausência de políticas inclusivas que acompanhem a implementação dessas novas tecnologias e mídias, tais ferramentas correm o risco de se converterem em instrumentos de exclusão, particularmente para grupos extremamente marginalizados, como as pessoas com deficiência, que figuram entre os mais afetados pela exclusão digital contemporânea.

A investigação sobre a crescente “guinada afetiva” na esfera política e nas ciências sociais, reforçada pelas teorias de Nancy Fraser e Iris Young, destaca a relevância das *emoções na participação social* e na deliberação pública. Esta pesquisa enfatiza a diversidade de perspectivas sobre o papel das emoções na deliberação política, sublinhando sua importância no âmbito local e na esfera pública ampliada.

A análise focada CMDPD revela que as emoções políticas são fundamentais na mobilização política, nas ações coletivas e no processo deliberativo. Reconhecidas como métodos de comunicação não verbal, as emoções facilitam a inclusão de novos participantes nos debates públicos, especialmente através da integração de relatos pessoais e narrativas de vida, que são posteriormente traduzidos em reivindicações de direitos generalizáveis.

Contrariando as correntes racionalistas que veem as emoções como elementos disruptivos à deliberação, os resultados do estudo indicam que, no contexto específico do CMDPD, tais visões se mostram desacertadas. As abordagens afetivas, que consideram as emoções como veículos positivos de inclusão comunicativa, revelaram-se mais eficazes para promover uma deliberação inclusiva e plural.

A análise dos *processos deliberativos* no CMDPD revela que o conselho adota regras institucionalizadas que espelham os ideais de inclusão, paridade na participação e racionalidade discursiva, elementos centrais nas teorias de Jürgen Habermas. No entanto, as práticas deliberativas do conselho superam algumas das críticas dirigidas à teoria

habermasiana, particularmente aquelas relacionadas à negligência de assimetrias pré-deliberativas e à marginalização de temas considerados privados ou irracionais. Tal evolução prática reflete uma ressonância com as análises críticas propostas por Nancy Fraser e Iris Young, que argumentam a favor de uma abordagem mais inclusiva e atenta às dinâmicas de poder na deliberação pública.

A visão dos conselheiros sobre o papel do conflito na deliberação é marcadamente ambivalente. Por um lado, reconhece-se a importância do conflito em enriquecer e diversificar os debates; por outro, predomina a tendência de encarar a conflituosidade mais como um obstáculo do que como uma força propulsora na dinâmica deliberativa cotidiana. Essa ambivalência reflete o peso do ideário consensual na cultura deliberativa do conselho, onde o consenso não apenas é valorizado como indicador de eficiência e sucesso institucional, mas também é visto como um objetivo desejável que evidencia a capacidade do conselho de forjar acordos e identificar interesses comuns.

Foram identificados três desafios cruciais nos procedimentos deliberativos: a presença de desigualdades deliberativas, a supremacia das abordagens técnicas sobre as discussões políticas, e a tendência à personalização dos debates. Estas questões destacam áreas críticas que necessitam de atenção e melhorias para aprimorar as dinâmicas deliberativas do conselho.

Adicionalmente, a pesquisa sublinha a importância da empatia como ferramenta essencial para impulsionar a participação social nos conselhos, contribuindo para debates mais frutíferos e bem-sucedidos. A capacidade de compreensão e compartilhamento das perspectivas alheias emerge como um recurso valioso, potencializando a qualidade e a eficácia da deliberação.

Os conselheiros enfatizam que o CMDPD atinge seus objetivos de maneira mais efetiva quando há um equilíbrio entre sua função de propor políticas públicas e sua capacidade de reivindicar e pressionar o poder público. Esse equilíbrio é crucial para o sucesso do conselho, destacando a necessidade de uma abordagem que combine propositividade e reivindicação de maneira harmoniosa e eficaz.

Por fim, a investigação empírica desvendou os *principais desafios* enfrentados pelo CMDPD, os quais são cruciais para entender as barreiras à eficácia e eficiência do conselho. Estes desafios são:

1. **Enfraquecimento das redes de mobilização política:** Há uma notável dificuldade em manter e fortalecer as redes essenciais para a mobilização política, afetando a capacidade do conselho de exercer pressão sobre o poder público.

2. **Burocratização administrativa:** A crescente burocratização nas operações do CMDPD tem se mostrado um obstáculo à agilidade e à eficiência, retardando a resposta às demandas da comunidade.
3. **Tecnocratização da representação:** A tendência à tecnocratização pode criar um abismo entre os representantes e as realidades vividas pela população com deficiência, comprometendo a representatividade e a eficácia das decisões.
4. **Cooptação por parte do Estado:** A cooptação de representantes da sociedade civil pelo governo pode ameaçar a independência do conselho, prejudicando sua atuação em defesa dos direitos das pessoas com deficiência.
5. **Resistência à partilha de poder decisório:** A relutância do governo em compartilhar poderes decisórios com o conselho restringe a capacidade deste de influenciar efetivamente as políticas públicas.
6. **Fragmentação e despolitização:** A fragmentação e a tendência à despolitização dentro do conselho dificultam a formação de consensos e a abordagem de questões estruturais profundas.
7. **Invisibilidade do conselho:** A falta de visibilidade do CMDPD limita seu impacto sobre as políticas públicas e reduz a participação social na promoção dos direitos das pessoas com deficiência.
8. **Escassez de recursos financeiros e apoio institucional:** A insuficiência de recursos financeiros e a falta de apoio institucional comprometem as operações e a autonomia do conselho.
9. **Falta de espaço próprio:** A ausência de um local dedicado para encontros e atividades presenciais afeta negativamente a interação e a participação efetiva dos membros do conselho e da comunidade.

Diante dos desafios identificados nesta investigação, uma abordagem crítico-normativa sugere várias direções possíveis para superá-los, incluindo:

1. **Fortalecimento das redes de mobilização política:** Para superar o enfraquecimento das redes de mobilização, o CMDPD pode implementar plataformas digitais colaborativas que facilitem o engajamento e a coordenação entre os membros e os grupos de interesse. A adoção de ferramentas de comunicação e gerenciamento de projetos baseadas na *web* pode ampliar a capacidade de mobilização e pressão política.

