

CONSERVANDO A CHAMA DA PARTICIPAÇÃO: A RESILIÊNCIA DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONTEXTO DE DESDEMOCRACIA, DESMANTELAMENTO E ASSÉDIO INSTITUCIONAL

MARIANA MARRA DANTAS

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

DIEGO MOTA VIEIRA

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

CONSERVANDO A CHAMA DA PARTICIPAÇÃO: A RESILIÊNCIA DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONTEXTO DE DESDEMOCRACIA, DESMANTELAMENTO E ASSÉDIO INSTITUCIONAL

1. Introdução

Este ensaio teórico tem como objetivo analisar a resiliência de conselhos de políticas públicas com participação social em contextos de retrocesso democrático e frente a medidas de natureza extintiva, restritiva ou de anulação do papel de tais instâncias, bem como práticas de assédio institucional por parte de dirigentes. Apresenta-se um caminho teórico para a compreensão mais aproximada do fenômeno da resiliência, tanto considerando aspectos de ordem mais geral, externa como contexto, área da política pública e centralidade da comunidade do conselho para os stakeholders, quanto aspectos mais endógenos como as estratégias de reação dos atores envolvidos, possibilitando a mudança institucional gradual e transformativa, bem como a percepção discursiva sobre este fenômeno por atores envolvidos. Para tanto, lança mão de arcabouço teórico sobre democracia participativa, desdemocracia, desmantelamento de políticas e assédio institucional, bem como resiliência, mudança institucional gradual transformativa e do institucionalismo discursivo.

2. Democracia representativa e participativa

A participação da sociedade civil no exercício do poder é um valor fundamental das sociedades democráticas modernas, embora, para a maioria das pessoas, a sua participação na vida democrática corresponda unicamente ao exercício periódico do voto, isto é, se limite à democracia eleitoral ou representativa (OCDE, 2022). O fenômeno do incremento do absenteísmo eleitoral, combinado com a flutuação de parlamentares entre bandeiras partidárias, e a sensível diminuição da filiação cidadã aos partidos políticos sinalizam a uma espécie de esgotamento da democracia representativa em várias partes do mundo (Gamboa, 2020), percebida pela diminuição da aceitação pública, queda na legitimidade governamental, e deterioração da confiança na capacidade legislativa para a resolução dos problemas públicos, por parcela da opinião pública, que a considera ineficiente (Van Reybruck, 2017).

Face à crise da democracia eleitoral, é preciso compreender que, por outro lado, à medida em que a democracia evoluiu e se adaptou aos novos desafios contemporâneos, os indivíduos receberam papéis mais ativos no processo de tomada de decisão pública (OCDE, 2022), e a participação não-eleitoral, também chamada de democracia participativa, permitiu que as partes interessadas participassem do ciclo de políticas públicas, bem como fossem envolvidas na busca da melhoria da prestação de serviços públicos de maneira direta (OCDE, 2022). O ideário participativo, para além da democracia representativa, foi construído a partir da década de 1960 com objetivo de defender a emancipação popular, de posicionar-se contra a injustiça social, bem como recurso capaz de fazer avançar a pauta de demandas distributivas, de acesso a serviços públicos e de efetivação das camadas populares (Gurza Lavalle, 2012).

Cabe ressaltar que processos participativos, mais ou menos institucionalizados, como consultas, audiências públicas, tomadas de subsídios, orçamentos participativos, conferências e participação social em conselhos de políticas públicas não substituem regras e princípios formais de uma democracia representativa - tais como eleições livres e justas, assembleias representativas, executivos responsáveis, uma administração pública eficiente, pluralismo e respeito aos direitos humanos (OECD, 2001), uma vez que a responsabilidade final pela tomada de decisões permanece com os governantes eleitos na posse de seus mandatos. Ou seja, não se trata de desconhecer a fórmula institucional dos processos de eleição popular, mas de complementar a democracia representativa com vistas permitir ao cidadão se apropriar do

espaço público e expressar suas necessidades (Delgado & Fuentes, 2019), bem como de permitir a penetração na esfera pública de um maior número de atores capazes de interferir nas soluções para problemas sociais (OECD, 2020).

3. Ondas de Desdemocratização

A democracia tem passado por intensas mudanças desde a última década (Tatagiba et al., 2022; Gomide, Sá e Silva e Leopoldi, 2023), e frequentemente a literatura tem se referido a tais mudanças utilizando termos como “morte da democracia”, “crise da democracia”, “autoritarismo furtivo”, “regressão democrática”, “populismo autoritário”, “democracias iliberais”, “retrocesso democrático”, “desdemocratização”, entre outros (Tatagiba et al., 2022). Para Levitsky e Ziblatt (2018), as rupturas democráticas desde fins do século passado não respondem mais a paradigmas tradicionais como golpes de estado ou usurpação violenta do poder, mas por processos silenciosos de desmantelamento das normas e instituições democráticas empreendidos com autorização eleitoral.