2. **Redução da burocratização administrativa:** A simplificação de processos, por meio da digitalização e da automação de procedimentos administrativos, pode aumentar a agilidade e a eficiência das operações do conselho. Isso inclui a implementação de sistemas de gestão *online* para a submissão e o acompanhamento de documentos, propostas e relatórios.
3. **Combate à tecnocratização da representação:** Promover a formação e capacitação contínuas dos representantes do conselho sobre as realidades vivenciadas pela população com deficiência pode reduzir a distância entre os representantes e a base. Workshops, seminários e encontros com a comunidade podem facilitar esse alinhamento.
4. **Prevenção da cooptação Estatal:** Estabelecer mecanismos claros e transparentes de governança e prestação de contas pode ajudar a manter a autonomia do CMDPD. Isso pode incluir a revisão e o fortalecimento dos estatutos do conselho, bem como a implementação de auditorias regulares por entidades independentes.
5. **Promoção da partilha de poder decisório:** Incentivar a negociação e a colaboração com o governo, destacando os benefícios mútuos da partilha de decisões, pode facilitar uma maior inclusão do conselho nas etapas de formulação de políticas públicas. A criação de comissões mistas, compostas por membros do conselho e representantes governamentais, pode ser uma estratégia eficaz.
6. **Enfrentamento da fragmentação e despolitização:** Iniciativas de capacitação política e formação cidadã para os membros do conselho e a comunidade podem estimular um engajamento mais crítico e consciente. A promoção de debates, fóruns e espaços de diálogo sobre temas estruturais pode (re)politizar as discussões e fortalecer a coesão interna.
7. **Aumento da visibilidade do conselho:** Estratégias de comunicação eficazes, incluindo o uso de mídias sociais, campanhas de conscientização e eventos públicos, podem ampliar a visibilidade do CMDPD. Parcerias com veículos de comunicação locais e influenciadores digitais também podem ser exploradas para alcançar um público mais amplo.
8. **Captação de recursos financeiros e apoio institucional:** A busca por financiamento externo, por meio de editais de fomento, parcerias público-privadas entre outros, pode prover os recursos necessários para as atividades do

conselho. O estabelecimento de redes de apoio com outras organizações da sociedade civil e instituições fiscalizadoras pode fortalecer a base de suporte institucional.

9. **Solução para a falta de espaço próprio:** Negociações com o poder público para a cessão ou locação de espaços para as atividades do conselho, assim como parcerias com universidades, escolas e outras instituições que possam oferecer locais para reuniões e eventos, são caminhos viáveis para superar essa dificuldade.

Esta tese insere-se num amplo espectro de estudos empíricos focalizados nos conselhos de políticas públicas, contribuindo significativamente para preencher o vazio de pesquisas jurídicas concentradas nos direitos das pessoas com deficiência. Embora os objetivos desta investigação sejam modestos, eles são reconhecidos como de considerável valor social, particularmente para o segmento da realidade que busca examinar. Um princípio fundamental que norteia este estudo é a compreensão da realidade social visando à intervenção, com o intuito de promover a emancipação humana. Acredita-se firmemente que esta pesquisa alcançou os objetivos a que se propôs, oferecendo uma análise profunda sobre as questões centrais que motivaram o estudo. Adicionalmente, um objetivo específico deste pesquisador foi plenamente atingido: demonstrar que discutir sobre pessoas com deficiência e direitos fundamentais implica, incontornavelmente, numa reflexão séria sobre a democracia em suas múltiplas manifestações.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N.; KECK, M. E. Representando a diversidade: estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, v. 21, p. 99–112, abr. 2008.

ABREHET. **From the Imported Term “Accountability” to Democratic Public Control in Latin America**. **Accountability Research Center**, 5 nov. 2021. Disponível em: <<https://accountabilityresearch.org/from-the-imported-term-accountability-to-democratic-public-control-in-latin-america/>>. Acesso em: 5 jul. 2023

ALEGRIA, P.; BULGARELLI, L.; PINHEIRO-MACHADO, R. Movimentos sociais contemporâneos: um balanço da produção de teses e dissertações em antropologia (2008–2018). **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 93, p. 1–27, 22 ago. 2020.

ALENCAR, J. Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais. **Sociologias**, n. 32, p. 112–146, 2013.

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. DA. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião Pública**, v. 22, p. 250–285, ago. 2016.

ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 255–294, abr. 2015.

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

ALMEIDA, D. R. DE. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, p. 45–66, jun. 2013.

ALMEIDA, D. R. DE. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. **Opinião Pública**, v. 20, p. 96–117, abr. 2014.

ALMEIDA, D. R. DE. RESILIÊNCIA INSTITUCIONAL: para onde vai a participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher? **Caderno CRH**, v. 33, p. e020004, 22 maio 2020.

ALMEIDA, P. R. A. DE. **A esfera pública política no pensamento de Jürgen Habermas: problemas, limites e perspectivas**. Tese. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/>>. Acesso em: 17 jan. 2024.

ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 49–86, 2009.

ALONSO, Ângela. Repertório segundo Charles Tilly: história de um conceito. **Sociologia & Antropologia**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 21–41, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sant/v2n3/2238-3875-sant-02-03-0021.pdf>. Acesso em: 12 out. 2020.

ÁLVAREZ, M. I. F. Além da racionalidade: o estudo das emoções como práticas políticas.

Mana, v. 17, p. 41–68, abr. 2011.

ANTONIETTO, A. L. G.; SEVERI, F. C. Reprodução institucional da desigualdade: a indução federal e a distribuição desigual de Conselhos de Políticas Públicas nos municípios brasileiros. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 3, n. 3, p. 558–573, 18 ago. 2016.

ARFUCH, L. El “giro afectivo”. Emociones, subjetividad y política. **deSignis**, v. 24, p. 245–254, 2016.

ASSAI, J. H. S. Democracia e Filosofia Política: a participação política no maravilhoso mundo de Oz. n. 2, p. 13, 2013. **Revista Reflexões**. , [s.d.]. Disponível em: <<https://revistareflexoes.com.br/artigos/democracia-e-filosofia-politica-a-participacao-politica-no-maravilhoso-mundo-de-oz/>>. Acesso em: 25 jul. 2023.

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

AVRITZER, L. **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

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

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, v. 50, p. 443–464, 2007.

AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados**, v. 47, n. 4, p. 703–728, 2004.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

BARROS JUNIOR, Antonio Carlos Sampaio Martins. Entre a Participação e a Omissão: Uma Análise da Efetividade do Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Pará. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Estudos Amazônicos, 2017.

BARROS, E. M. DE M. **Imperatriz, memória e registro**. Imperatriz, MA: Editora Ética, 1996.

BENHABIB, Seyla, (1995), «Afterword: Communicative Ethics and Contemporary Controversies in Practical Philosophy», in *The Communicative Ethics Controversy*, ed. Seyla Benhabib e Fred Dallmayr, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, pp. 330-367, 1995.

BEZERRA, C. DE P. et al. Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro. **Dados**, v. 67, p. e20220118, 19 fev. 2024.

BLASCO, M. G. Reseña Sharon Krause: Civil Passions: Moral Sentiment and Democratic Deliberation. **RECERCA. Revista de Pensament i Anàlisi**, n. 15, p. 163–168, 2 out. 2014.

BOHMAN, J. “Representation in the Deliberative System.” **In Deliberative Systems Deliberative Democracy at the Large Scale**, edited by J. Parkinson and J. Mansbridge, 72–

94. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

BOSCO, E. Habermas e a esfera pública: anotações sobre a trajetória de um conceito. **Revista Sinais**, v. 21, n. 2, 16 dez. 2017.

BUNCHART, M. E. Esfera pública, reconhecimento e minorias: o diálogo Habermas-Fraser. **Scientia Iuris**, v. 18, n. 1, p. 153–180, 31 jul. 2014.

CALHOUN, C. **Habermas and the Public Sphere**. Cambridge: MIT Press, 1992.

CAMPOS, Geraldo Adriano G. de. Participação e representações não avaliativas: a produção de significados nas experiências participativas. In: PIRES, Roberto Rocha. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. IPEA, 2011.

CANDÓN-MENA, J. Democracia deliberativa en los cibermovimientos sociales contemporáneos. **Athenea Digital. Revista de pensamiento e investigación social**, v. 21, n. 3, p. e2781, 4 out. 2021.

CANDÓN-MENA, J. Democracia digital vs democracia virtual: La voluntad política frente a las soluciones técnicas como clave para una auténtica democratización. In: RODRÍGUEZ, Rafael; MARTÍNEZ, Fernando (Eds.). **Desmontando el mito de internet. Restricción de contenidos y censura digital en la red**. Icaria, 2016. p. 89-116.

CANDÓN-MENA, J. Democracia digital. Tecnología y política más allá del determinismo y la tecnocracia. [s.d.].

CANDÓN-MENA, J. La dimensión híbrida del movimiento del 15M: Entre lo físico y lo virtual. In: Observatorio para la Cibersociedad (Ed.). **Actas V Congreso Online del Observatorio para la Cibersociedad “Hybrid Days”**. Observatorio para la Cibersociedad, 2011.

CANDÓN-MENA, J. Movilización cultural y artística en los movimientos tecnopolíticos contemporáneos. Teknokultura. **Revista de Cultura Digital y Movimientos Sociales**, v. 16, n. 1, p. 11-31, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.5209/TEKN.63162>. Acesso em: [data de acesso].

CANDÓN-MENA, J. Movimientos por la democratización de la comunicación: Los casos del 15M y #yosoy132. **Razón y Palabra**, v. 82, p. 1-21, 2013a.

CANDÓN-MENA, J. Movimientos Sociales y procesos de Innovación. Una mirada crítica de las redes sociales y tecnológicas. In: SIERRA, Francisco (Ed.). **Ciudadanía, tecnología y cultura. Nodos conceptuales para pensar la nueva mediación digital**. Gedisa, 2013b. p. 233-256.

CANDÓN-MENA, J. Riesgos y amenazas de Internet para la ciudadanía y la democracia. Más allá del alarmismo. **CES Contexto**, v. 22, p. 38-47, 2018.

CANDÓN-MENA, J. Soberanía tecnológica en la era de las redes. **Revista Internacional de Pensamiento Político**, v. 7, p. 73-92, 2012.

CANDÓN-MENA, J. Toma la calle, toma las redes: El movimiento 15M en Internet. **Atrapasueños**, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11441/26074>. Acesso em: [data de

acesso].

CANDÓN-MENA, J.; CALVO, D. El legado de la cultura hacker en los movimientos y medios ciudadanos españoles. In: BARRANQUERO, A.; SÁEZ, C. (Eds.). **La comunicación desde abajo. Historia, sentidos y prácticas de la comunicación alternativa en España**. Gedisa, 2021. p. 133-159. Disponível em: <https://hdl.handle.net/11441/136809>. Acesso em: [data de acesso].

CANDÓN-MENA, J.; CARRASCO-CAMPOS, Á.; BARRIO ROMERA, C. Deliberación democrática en la Red: Del diálogo al ruido digital. **Teknokultura. Revista de Cultura Digital y Movimientos Sociales**, v. Avance en línea, p. 1–15, 19 dez. 2022.

CANDÓN-MENA, J.; MONTERO-SÁNCHEZ, D. From cyber-activism to techno-politics. A critical take on historical periods and orientations in the use of digital technology by social movements. **IJOC. International Journal of Communication**, v. 15, p. 2921-2941, 2021. Disponível em: <https://hdl.handle.net/11441/114962>. Acesso em: [data de acesso].

CANDÓN-MENA, J.; MONTERO-SÁNCHEZ, D. Lógicas y orientaciones del activismo digital. Del uso y la apropiación al desarrollo de herramientas autónomas. **Revista Latina de Comunicación Social**, n. 81, p. 297–313, 20 jan. 2023.

CANDÓN-MENA, J.; TRERÉ, E. Visionarios pragmáticos: Imaginarios, mitos y tecnopolítica en el movimiento 15M. REIS. **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, v. 180, p. 47-64, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5477/cis/reis.180.47>. Acesso em: [data de acesso].

CANOVAN, Margaret. **Populism**. London: Junction Books, 1981.

CANOVAN, Margaret. **Trust the People! Populism and Two Faces of Democracy**. Political Studies, v. 47, 1999.

CARNEIRO, Gabriela. D. O. P. **A nova maioria: determinantes do apoio político ao neopopulismo na América latina**. Doutorado em Ciência Política—São Paulo: Universidade de São Paulo, 13 fev. 2009.

CARREIRA DA SILVA, F.; BRITO VIEIRA, M. El populismo como lógica de acción política. **Theorein. Revista de Ciencias Sociales**, v. 4, n. 01, p. 23–53, 15 jan. 2020.

CARVALHO, C. **O sertão: subsídios para a história e a geografia do Brasil**. Imperatriz, MA: Editora Ética, 2000.

CARVALHO, José Murilo. DE. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2013.

CASTELLS, Manuel. **The Rise of the Network Society: The Information Age: Economy, Society and Culture**. Oxford: Blackwell, 1996.

CASTRO, Monica M. **Determinantes do Comportamento Eleitoral: A Tese da Sofisticação Política**. Tese (Doutorado), 1994.

CHAMBERS, S. Deliberative Democratic Theory. **Annual Review of Political Science**, v. 6, n. 1, p. 307–326, 2003.

CHAVES, D. G.; RAIOL, R. W. G. Deficiência em Conflito: mutações constitucionais sobre os direitos das pessoas com deficiência pós 1988: Constitutional changes on the rights of people with disabilities post 1988. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 22, n. 2, p. 115–160, 2021.

CHAVES, Denisson Gonçalves. **Modelo Social da Deficiência: entre o político e o jurídico**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020.

COHEN, J. 1989. “Deliberation and Democratic Legitimacy.” In **The Good Polity: Normative Analysis of the State**, edited by A. Hamlin and P. Pettit, 17–35. Oxford: Basil Blackwell, 1989.

COHEN, J. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: MIT Press, 1992.

COHEN, J. Deliberation and Democratic Legitimacy. 28 nov. 1997.

COHEN, J. Deliberation and Democratic Legitimacy. Em: **The Good Polity: Normative Analysis of the State**. Oxford: Basil Blackwell, 1989. p. 17–35.

CONNIFF, Michael L. Introduction. In: CONNIFF, Michael L. (ed.). **Populism in Latin America**. Tuscaloosa and London: The University of Alabama Press, 1999.

COSTA, Karla Resende da. **Science as feeling: the emotions of the Flat Earth movement and its political alignments**. Orientadora: Paula Orrico Sandrin. Universidade de São Paulo, 2021.