As denominações acima referem-se a esforços para conceituar essas transformações associadas ao contexto de emergência de governos liderados por coalizões de extrema direita pelo mundo, bem como para compreender suas possíveis causas e efeitos futuros (Tatagiba et al., 2022). A crise das democracias em contexto recente, é frequentemente tratada pela literatura privilegiando a perspectiva de atores politicamente relevantes, com foco nas disputas entre as elites e os impactos respectivos impactos nas instituições democráticas. No entanto, outro caminho possível é atentar para o conjunto de processos políticos, haja vista sua importância para entender as dinâmicas de democratização e desdemocratização (Tatagiba et al., 2022).

Nesse sentido, Charles Tilly (2007) retrata a Democracia como um fenômeno eminentemente moderno, a despeito da origem grega dos estudos desse tema, e a define, de maneira heterodoxa, como um processo em que as ações do Estado caminham no sentido de dar maior conformidade às demandas expressas pelos cidadãos. Entretanto, o autor adverte que tal processo é sempre incompleto e sujeito à reversão, o que chamou de desdemocratização. A democracia, portanto, se manifesta por meio de ondas, ora no sentido da democratização, ora no sentido oposto de desdemocratização. As ondas resultam das lutas sociais de alcance político entre Estado e cidadãos e se expressam por meios institucionais como as eleições, mas também por meio dos movimentos sociais, revoluções e guerras; e dizem respeito a processos muitas vezes continentais e mundiais, não se limitando por fronteiras.

Tilly (2007) estabelece que as democracias são qualificadas por pelo menos quatro elementos fundamentais: a extensão, se são muitos ou poucos grupos de cidadãos que conseguem expressar demandas em direção ao Estado; a igualdade, até que ponto há chances não muito díspares entre grupos de transformarem suas demandas em ação do Estado; a proteção, referente ao quanto as liberdades são respeitadas pelo Estado nessas relações com seus cidadãos; e, finalmente, os compromissos mútuos assumidos, que se refere à existência da possibilidade de pactuação de compromissos entre Estado e sociedade. Tais elementos determinam se as relações entre estados e cidadãos resultará em processos de democratização ou desdemocratização (Tilly, 2007).

Isto posto, infere-se que, em contexto de retrocesso democrático ou onda no sentido da desdemocracia, um grupo restrito de cidadãos consegue expressar suas demandas ao Estado, ocorrendo, portanto, o fechamento dos canais à ampla participação social. Ademais, grupos sociais distintos têm chances diferentes de influir sobre as ações do Estado, a depender de seu alinhamento político. Nesse contexto também, os Estados tendem a desrespeitar as liberdades e direitos de seus cidadãos, reduzindo a possibilidade de pactuação de compromissos entre Estado e Sociedade. Esse movimento de retrocesso democrático, à luz da teoria de Tilly, foi bem definido abaixo por Bruna et al. (2022, p. 164) e permite deduzir que o contexto de

desdemocracia e o dismantelamento das políticas de participação social estão diretamente relacionados:

Consideramos um processo de desdemocratização a redução drástica do espaço de participação popular nas tomadas de decisão, a perda da densidade e de transparência da representação parlamentar, simultaneamente ao crescimento das manifestações de autoritarismo estatal.

Estudos recentes investigaram empiricamente esse fenômeno. Por exemplo, Carvalho (2023) demonstrou a importância fundamental do ensino de História comprometido com o desenvolvimento de uma cultura política democrática para deter a onda de desdemocratização. Santos e Biroli (2023) identificaram como elementos utilizados por atores que defendem a Educação Sem Partido contra a “doutrinação” no ambiente escolar a censura de pautas e atores e a retração do compromisso estatal com agendas igualitárias, um processo de *desdemocratização* do ensino no país. Roggband e Krizsán (2018) demonstraram que, em vez do dismantelamento direto de políticas de igualdade de gênero, as dimensões centrais das políticas públicas desafiadas por processos de desmonte têm sido a implementação e a *accountability*, o que afeta a legitimidade e a eficácia das leis existentes, ferindo o princípio democrático.

4. Desmonte, dismantelamento de políticas públicas e assédio institucional

Mudanças e transformações em iniciativas, programas, projetos e ações governamentais estão entre os principais temas de pesquisa em políticas públicas (Gomide, Sá e Silva, Leopoldi, 2023). Um dos tipos de mudanças analisados na literatura é o *policy dismantling* ou desmonte de políticas públicas, o qual remete a um tipo específico de mudança política caracterizada pela redução, diminuição, ou ainda, remoção de objetivos, instrumentos e capacidades administrativas (Bauer e Knill, 2014). A obra considerada como seminal nos estudos sobre dismantelamento de políticas é “*Dismantling the welfare state?*” de Pierson (1994), sobre o dismantelamento das políticas de bem-estar social nos governos de Thatcher e Reagan.

Esta literatura, que emergiu no contexto de reformas neoliberais com ajuste estrutural de redução do estado implantadas nos governos britânico e americano na década de 1980, apresenta ênfase na lógica orçamentária e de custos, com raízes históricas em comum com a mudança gradual e transformativa. Tais estudos propõem que uma vez que as políticas gerem benefícios a determinados grupos, levará a formação de grupos de indivíduos que defendem a permanência de tais políticas, impondo custos políticos aos atores que se propuserem a extinguir tais políticas (Bauer et al, 2012; Bezerra et al, 2022). Tais custos de mudança levariam à adoção de estratégias como políticas de evitação da culpa ou de desresponsabilização dos agentes políticos (*blame avoidance*) (Bauer et al, 2012; Bezerra et al, 2022).

Bauer e Knill (2014) optaram por trabalhar com a variação negativa da densidade e intensidade dos instrumentos da política pública em questão em determinado momento, em detrimento dos resultados e impactos, por considerar que estes são afetados por outros fatores intervenientes. A densidade se refere a quantidade de objetivos e instrumentos da política e avalia até que ponto uma determinada área ou setor recebe ações governamentais (Gomide, Sá e Silva e Leopoldi, 2023). Por sua vez, a intensidade diz respeito à qualidade dos instrumentos, referindo-se ao nível e escopo das intervenções (Gomide, Sá e Silva e Leopoldi, 2023). Como indicadores para avaliação da densidade de mudanças, os autores sugerem o número de objetivos e o número de instrumentos empregados, enquanto para medir a intensidade, a identificação de duas dimensões de mudanças, a saber: a substancial, por meio do nível e alcance da intervenção governamental; e a formal, que considera os fatores que afetam a probabilidade de que os requisitos sejam alcançados (Gomide, Sá e Silva e Leopoldi, 2023).

Além disso, existem autores que relatam que medidas de natureza extintiva, restritiva ou de anulação do papel de instituições, isto é, de desmonte de políticas públicas, têm sido acompanhadas por práticas de assédio institucional por parte de seus dirigentes políticos (Cardoso Jr., 2022). Segundo Lotta et al (2022), nos países e momentos históricos de desdemocracia, é possível identificar ações de opressão e contestação da administração burocrática, violação de direitos e garantias constitucionais, discurso políticos antiintelectualismo, crítica ao conhecimento técnico-científico, ataques e repúdios à noção de bem público e concepções inclusivas e progressistas, bem como a retirada de grau da possibilidade de decisão democrática, e a estigmatização e rotulagem de atores críticos ao governo.

Discursos públicos na política, são reveladores das opções e orientação valorativas, e servem como marcadores de atos e histórias de cada período governativo (Cardoso Jr, 2022). O assédio institucional como método de governo apresenta coerência entre o que dirigentes políticos dizem e praticam, possuindo consequências institucionais. Cardoso Jr. (2022) conceitua assédio institucional de natureza organizacional da seguinte maneira:

um conjunto de discursos, falas e posicionamentos públicos, bem como imposições normativas e práticas administrativas, realizados ou emanado, direta ou indiretamente, por dirigentes e gestores públicos localizados em posições hierárquicas superiores cuja finalidade primeira é colocar em xeque a própria instituição. Esta prática também implica em recorrentes ameaças, cerceamentos, constrangimentos, desautorizações, desqualificações e deslegitimações acerca determinadas organizações públicas e suas missões institucionais e funções precípuas” (Cardoso Jr, 2002, pág 121).

5. Opressão, resistência e resiliência de Conselhos de Políticas Públicas com Participação Social

Discutindo a abordagem crítica nacional para a questão da opressão e resistência nos estudos organizacionais, De Paula e Maranhão (2009) reforçam como tese central que a opressão é um fenômeno coletivo, portanto quando se busca um projeto emancipatório mais amplo, a resistência também precisa ser entendida como como uma ação coletiva.

Estudando o processo histórico de séculos de opressão sobre os povos originários nos Estados Unidos à luz da teoria crítica Paulo Freiriana, Burnette e Fligley (2017) afirmaram que a opressão afetou seriamente os povos originários, mas tal processo proporcionou oportunidade de desenvolver habilidades engenhosas para resistir e transcender à opressão, aguçando a resiliência. É seguindo esta lógica, que este trabalho também relaciona os conceitos de opressão, resistência e resiliência.

O conceito de resiliência tem origem na ecologia, mas também tendo sido empregado em outros campos do saber, e remete à capacidade de um sistema de retornar, após um choque externo, ao estado de funcionamento anterior, sem modificações qualitativas sua estrutura (Almeida, 2020). Nas ciências sociais, embora exista a preocupação com a adaptação das instituições frente a importantes acontecimentos, há uma compreensão sobre o processo de mudança institucional e as distintas dimensões envolvidas, resultantes de processos socioinstitucionais bastante amplos (Almeida, 2020). Ademais, a autora propõe a adoção de uma abordagem relacional para pensar a institucionalização dos movimentos sociais no Estado, a fim de garantir um conceito de resiliência no qual manutenção e adaptação criativa dos atores estejam entrelaçadas (Almeida, 2020).