COSTA, S. A democracia e a dinâmica da esfera pública. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 55–65, 1995.

COSTA, S. Contextos da Construção do Espaço Público No Brasil. **REVISTA NOVOS ESTUDOS CEBRAP**, v. 1997, n.47, p. 179-192, 1997.

COSTA, S. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, p. 121–134, out. 1997b.

DAGATTI, M. Las emociones políticas: Un modelo discursivo de estudio. **Rétor**, v. 7, n. 1, p. 40–72, 2017.

DAGNINO, E. **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

DAHL, Robert. A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: EDUSP, 2005.

DAMÁSIO, Antônio R. **O erro de Descartes: emoção, razão e o cérebro humano**. Tradução de Dora Vicente e Georgina Segurado. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

DELUCHEY, J. F. Y. Os Direitos Humanos entre Polícia e Política / The Human Rights between Police and Politics. **Revista Direito e Práxis**, v. 8, n. 1, p. 196–228, 8 mar. 2017.

DELUCHEY, J.-F. A sociedade civil organizada e a administração governamental dos interesses: o exemplo dos conselhos paritários. **Revista Estudos Políticos**, v. 3, n. 6, p. 77–101, 2012.

DEMETRZIS, N. Political Emotions. In: DEKKER, H.; CAPELOS, T.; KINNVALL, C.; NESBITT-LARKING, P. (Eds.). **The Palgrave Handbook of Global Political Psychology**. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York, NY: Palgrave Macmillan, 2004.

DEONNA, Julien A.; TERONI, Fabrice. **Differentiating Shame from Guilt**. *Consciousness and Cognition*, v. 17, n. 4, p. 1063-1400, 2008.

DRYZEK, J. S. **Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations**. New York, NY: OUP, 2000.

DRYZEK, J. S. **Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science**. Oakleigh, NY: Cambridge University Press, 1990

ELSTUB, S. Minipublics: Issues and Cases. **Deliberative Democracy: Issues and Cases**, 2014.

ELSTUB, S.; ERCAN, S.; MENDONÇA, R. F. Editorial introduction: The fourth generation of deliberative democracy. **Critical Policy Studies**, v. 10, n. 2, p. 139–151, 2 abr. 2016.

FERRAZ, A. T. R. Movimentos sociais no Brasil contemporâneo: crise econômica e crise política. **Serviço Social & Sociedade**, p. 346–363, 20 maio 2019.

FERREIRA, A. J. DE A. **Políticas territoriais e a reorganização do espaço maranhense**. Tese (Doutorado em Geografia)—São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2008.

FERREIRA, M. A. S. As emoções na luta política: um debate mais que necessário. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. e267628, 10 jul. 2023.

FISCHER, Claude. *America Calling*. Berkeley: University of California Press, 1992.

FRANKLIN, A. **Apontamentos e fontes para a história econômica de Imperatriz**. Imperatriz, MA: Ética, 2008.

FRANKLIN, A. **Apontamentos e fontes para a história econômica de Imperatriz**. Imperatriz, MA: Ética, 2008.

FRANKLIN, A. **Breve história de Imperatriz**. Imperatriz, MA: Editora Ética, 2005.

FRASER, Nancy. Repensando a esfera pública: uma contribuição para a crítica da democracia atualmente existente (tema central). In: Debate Equador. **Opinião pública**. Quito: CAAP, (nº 46, abril de 1999): pp. 139-174, 1999.

FRASER, Nancy. Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. In: FRASER, Nancy. **Justice Interruptus: Critical Reflections on the “Postsocialist” Conditions**. New York: Routledge, 1992.

FRASER, Nancy. **Justiça interrompida: reflexões sobre a condição “pós-socialista”**. São

Paulo: Boitempo, 2022.

FRASER, Nancy. Crise de legitimação? Sobre as contradições políticas do capitalismo financeirizado. **Cadernos de Filosofia Alemã**, v. 23; n. 2, pp.153-188, jul.-dez.2018.

FRASER, Nancy. **Scales of justice: reimagining political space in a globalizing world**. Nova Iorque: Columbia University Press, 2009.

FREITAS, C. S. D.; SAMPAIO, R. C.; AVELINO, D. P. D. TD 2848 - Proposta de análise tecnopolítica das inovações democráticas. **Texto para Discussão**, p. 1–35, 6 fev. 2023.

GOHN, M. D. G. M. TEORIAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CRH**, v. 32, n. 85, p. 63, 7 jun. 2019.

GOHN, M. DA G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

GOHN, M. DA G.; PENTEADO, C. L. DE C.; MARQUES, M. DE S. Os coletivos em cena: experiências práticas e campo de análise. **Simbiótica. Revista Eletrônica**, v. 7, n. 3, jul. dez., p. 01–07, 21 dez. 2020.

GOHN, Maria da G. **Novas teorias dos movimentos sociais**. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2014.

GUIMARÃES, J. R. Culturas brasileiras da participação democrática. Em: AVRITZER, L. (Ed.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

GUTIÉRREZ-RUBÍ, A. **Gestionar las emociones políticas**. [s.l.] Editorial GEDISA, 2023.

GUTMANN, A. A desarmonia da democracia. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 5–37, 1995.

GUTMANN, A., and D. Thompson. **Why Deliberative Democracy?** Princeton: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, J. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 2002.

HABERMAS, J. **Consciência Moral e Agir Comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e Validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia**. São Paulo: Editora UNESP, 2020.

HABERMAS, J. **Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa**. São Paulo: Editora Unesp, 2014b.

HABERMAS, J. Os Novos Movimentos Sociais. **Revista Movimentos Sociais**, v. 3, n. 05, p. 167–182, 2018.

HABERMAS, J. **Técnica e Ciência como Ideologia**. São Paulo: Editora Unesp, 2014a.

HABERMAS, J. **Teoria do Agir Comunicativo: Sobre a crítica da razão funcionalista**. São Paulo: Martins Fontes, 2012. v. 2

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 39–53, 1995.

HALL, Cheryl. **The Trouble with Passion: Political Theory Beyond the Reign of Reason**. New York: Routledge, 2005.

HAUBER, G.; MAIA, R. C. M. O imbricamento entre razão e emoção na deliberação online sobre a redução da maioria penal. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 37, p. e3711007, 10 mar. 2023.

HONNETH, A. Revista Tempo Brasileiro. **Jürgen Habermas: percurso acadêmico e obra**, n. 138, p. 9–32, 1999.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Relatório de Instituições participativas. O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência na Visão de seus Conselheiros: **Relatório de Pesquisa Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros**. Brasília: Ipea; IBGE, 2012.

ISUNZA VERA, E. et al. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 92, p. 105–121, mar. 2012.

JASPER, J. M. Emotions and Social Movements: Twenty Years of Theory and Research. **Annual Review of Sociology**, v. 37, n. 1, p. 285–303, 2011.

JASPER, J. M. Emotions and Social Movements: Twenty Years of Theory and Research. **Annual Review of Sociology**, v. 37, n. 1, p. 285–303, 2011.