Alguns autores perceberam que tanto as medidas de natureza extintiva, restritiva ou de anulação do papel das instâncias participativas, ou seja, de desmonte de políticas públicas e da participação social, impostas pelos dirigentes políticos em contexto de desdemocracia, quanto os efeitos destas não incidiram de maneira homogênea, variando entre as diferentes áreas de

políticas públicas. Para compreender tais variações, autores como Almeida (2020) lançaram mão de abordagem analítica e empírica sensível à lógica da mudança institucional nos subsistemas de políticas.

A fim de compreender as respostas e reações da participação social em instâncias participativas, especificamente em conselhos de políticas públicas, em contexto de desdemocracia, Almeida (2020) desenvolveu um conceito de resiliência institucional entendida como o esforço e a ação intencional dos atores para manterem as instituições participativas como espaço de atuação, influência e deliberação da sociedade civil sobre os rumos da política, em que os atores envolvidos não só zelem pela preservação, mas também defendam explicitamente a instituição, por meio da adaptação e ação criativa, seja por improvisação ou pela criação de novas regras e dinâmicas. Por sua vez, as instituições participativas não resilientes são, portanto, aquelas em que as atividades são interrompidas ou permanecem apenas formalmente, porém com mudanças profundas nos seus objetivos, deixando de serem priorizadas pelos atores relevantes e de fazerem valer suas práticas, ou com desvio dos problemas para os quais foram criadas (Almeida, 2020).

De acordo com este conceito, o esforço dos atores da sociedade civil não seria para mudar, mas para manter as instituições participativas como espaço de atuação, influência e deliberação sobre os rumos da política, assim como para inovar e produzir adaptação frente a novo contexto adverso. Almeida (2020) afirma não se tratar de mero revezamento na coalizão governamental, mas de período de transformação de parâmetros sociais e institucionais que poderão obter reverberação por longo período (Collier e Collier, 2002).

Almeida (2020) afirma que a prática concreta dos atores e a resiliência das instituições participativas só podem ser compreendidas de maneira situada, levando-se em conta, para tanto, três fatores: o primeiro, a partir da conjugação das estruturas relacionais dos subsistemas, no que se refere às comunidades, redes de políticas e arranjos institucionais de determinada política e do regime político; o segundo, o desenho institucional e, em terceiro, as características de determinado setor de políticas públicas sob análise.

Partindo deste referencial teórico, e analisando as medidas do Governo Bolsonaro contra os colegiados nacionais, Bezerra et al. (2022) propuseram modelo com sutil modificação, porém convergente ao proposto por Almeida (2020). Para eles, o conjunto de medidas contra os conselhos e os efeitos por elas produzidos variam em função de dois fatores: em primeiro, a pauta ou preferência do governo em relação a determinada área da política, cujos atores da sociedade civil ocupam os conselhos como parte de suas estratégias de institucionalização e defesa destas pautas (Bezerra et al. (2024); e, em segundo, a resiliência dos conselhos (Bezerra et al, 2022), aqui dimensionada pelo desenho institucional mais forte ou fraco e pela centralidade que o conselho assume para a comunidade política em que se insere.

No que concerne às preferências ou pautas do governo relativas à determinada área de políticas pública, deduz-se correspondência ao terceiro fator trazido por Almeida para a construção do conceito de resiliência, que denominou de “características do setor de políticas públicas” (Almeida, 2020). Embora não tenha chegado a desenvolver discussão sobre este fator, a autora sugere a consideração dos seguintes aspectos: orçamento, estrutura burocrática e estatal e a natureza da política. O Quadro 01 revela as semelhanças entre os construtos teóricos de Almeida (2020) e Bezerra et al. (2022, 2024).

Talvez, a vantagem deste último seja pelo ferramental teórico que permite a identificação e enquadramento da instituição no modelo teórico sobre resiliência. Deste modo, este trabalho adotará o conceito amplo de resiliência de Almeida, que inclui três fatores- área de política pública, desenho institucional e centralidade da instituição participativa na comunidade política em que se insere-, bem como aproveitará o ferramental teórico desenvolvido por Bezerra et al. (2022) para instrumentalizar análise destas categorias com vistas à identificação e ao enquadramento de conselhos de políticas públicas.

Quadro 1 - Fatores definidores da Resiliência para Almeida (2020) e Bezerra et al. (2022)

Almeida (2020)			Bezerra et al. (2022, 2024)		
Fatores definidores da Resiliência			Fatores definidores das medidas/ efeitos de desinstitucionalização das instituições participativas		
			Fatores definidores da Resiliência		Pauta/ preferência do governo em relação à área de política pública
Estruturas relacionais dos subsistemas de política	Desenho institucional	Setor da política pública	Centralidade do Conselho para a comunidade política	Desenho institucional	

Fonte: Elaborado pelos autores

Observa-se, por exemplo que a variável do setor da política pública do conceito de resiliência de Almeida (2020) corresponde à variável referente às preferências do governo em relação à área de política pública em Bezerra et al. (2024). Nesse caso, os conselhos de políticas públicas mais fortemente afetados em seu funcionamento por medidas de desmonte estão relacionados a áreas de políticas públicas em que as agendas defendidas nos colegiados se apresentavam de forma contrária à agenda política adotada pelo governo, os quais, por sua vez, também tenderam a demonstrar menor resiliência: políticas ambientais, políticas sociais e de garantia dos direitos humanos (Bezerra et al, 2022).

No que se trata do fator da resiliência referente à inserção dos conselhos de políticas públicas nas respectivas comunidades de políticas, Almeida (2020) adota o que Abers, Silva e Tatagiba (2018) chamam de “estruturas relacionais”, abrangendo o regime formado pelos atores, interesses e arranjos institucionais estruturados em torno de determinada coalizão governante e os subsistemas específicos de políticas públicas que envolvem comunidades de políticas, redes, arranjos institucionais em um determinado campo de política pública. Em correspondência ao conceito de comunidade política assumido por Bezerra et al (2022), e aplicado neste estudo, remete à acepção clássica do termo, entendido como um conjunto limitado e relativamente estável de membros que interagem intensamente entre si e compartilham os mesmos valores e visão sobre quais deveriam ser os resultados de sua política setorial.

Assim, diante de mudanças em direção ao desmonte de políticas de participação, é preciso compreender o lugar mais ou menos central ocupado pelas instituições participativas nas estratégias de ação de suas comunidades políticas, uma vez que estas também podem mobilizar repertórios e recursos, contenciosos ou não, que representam oportunidades políticas para a defesa de agendas, o que torna o processo de desinstitucionalização menos previsível e linear (Almeida, 2020; Abers, Rossi e von Bülow, 2021).

A expectativa é a de que exista uma maior disputa em torno do conselho, aumento de sua resiliência e a manutenção de suas atividades, quando a sociedade civil atribui centralidade ao papel dessa instância participativa. Por sua vez, espera-se um esvaziamento ou inatividade da instituição participativa, com diminuição de sua resiliência face a um ambiente politicamente hostil, quando o conselho não é visto como espaço relevante de disputa.

No que concerne ao fator do desenho institucional das instâncias participativas para apreensão do sentido de resiliência, este tem sido apontado como fator central para a compreensão da sua força institucional, grau ou nível de institucionalização e de efetividade das instituições participativas nos resultados das políticas públicas, aqui trabalhado em função

da hierarquia normativa dos dispositivos que criam os colegiados e definem suas características. A relevância desse fator se deve ao fato de ele determinar o grau de estabilidade da instituição participativa e garantia de sua continuidade. Desta feita, os colegiados previstos em lei, com atribuições bem definidas e com gestão de recursos orçamentários referem-se a exemplos de instituições participativas com desenho institucional forte. Por sua vez, colegiados previstos apenas em decretos e sem atribuições bem definidas (ou ainda definidas somente em normas infralegais) dizem respeito a exemplos de colegiados com desenho institucional fraco atribuições (Bezerra et al., 2022, 2024).

Esses normativos também aportam informações sobre o desenho institucionais das instituições participativas que afetam a resiliência, como as seguintes: o caráter deliberativo ou consultivo dos conselhos (Morais, Silva e Frota, 2021); a presença ou não de designação orçamentária específica; a existência ou não de equipe de apoio técnico com funcionário exclusivos lotados nos conselhos para apoiar o trabalho dos conselheiros (Avelino, Alencar e Costa, 2017); o grau de autonomia financeira e administrativa (Almeida, 2020); a presença de especificação institucional ou definição de prerrogativas claras quanto à sua autoridade e raio de incidência sobre as políticas e da previsão de sanções em caso de descumprimento (Gurza Lavalle, Guicheney, Vello, 2021); o caráter da presidência, se eleita ou nomeada, da paridade ou subrepresentação da sociedade civil, e, por fim, das regras que permitem o controle da pauta (Almeida, 2020).

A partir dos fatores sobre a inserção do conselho na comunidade política e o desenho institucional, Bezerra et al (2022) propõem uma tipologia, disponível no Quadro 2 a ser aplicada para o enquadramento dos conselhos de políticas públicas como recurso heurístico construído a partir da teoria e resultado de exercício analítico de relações lógicas.

A categoria “vulnerável” corresponde a conjugação de um desenho institucional fraco e da baixa inserção na comunidade política e espera-se que neste tipo se encontrem os conselhos revogados ou que permaneceram inativos no período analisado, assumindo-se que exista pouca disputa em torno das atribuições e funções do conselho, ou ainda que a disputa de interesses ocorra em outro lócus. A categoria “resiliente” refere-se à desenho institucional forte e de alta inserção na comunidade de política, gerando a expectativa de reunir conselhos que não foram afetados por medidas de desinstitucionalização, permanecendo em funcionamento, sem qualquer alteração legal (Bezerra et al., 2022).