JOHNSON, G. F.; BLACK, L. W.; KNOBLOCH, K. R. Citizens' Initiative Review Process: Mediating Emotions, Promoting Productive Deliberation. **Policy & Politics**, v. 45, n. 3, p. 431-447, 2017.

KRAUSE, S. R. **Civil Passions: Moral Sentiment and Deliberation**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.

LACLAU, Ernesto. La deriva populista y la centroizquierda en Latinoamérica. **Revista Nueva Sociedad**, [Online], v. 205, p. 56-61, sept.-oct, 2005.

LACLAU, Ernesto. Os novos movimentos sociais e a pluralidade do social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 41-47, out. 1986.

LACLAU, Ernesto. **La Razón Populista**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2005.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemonía y Estrategia Socialista**. Madrid: Siglo XXI, 1987.

LANDES, Joan. **Women and the Public Sphere in the age of the French Revolution**. Ithaca: University Cornell Press, 1988.

LANNA JÚNIOR, Mário Cléber Martins (Comp.). **História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2010.

LAVALLE, A. G. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 13–23, 2011.

LAVALLE, A. G. et al. (EDS.). **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. [s.l.] EDUERJ, 2018.

LAVALLE, A. G.; CASTELLO, G. SOCIEDADE CIVIL, REPRESENTAÇÃO E A DUPLA FACE DA ACCOUNTABILITY: cidade do México e São Paulo. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, 13 set. 2008.

LAVALLE, A. G.; GUICHENEY, H.; VELLO, B. G. CONSELHOS E REGIMES DE NORMATIZAÇÃO padrões decisórios em municípios de grande porte. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 36, p. e3610610, 22 jan. 2021.

LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 95–139, 2011.

LAVALLE, A. G.; 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, p. 609–650, set. 2016.

LOSEKANN, C. A esfera pública habermasiana, seus principais críticos e as possibilidades do uso deste conceito no contexto brasileiro. **Pensamento Plural**, n. 4, p. 37–57, [s.d.].

LUBENOW, Adriano Jorge. **A CATEGORIA DE ESFERA PÚBLICA EM JÜRGEN HABERMAS: para uma reconstrução da autocrítica**. [s.l.] EDITORA CRV, 2015.

LUBENOW, J. A **Uma categoria de esfera pública em Jürgen Habermas: para uma fuga da autocrítica**. *Cadernos de Ética e Filosofia Política*, v. 1, pág. 103-123, 2007.

LUBENOW, J. A. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion: Revista de Filosofia**, v. 51, n. 121, p. 227–258, jun. 2010a.

LUBENOW, J. A. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion: Revista de Filosofia**, v. 51, p. 227–258, jun. 2010b.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 139–170, 2007.

LÜCHMANN, L. H. H. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. **Política & Sociedade**, v. 6, n. 11, p. 183–198, 1 ago. 2007.

LÜCHMANN, L. H. H. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, v. 21, p. 87–97, abr. 2008.

LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C. C. R. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Katálysis**, v. 13, p. 86–94, jun. 2010.

MAGALHÃES, F. G. G. P.; XAVIER, W. S. PROCESSO PARTICIPATIVO NO CONTROLE SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE JUIZ DE FORA (MG). **REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)**, v. 25, p. 179–212, 29 abr. 2019.

MÁIZ SUÁREZ, R. La hazaña de la razón: la exclusión fundacional de las emociones en la teoría política moderna. **Revista de estudios políticos**, n. 149, p. 11–45, 2010.

MANIN, B. Revista Brasileira de Ciências Sociais. **As metamorfoses do governo representativo**, n. 29, p. 5–34, 1995.

MANIN, B. **The Principles of representative government**. United King: Cambridge University Press, 1997.

MANSBRIDGE, J. 1999. “Everyday Talk in Deliberative Systems.” In **Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement**, edited by S. Macedo, 211–239. New York, NY: Oxford University Press., 1999.

MANSBRIDGE, J., J. BOHMAN, S. CHAMBERS, T. CHRISTIANO, A. Fung, J. Parkinson, D. THOMPSON, and M. E. WARREN. “A Systemic Approach to Deliberative Democracy.” In: **Deliberative Systems – Deliberative Democracy at the Large Scale**, Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

MARCUS, G. E. **The Sentimental Citizen: Emotion in Democratic Politics**. University Park, PA: Penn State University Press, 2002.

MARCUS, G. E.; NEUMAN, W. R.; MACKUEN, M. **Affective Intelligence and Political Judgment**. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2000.

MARCUS, GE. **The Sentimental Citizen**. University Park: Pa. State Univ. Press, 2002.

MARQUES, M. DE S.; MARX, V. Os coletivos em cena: algumas contribuições para o debate. **Simbiótica. Revista Eletrônica**, v. 7, n. 3, jul. dez., p. 08–32, 21 dez. 2020.

MATOS, Ana Raquel. A importância da participação cidadã nas políticas de saúde: o caso da reestruturação dos serviços de saúde materno-infantil em Portugal. **Saúde e Sociedade**, v. 20, p. 604–616, set. 2011.

MATOS, Ana Raquel; SERAPIONI, M. O desafio da participação cidadã nos sistemas de saúde do Sul da Europa: uma revisão da literatura. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 33, p. e00066716, 23 jan. 2017.

MCADAM, D.; MCCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. Social movements. Em: **Handbook of sociology**. Thousand Oaks, CA, US: Sage Publications, Inc, 1988. p. 695–737.

MELUCCI, A. **A Invenção do Presente**. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MELUCCI, A. Um objetivo para os movimentos sociais? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 49–66, jun. 1989.

MENA, J. C.; DE SEVILLA, U. **Democracia digital vs democracia virtual: La voluntad política frente a las soluciones técnicas como clave para una autentica democratización**. In: Desmontando o mito da internet. Restrição de conteúdo e censura digital na rede. Universidade de Sevilha. Departamento de Comunicação Audiovisual, Publicidade e Literatura, 2016

MENDONÇA, R. F. Antes de Habermas, para além de Habermas: uma abordagem

pragmatista da democracia deliberativa. **Sociedade e Estado**, v. 31, p. 741–768, dez. 2016.

MENDONÇA, R. F. Reconhecimento e (qual?) deliberação. **Opinião Pública**, v. 17, p. 206–227, jun. 2011.

MENDONÇA, R. F. Representation and deliberation in civil society. **Brazilian Political Science Review (Online)**, v. 3, n. SE, p. 0–0, 2008.

MENDONÇA, R. F. Teoria Crítica e democracia deliberativa: diálogos instáveis. **Opinião Pública**, v. 19, n. 1, p. 49–64, jun. 2013a.

MENDONÇA, R. F. Teoria Crítica e democracia deliberativa: diálogos instáveis. **Opinião Pública**, v. 19, p. 49–64, jun. 2013b.

MENDONÇA, R. F.; CUNHA, E. S. M. Can the claim to foster broad participation hinder deliberation? **Critical Policy Studies**, v. 8, n. 1, p. 78–100, 2 jan. 2014.

MIGUEL, L. F. **Consenso e Conflito na democracia contemporânea**. São Paulo: Editora da UNESP, 2017.

MIGUEL, L. F. Deliberacionismo e os limites da crítica: uma resposta. **Opinião Pública**, v. 20, p. 118–131, abr. 2014b.

MIGUEL, L. F. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Editora da UNESP, 2014a.

MIGUEL, L. F. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 25–38, nov. 2005.

MIGUEL, L. F. Promessas e limites da democracia deliberativa. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, p. 175–177, jun. 2001.

MIGUEL, L. F. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 59, p. 5–49, 10 jan. 2005.

MODZELEWSKI, H. Una taxonomía de las emociones como guía metodológica para la educación democrática. **Signos filosóficos**, v. 23, n. 45, p. 8–27, jun. 2021.

MONSIVÁIS CARRILLO, A. Democracia deliberativa y teoría democrática: una revisión del valor de la deliberación pública. **Revista mexicana de sociología**, v. 68, n. 2, p. 291–330, jun. 2006.

MORONI, José Antônio. O Direito à participação no governo Lula. In: **Experiências nacionais de participação social**. AVRITZER, Leonardo (Org.). São Paulo: Cortez, 2009.

MORRELL, M. E.; JOHNSON, G. F.; BLACK, L. W. Replicação Mini-Pública: Emoções e Deliberação na Revisão da Iniciativa Cidadã Redux. *Journal of Deliberative Democracy*, v. 18, n. 2, 2022.

MOUFFE, C. **Sobre o Político**. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

MOUFFE, C. **The Democratic Paradox**. New York, US: Verso, [s.d.].

NEGREIROS, S. **A história de um jornalista despretenso: fatos que marcaram a história de Imperatriz.** Imperatriz, MA: Editora Ética, 1996.

NEGRI, J. DEMOCRACIA DELIBERATIVA: UNA CRÍTICA. **Postdata**, v. 20, n. 2, p. 0–0, dez. 2015.

NEVES, Angela Vieira et al. O associativismo e o ativismo da sociedade civil no Conselho Nacional de Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade). **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 7, n. 3, p. 30699-30710, mar. 2021.

NOELLE-NEUMANN, Elisabeth. **La espiral del silencio. Opinión pública: Nuestra piel social.** Barcelona: Paidós, 1980/2003.

NUSSBAUM, M. Emotions as Judgments of Value and Importance. Em: **Thinking about feeling: Contemporary philosophers on emotions.** Series in affective science. New York, NY, US: Oxford University Press, 2004. p. 183–199.

NUSSBAUM, Martha C. Political Emotions: Why Love Matters for Justice. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2015.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 27–54, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. **Análise do Autoritarismo Burocrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? **Novos Estudos Cebrap**, n. 31, p. 25-40, 1991.

OLIVEIRA, J. C. DA C. **Ação Comunicativa e democracia: por uma política deliberativa em Jürgen Habermas.** Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1t901-pN3BqfKW07NjBy8yzy-HyxgNAZl/view?usp=sharing&usp=embed_facebook>.

OLIVEIRA, M. A. DE. **Reviravolta linguístico pragmática na filosofia contemporânea.** São Paulo: Editora Loyola, 1997.

OLIVEIRA, N. M. DE; CRESTANI, L. DE A.; STRASSBURG, U. Conflitos Agrários no Bico do Papagaio, Tocantins. **Revista IDeAS**, v. 8, n. 2, p. 195–222, 2014.

PANTOJA, V. M. L.; PEREIRA, J. M. Discursos do desenvolvimento: (in) visibilidade do social, modernidade e progresso em Imperatriz, MA. **Interações (Campo Grande)**, v. 20, p. 79–93, 8 abr. 2019.

PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. **Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale.** [s.l.] Cambridge University Press, 2012.

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

PEREIRA, Silvia de Oliveira. **Para não ser o etcetera: Conselho dos Diretos da Pessoa com Deficiência, Democracia e Saúde.** 123f. Il. 2014. Tese (Doutorado) Instituto de Saúde

Coletiva, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

PERLATTO, F. Habermas, a esfera pública e o Brasil. **Revista Estudos Políticos**, v. 3, n. 5, p. 78–94, 2012.

PERLATTO, F. Seletividade da esfera pública e esferas públicas subalternas: disputas e possibilidades na modernização brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 53, p. 121–145, mar. 2015.

PIMENTEL, G. H. **Conversação sobre violência no Brasil : emoções e demandas por punição em casos de feminicídios e atos infracionais**. Tese de Doutorado - Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia, 2021.

PIMENTEL, Gabriella Hauber. **O papel das emoções na deliberação: o debate sobre a redução da maioria penal no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social. Universidade Federal de Minas Gerais, 2015.

PINEDA GARFIAS, R. LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA. **Ius et Praxis**, v. 8, n. 2, p. 605–637, 2002.

PINTO, C. R. J. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, p. 97–113, fev. 2004.

PITKIN, H. F. Representação: palavras, instituições e idéias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 67, p. 15–47, 2006.

PITKIN, H. **The Concept of Representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

POGREBINSCHI, T.; VENTURA, T. Mais Participação, Maior Responsividade? As Conferências Nacionais de Políticas Públicas e a Qualidade da Democracia no Brasil. **Dados**, v. 60, n. 1, p. 7–43, mar. 2017.

PROCHASSON, C. Emoções e política: primeiras aproximações. **Varia Historia**, v. 21, p. 305–324, jul. 2005.

PUTNAM, Robert D. Bowling Alone. **The collapse and revival of American Community**. Simon and Schuster, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1145/358916.361990>. Acesso em: [data de acesso].

RAIOL, R. W. G. **Os direitos humanos de acessibilidade e locomoção das pessoas com necessidades especiais: a realidade paraense, com ênfase em Belém/PA**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito. Centro de Ciências Jurídicas. Universidade Federal do Pará. Belém, 2008.

REDES BOLSONARISTAS: o ataque ao politicamente correto e conexões com o populismo autoritário | Confluências | Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito. 15 jun. 2022.

REIS, Fábio W. **Mercado e Utopia: Teoria Política e Sociedade Brasileira**. São Paulo: Edusp, 2000.

RESENDE da costa, k. **science as feeling: the emotions of the flat earth movement and its political alignments**. Mestrado em relações internacionais—Rio de Janeiro, Brazil: pontifícia

universidade católica do rio de janeiro, 2021,

ROBLES, J. M. Cuatro problemas teóricos fundamentales para una democracia deliberativa. **Polis**, v. 7, n. 1, p. 45–67, jan. 2011.

SAAM, N. J. Recognizing the Emotion Work in Deliberation. Why Emotions Do Not Make Deliberative Democracy More Democratic. **Political Psychology**, v. 39, n. 4, p. 755-774, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/pops.12461>. Acesso em: [data de acesso].

SAAM, Nicole J. Towards a Rational Foundation of Open Space Technology. **Organization Development Journal**, v. 22, p. 76-92, 2004.