Já a categoria “frágil inserido” condiz com um desenho institucional fraco, conjugado com alta inserção na comunidade de política, levantando a expectativa de que tais conselhos estejam ativos, mesmo tendo sofrido alterações e de que a comunidade continua a disputar o conselho, mesmo que para o questionamento da legitimidade das alterações na sua composição e funcionamento. Por fim, a categoria “formal inerte”, corresponde a conjugação de um desenho institucional forte e de baixa inserção em comunidade de política, em que os conselhos estão previstos em lei, mas inexistente ou é inexpressiva a sua comunidade de política, deslocando-se para outras arenas de incidência na respectiva política, como, por exemplo a ocupação de cargos na pasta do setor, levando à expectativa de que tais conselhos permaneçam inativos, mesmo no caso de eventualmente sofrerem alteração (Bezerra et al., 2022).

Quadro 2 - Tipologia das Resiliências das Instituições Participativas

	Baixa inserção na comunidade	Alta inserção na comunidade
Desenho institucional fraco	Vulnerável	Frágil Inserido
Desenho institucional forte	Formal Inerte	Resiliente

Fonte: Elaborada por Bezerra et al (2022).

Bezerra et al (2022) acreditam que as medidas adotadas no governo Bolsonaro correspondem uma modalidade específica de mudança institucional que decorre de grandes alterações na coalizão governante, introduzindo, por sua vez, acentuadas mudanças quanto às prioridades e orientação das políticas; e que a literatura centrada na mudança institucional e seus mecanismos endógenos e incrementais apresentariam limitações para a compreensão de aspectos relevantes de mudanças de política (*policy change*) aplicadas a este caso. Estes autores afirmam que mecanismos de mudança incremental endógena, como também o conhecimento que aportam sobre os tipos de agentes que a promovem, seriam pouco informativos para apontar os fatores que explicam a maior ou menor resiliência das instituições participativas de políticas de um mesmo tipo frente a contextos adversos, em que a decisão de as desmantelar foi adotada e implementada.

Este estudo não concorda com tal posicionamento, e propõe, ao contrário, a aproximação dos dois arcabouços, haja vista que enquanto estrutura teórica da resiliência apresenta aspectos macroestruturais como o desenho institucional e inserção da área de política públicas, o aporte sobre mudança gradual e transformativa permite entender a dinâmica interna de mudança, realizando análise qualitativa, detalhada de aspectos microestruturais, demonstrando as tendências no comportamento dos atores envolvidos, as disputas de poder entre grupos inseridos em determinadas instituições participativas, e permitindo percepção mais aproximada sobre os efeitos das medidas de restrição impostas em contexto adverso à democracia, e das estratégias de resiliência em defesa das instituições participativas.

6. Mudança Institucional Gradual e Transformativa

Conflitos e mudanças são intrínsecos às instituições, uma vez que sua criação e funcionamento necessariamente implicam certa distribuição de poder que fortalece determinados atores e enfraquece outros (Mahoney e Thelen, 2010). Assim as instituições são dinâmicas, e seus papéis podem sofrer alterações na trajetória das políticas, devido aos processos que envolvem lutas pelo poder, internamente ou no entorno, podendo passar por mudanças que afetem suas condições de concretizar os objetivos que inspiraram sua criação, seja na direção de reforçá-los, orientá-los ou mesmo torná-los sem efetividade (Martinelli, Almeida e Coelho, 2022).

O modelo da Mudança Institucional Gradual e Transformativa surgiu a partir da convicção de que as vertentes do neoinstitucionalismo - escolha racional, sociológica ou histórica - não ajudavam na obtenção de explicações para as circunstâncias de mudanças, pois privilegiam a perspectiva do contínuismo e da reprodução de práticas nas instituições. O neoinstitucionalismo serve de ferramenta para explicar a reprodução das instituições, falhando ao subestimar a importância aos processos de mudança desencadeados pela força da agência (Vieira e Gomes, 2014).

Logo, Mahoney e Thelen (2010) propõem que a mudança pode surgir a partir de processos lentos e incrementais cujos resultados conduzem a uma descontinuidade do status quo das instituições (Mahoney e Thelen, 2010). Para se avaliar, o tipo de mudança, é preciso analisar dois aspectos: se o contexto político possibilita aos defensores do status quo forte ou fraco poder de veto à mudança; e se as regras institucionais fornecem oportunidade para que o grupo no poder possa exercer discricionariedade na interpretação e cumprimento das normas (Mahoney e Thelen, 2010). A partir disso, conforme observado no Quadro 3, o modelo apresenta quatro tipos básicos de mudanças: a) *displacement* ou substituição; b) *layering* ou sobreposição; *drift* ou deriva; e, por fim, d) *conversion* ou conversão (Mahoney e Thelen, 2010).