SAAM, Nicole J. What is a Computer Simulation? A Review of a Passionate Debate. **Journal for General Philosophy of Science / Zeitschrift für Allgemeine Wissenschaftstheorie**, v. 48, n. 2, p. 293-309, 2017.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SAMPEDRO, Victor. F. **13-M Multitudes On-line**. Catarata, 2005.

SANCH, G. R. Tecnopolítica para la emancipación y para la guerra: acción colectiva y contrainsurgencia. n. 16, 2019.

SANCHES, E. **Enciclopédia de Imperatriz: 150 anos**. Imperatriz, MA: Instituto Imperatriz, 2003.

SANDERS, L. M. Against Deliberation. **Political Theory**, v. 25, n. 3, p. 347–376, 1997.

SANTOS, B. A. DE O. O “Novo” em velhas práticas: uma análise sobre a noção de “Novíssimos” Movimentos Sociais e Coletivos. **Simbiótica. Revista Eletrônica**, v. 9, n. 1, p. 20–37, 21 maio 2022.

SANTOS, E. O. Características e perspectivas de Imperatriz como Cidade-pólo do Sul do Maranhão. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 39, n. 3, p. 533–550, 2008.

SANTOS, R. L.; NUNES, F. G. Imperatriz do Maranhão: proposição para a compreensão do processo de ocupação e consolidação da cidade. **GeoTextos**, 19 dez. 2018.

SCHERER-WARREN, I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Sociedade e Estado**, v. 21, n. 1, p. 109–130, abr. 2006.

SCHERER-WARREN, I. Dos movimentos sociais às manifestações de rua: o ativismo brasileiro no século XXI. **Política & Sociedade**, v. 13, n. 28, p. 13–34, 31 dez. 2014.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SERAPIONI, M.; MATOS, A. R. Participação em saúde: entre limites e desafios, rumos e estratégias. **Revista Portuguesa de Saúde Pública**, v. 31, n. 1, p. 11–22, 1 jan. 2013.

SERAPIONI, Mauro; MATOS, Ana Raquel. Participação em saúde: entre limites e desafios,

rumos e estratégias = Participation in health: amongst limits and challenges, paths and strategies. **Revista Portuguesa de Saúde Pública**, v. 31, n. 1, p. 11-22, jan./jun. 2013. ISSN 0870-9025.

SILVA, Andréia Neves da. **A Participação dos conselhos de saúde na fiscalização da política de saúde: uma análise da sua ineficiência na RMB**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SILVA, Camila Farias da. **Acontece uma coisa que não sei explicar: um estudo sobre emoções e performances públicas de contestação**. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2021.

SILVA, F. C. DA. **Espaço Público em Habermas**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2018.

SILVA, F. C. DA. Habermas e a esfera pública: reconstruindo a história de uma ideia. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 35, p. 117–138, abr. 2001.

SILVA, F. C. DA. **Virtude e democracia: um ensaio sobre ideias republicanas**. [s.l.] ICS. Imprensa de Ciências Sociais, 2004.

SILVA, F. C. DA; BRITO VIEIRA, M. El populismo como lógica de acción política. **Theorein. Revista de Ciencias Sociales**, v. IV, n. 1, p. 23–53, 2019.

SILVA, M. G. D.; RODRIGUES, T. C. M. O Populismo de direita no Brasil: neoliberalismo e autoritarismo no governo Bolsonaro. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, p. 86–107, 25 abr. 2021.

SILVEIRA, T. S.; CANÇADO, A. C.; PINHEIRO, L. S. A Participação no Conselho Municipal de Saúde de Imperatriz-MA na Perspectiva da Gestão Social e da Cidadania Deliberativa. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 3, n. 1, p. 45–60, 30 jun. 2014.

SINTOMER, Y. et al. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. **Journal of Deliberative Democracy**, v. 8, n. 2, 30 dez. 2012.

SOCIOLOGIAS, C. E.; AVRITZER, L. Teoria democrática, esfera pública e participação local. **Sociologias**, n. 2, 1999.

SOUSA, Mariana Meneses Silvestre de. **O que você sente sobre política?: a influência da percepção de ameaça sobre a polarização afetiva no eleitorado**. 2019.

SUNSTEIN, Cass R. **Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media**. Princeton University Press,. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/j.ctv8xnhtd>, 2017.

SUNSTEIN, Cass R. **República.com: Internet, democracia y libertad**. Barcelona: Paidós, 2002.

TARROW, Sidney. **O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Petrópolis: Vozes, 2009.

TARROW, S.; McADAM, D.; TILLY, C. **Dynamics of contention**. New York: Cambridge

University Press, 2004.

TARROW, Sidney. **Power in movement. Social movements and contentious politics.** Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. Em: EVELINA DAGNINO (Ed.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, Luciana. 1984, 1992 e 2013. Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. **Política & Sociedade (Online)**, v. 13, p. 35, 2014.

TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação em São Paulo.** São Paulo: UNESP, 2004. p. 323-370.

TATAGIBA, Luciana. A política dialógica e o pluralismo pós-moderno. Notas acerca do debate entre Habermas e os contextualistas. **Mosaico**, Vitória/ES, v. 1, n. 1, p. 89-101, 1999.

TATAGIBA, Luciana. Crossroad of Brazilian democracy. Dynamics of social mobilisation during left turn cycle. In: FERRERO, J.; TATAGIBA, L.; NATALUCCI, A. (Orgs.). **Socio-political dynamics within the crisis of the left turn: Argentina and Brazil.** Londres: Rowman and Littlefield, 2019.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, nov. 2005. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/7077>>. Acesso em: 26 maio 2024.

TATAGIBA, Luciana. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas. O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo. **Colombia Internacional**, v. 71, p. xx-xx, 2010.

TATAGIBA, Luciana. El papel del CMH en la política de vivienda en São Paulo. In: TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Desafios de la construcción democrática en Brasil. Participación.** São Paulo: Instituto Pólis, 2008. p. 183-222.

TATAGIBA, Luciana. Entre as ruas e as instituições. Os protestos e o impeachment de Dilma Rousseff. **Lusotopie**, v. 17, n. 1, p. 112-135, 2018.

TATAGIBA, Luciana. Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil.** México: Fondo de Cultura, 2002. p. 305-368.

TATAGIBA, Luciana. Los desafíos de la articulación entre sociedad civil y sociedad política en el marco de la democracia gerencial. El caso del Projeto Rede Criança (Proyecto Red para la Ninêz), en Vitória/ES. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (Orgs.). **La disputa por la construcción democrática en América Latina.** México: Fondo de Cultura Económica, 2006. p. 148-191.

TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e políticas públicas no ciclo dos governos petistas. A controversa novidade dos programas associativos. In: TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.). **Movimentos sociais e políticas públicas.** São Paulo: Editora Unesp, 2021. p. 23-

48.

TATAGIBA, Luciana. Novos arranjos da democracia - resenha crítica. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 2, n. 71, p. 229-232, 2005.