O tipo de mudança chamada de substituição ocorre quando há a substituição de uma política por outra, com a remoção das regras existentes e a introdução de novas (Mahoney e Thelen, 2010), representando uma mudança radical frequentemente apresentada nas teoria

sobre mudanças como o equilíbrio pontuado (Gomide, Sá e Silva e Leopoldi, 2023), existindo um esforço consciente para reestruturar fundamentalmente tantos objetivos quanto os instrumentos da política, de acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2020).

A mudança do tipo sobreposição se refere às situações em que há a introdução de novas regras além, ou em paralelo, das regras já existentes, alterando a forma como as regras originais estruturam o comportamento das instituições e dos atores em questão (Mahoney e Thelen, 2010). Novos objetivos e instrumentos são adicionados aos já existentes sem abandonar o que havia anteriormente (Howlett, Ramesh e Perl, 2020). A sobreposição ocorre quando os que estão desafiando as regras institucionais não têm capacidade para, de fato, impor novas regras, enquanto os defensores do status quo não são capazes de impedir a introdução das modificações as regras originais (Mahoney e Thelen, 2010).

A mudança do tipo à deriva ocorre quando as regras permanecem formalmente as mesmas, porém o seu impacto nas políticas é redimensionado como resultado de mudanças em condições externas (Hacker, 2005; Gomide, Sá e Silva e Leopoldi, 2023). Melhor explicando, ela ocorre quando há a ausência de respostas às mudanças externas, ou seja, os atores escolhem não responder a tais mudanças, o que produz impactos na política, a qual é deixada literalmente “à deriva” (Mahoney e Thelen, 2010). Neste caso, os objetivos da política sofrem mudanças, enquanto os instrumentos permanecem os mesmos (Gomide, Sá e Silva e Leopoldi, 2023).

Por último, a conversão está presente quando as regras continuam formalmente as mesmas, mas são interpretadas e colocadas em prática de novas maneiras (Mahoney e Thelen, 2010), o que só é possível quando os atores intencionalmente exploram as ambiguidades inerentes aos objetivos da política em questão por existir margem para discricionariedade na implementação a partir da interpretação da política formal (Gomide, Sá e Silva e Leopoldi, 2023).

Associados aos tipos de mudança institucional, estão os comportamentos adotados pelos agentes. Cada tipo de agente se relaciona a uma forma particular de mudança institucional, bem como a uma estratégia específica para desempenhar a mudança. Os quatro tipos de agentes são: insurgentes, simbioses (parasitários e mutualistas), subversivos e oportunistas (Mahoney e Thelen, 2010).

Os Insurgentes se referem a atores que rejeitam as regras e o status quo existentes, se mobilizam contra as regras e não respeitam os regulamentos, ocorrendo normalmente quando grupo dos indivíduos são prejudicados por múltiplas instituições que se reforçam mutuamente, podendo explicar padrões abruptos de mudanças como a substituição (Mahoney e Thelen, 2010).

Os Simbioses, divididos nos subgrupos Parasitas e Mutualistas, trata-se de atores que desejam preservar a regra, porém executando-a conforme seus interesses (Gomide, Sá e Silva e Leopoldi, 2023). No subgrupo Parasita, os atores exploram a instituição para ganhos privados, mantendo-a no curto prazo, devido a circunstância de seu sucesso depender da existência e eficácia da instituição, porém vai minando-a ou negligenciando-a no longo prazo, estando associadas ao tipo de mudança “à deriva” (Mahoney e Thelen, 2010). O subgrupo Mutualista, por sua vez, consegue explorar as regras sem colocar em risco sua existência, não respeita as regras, mas seu espírito na busca de seus interesses, atuando para garantir a manutenção e estabilidade das instituições, embora possam provocar mudanças do tipo drift (Mahoney e Thelen, 2010).

Quadro 3 - Estratégias de mudanças gradual transformativa e tipo de comportamento dos atores

		Características da Instituição	
		Baixo nível de discricionariedade	Alto nível de discricionariedade
	Possibilidade de veto		

Características do Contexto Político	Forte possibilidade de veto	Subversivos (Mudança de <i>Layering</i>)	Simbiontes (Mudança de <i>Drift</i>)
	Fraca possibilidade de veto	Insurgentes (Mudança de <i>Displacement</i>)	Oportunistas (Mudança de <i>Conversion</i>)

Fonte: Adaptado de Mahoney e Thelen (2010)

Ainda existe o tipo de agente Subversivos, com atores que procuram mudar a política, mas sem confrontá-la de forma direta, encorajando a mudança e sobrepondo regras de maneira paulatina, estando, dessa forma, associados a estratégia de mudança em camadas. E, por fim, restam os Oportunistas, que buscam explorar as ambiguidades da política, reinterpretando seus objetivos de forma distinta da intenção dos seus formuladores (Mahoney e Thelen, 2010). Estes não tentam mudar as regras, mas exploram novas possibilidades quando surgem oportunidade de atingir seus interesses, relacionando-se a estratégias de mudança por conversão (Mahoney e Thelen, 2010).