TATAGIBA, Luciana. **O confronto político da ascensão à crise dos governos petistas. Banco de dados sobre protestos no Brasil 2003-2016**. Universidade Estadual de Campinas, Nepac/Cemarx, Campinas, 2018.

TATAGIBA, Luciana. Os protestos e a crise brasileira. Inventário inicial das direitas em movimento. **Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 33, p. 11-38, 2017.

TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca; SILVA, M. K. Movimentos Sociais e Políticas Públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, R. et al. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília, DF: Ipea, 2018. p. 105-138.

TATAGIBA, Luciana; DAGNINO, Evelina. Mouvements sociaux et participation institutionnelle: répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne. **Revue Internationale de Politique Comparée**, v. 17, p. 167, 2010.

TATAGIBA, Luciana; GALVÃO, Andreia. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). **Opinião Pública (UNICAMP)**, v. 25, p. 63-96, 2019.

TATAGIBA, Luciana; PATERNIANI, Stella Zagatto; TEIXEIRA, A. C. C.; BLIKSTAD, K. Inovações participativas nas políticas habitacionais para população de baixa renda. Um estudo de caso sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades. **Crítica y Emancipación**, v. VI, p. 215-288, 2014.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, A. C. C. Democracia representativa y participativa: complementariedad o combinación subordinada? reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de Sao Paulo (2000-2004). In: Tatagiba, L.; Teixeira, A. C.; Carvalho, M. S. Jara, F. E de la; German, S. (Orgs.). **Contraloría y participación social en la gestión pública**. Caracas: Clad, 2007.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, A. C. C. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 85-102, 2016.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, A. C. C.; TRINDADE, Thiago Aparecido. Protestos à direita no Brasil (1997-2015). In: CRUZ, S. V.; KAYSEL, A.; CODAS, G. (Orgs.). **Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015. p. 197-212.

TATAGIBA, Luciana; ZANINE, D. Between the streets and Facebook: engaged action in the pro-impeachment campaign in Brazil (2014-2016). In: FERRERO, J.; TATAGIBA, L.; NATALUCCI, A. (Orgs.). **Socio-political dynamics within the crisis of the left turn: Argentina and Brazil**. Londres: Rowman and Littlefield, 2019.

TAVARES, F. M. M. Em busca da deliberação: mecanismos de inserção das vozes subalternas no espaço público. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 9, p. 39-70, dez.

2012.

TAVOLARO, S. Novos movimentos sociais e o modelo procedimental de democracia de Habermas. **Temáticas**, v. 4, n. 8, p. 143–166, 12 dez. 1996.

TECNOLÓGICO DE MONTERREY et al. Tecnopolítica y ciudadanía digital. **Comunicación y Sociedad**, v. 2019, n. 0, p. 1–8, 8 maio 2019.

THIBES, M. Z. et al. Movimentos sociais e coletivos no Brasil contemporâneo: horizontalidade, redes sociais e novas formas de representação política. **Simbiótica. Revista Eletrônica**, v. 7, n. 3, jul. dez., p. 49–73, 24 dez. 2020.

THOMPSON, D. F. Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science. **Annual Review of Political Science**, v. 11, n. 1, p. 497–520, 2008.

TILLY, C. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TILLY, C. **From mobilization to revolution**. Newberry Award Records, 1978.

TORET, J. (coord.). **Tecnopolítica: la potencia de las multitudes conectadas**. UOC, 2013.

TORET, J. Tecnopolítica: la potencia de las multitudes conectadas. El sistema red 15M, un nuevo paradigma de la política distribuida. **IN3 Working Paper Series**, 18 jun. 2013.

TOSOLD, Léa. **Incluir diferenças (re)produzindo desigualdades? Os limites da democracia deliberativa habermasiana através de um olhar crítico sobre a obra de Iris Marion Young**. Um pensamento interdisciplinar: ensaios sobre Habermas, v. , p. 45 - 65, 2012.

TROVÃO, J. R. **O processo de ocupação do território maranhense**. São Luís, MA: IMESC, 2008.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (IESP-UERJ) Y UNIVERSIDADE VEIGA DE ALMEIDA (UVA); CYRIL LYNCH, C. E.; PASCHOETO CASSIMIRO, P. H. O populismo reacionário no poder: uma radiografia ideológica da presidência Bolsonaro (2018-2021). **Aisthesis Revista Chilena de Investigaciones Estéticas**, n. 70, p. 223–249, dez. 2021.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 67, p. 191–228, 2006.

URBINATI, Nadia; AMADEO, Javier; PAULA, Guilherme. A teoria política do populismo. **EXILIUM Revista de Estudos da Contemporaneidade**, [S. l.], v. 2, n. 3, p. 299–334, 2021. DOI: 10.34024/exilium.v2i1.12908. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/exilium/article/view/12908>. Acesso em: 26 maio. 2024.

VALIENGO, C. B.; OLIVEIRA, M. J. DE. Coletivos e o ciclo de protestos dos anos 2010: reflexões sobre horizontalidade e as tecnologias digitais da informação e comunicação. **Simbiótica. Revista Eletrônica**, v. 7, n. 3, jul. dez., p. 74–97, 24 dez. 2020.

AMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In:

PIRES, Roberto Rocha. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. IPEA, 2011.

WOLTON, Dominique. **Elogio del gran público. Una teoría crítica de la televisión**. Gedisa, 1992.

WOLTON, Dominique. **Internet ¿y después?: Una teoría crítica de los nuevos medios de comunicación**. Gedisa, 2000.

WOLTON, Dominique. **Salvemos la comunicación. Aldea global y cultura: una defensa de los ideales democráticos y la cohabitación mundial**. Barcelona: Gedisa, 2006.

WOOD, E. M. **DEMOCRACIA CONTRA CAPITALISMO: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

YIN, R. K. **Estudo De Caso: Metodos e Planejamento**. [s.l.] Artmed, 2001.

YOUNG, I. M. "Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy." In: **Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political**, edited by S. Bebbabib, 120–135. Princeton: Princeton University Press, 1996.

YOUNG, I. M. Desafios ativistas à democracia deliberativa. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 187–212, abr. 2014.

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000a.

YOUNG, I. M. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2002b.

YOUNG, I. M. O ideal da imparcialidade e o público cívico. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 169–203, dez. 2012

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 139–190, 2006.

YOUNG, Iris Marion. Activist Challenges to Deliberative Democracy. **Political Theory**, Thousand Oaks, v. 29, n. 5, p. 670-690, out. 2001.

YOUNG, Iris Marion. Categorias desajustadas: Uma crítica à teoria dual de sistemas de Nancy Fraser. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 2, p. 193-214, jul./dez. 2009.

YOUNG, Iris Marion. **Justice and the Politics of Difference**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

YOUNG, Iris Marion. Political Responsibility and Structural Injustice. **The Lindley Lecture**, University of Kansas, p. 1-19, 2003.

YOUNG, Iris Marion. **Responsibility for Justice**. Oxford: Oxford University Press, 2011.