7. Novo Institucionalismo Discursivo

Uma vertente do neoinstitucionalismo, o Institucionalismo Discursivo, vem trazer uma visão sobre o papel das ideias e do discurso político, que permite uma abordagem mais dinâmica na compreensão da mudança institucional, do que as três vertentes mais antigas – o institucionalismo histórico, sociológico e da escolha racional (Schmidt, 2008). O neoinstitucionalismo, influenciado pelo construtivismo, permite relacionar diferentes abordagens ao mesmo tempo, centralizando suas atenções no papel das ideias, manifestadas por meio do discurso, como indicativos dos interesses e das ações dos atores nas instituições, bem como enfatizando o poder dos agentes, os quais são movidos por interesses subjetivos (Schmidt, 2008).

A grande inovação desta abordagem, portanto, se dá pela sua capacidade de explicar a mudança ou continuidade dentro das instituições, que é possível a partir identificação das ideias, em três níveis de generalidade, se elas são políticas, programáticas ou filosóficas, quanto em relação ao tipo de conteúdo que veiculam, se cognitivo ou normativo.

O primeiro nível se refere a políticas específicas, propostas pelos decisores políticos; o segundo nível se refere a ideias que remetem a programas que sustentam as ideias políticas, definido problemas a serem resolvidos por tais políticas e suas soluções; e, por, no nível mais básico, operam as filosofias políticas, que se trata de ideias, valores e princípios organizadores que fundamentam visões de mundo e sustentam tanto políticas quanto programas. Cada nível possui dois tipos de ideias: as cognitivas, que indicam como os diferentes níveis de análise podem se correlacionar entre si, e as normativas, com o intuito de legitimação de cada um dos três níveis acima descritos.

Aqui, as ideias manifestadas por meio do processo interativo de discurso, que, nesse contexto, assumem significado linguístico, não apenas referente à comunicação oral e escrita, mas indo além. Dessa forma, mais do que compreender o que foi dito, busca-se entender o contexto em que o discurso foi proferido, bem como seu impacto nos agentes (Schmidt, 2008). Isto permite verificar como algumas ideias conseguem dominar a arena política em detrimento de outras (Schmidt, 2008).

Na esfera política, o discurso assume duas funções importantes: a coordenativa, que consiste no esforço dos atores políticos envolvidos em estabelecer diálogo alinhado no que diz respeito à formulação, implementação e justificativa de uma determinada ideia política ou programática; e a comunicativa, que remete à forma como os atores se engajam junto ao público afetado pelas ideias desenvolvidas, buscando não só apresentá-las, como também legitimá-las, processo que, por sua vez, sofre influência de grupos de agentes em contexto amplo, como a sociedade (Schmidt, 2008).

A noção de interesse no Institucionalismo Discursivo assume uma concepção subjetiva, por se tratar de ideias, mas não prescinde a consideração da realidade externa às instituições e influências do ambiente. Desta feita, as normas devem ser tidas como construções dinâmicas, diferente da visão estática predominante nas vertentes clássicas do neoinstitucionalismo, enquanto as instituições são entendidas como estruturas e construções internas dos agentes que as influenciam, pelo uso de habilidades discursivas para comunicar desejo de mudança ou manutenção do status quo institucional vigente (Schmidt, 2008). Capacidades ideacionais e habilidades discursivas são necessárias para compreender como as instituições se comportam no decorrer do tempo, haja vista que enquanto o discurso pode influenciar a construção e perpetuação dos arranjos institucionais, estes, por sua vez, podem se apresentar como resultado da manifestação do discurso dos atores que constituem as instituições em vigor (Schmidt, 2010).

Isto posto, observa-se uma convergência do Novo Institucionalismo Discursivo com a Análise de Discurso Crítica (ADC). Isso porque o foco não está apenas na interioridade dos sistemas linguísticos, mas sobretudo na investigação de como esses sistemas funcionam na representação dos eventos, nas construções das relações sociais, na estruturação, afirmação e contestação de ideias hegemônicas a partir do discurso (Resende e Ramalho, 2017). A ADC advém da operacionalização de estudos, cujas perspectivas vinculam discurso e poder, e concebe a linguagem como prática que constitui o social, os objetos e os sujeitos sociais (Resende e Ramalho, 2017).

De acordo com Fairclough (2016), o uso da linguagem como prática social consiste em compreendê-la como um modo de ação historicamente situado, que tanto é constituído socialmente, como também constrói identidades e relações sociais, bem como sistemas de crenças e conhecimentos. A partir disso, reconhece-se relação interna e dialética entre discurso e sociedade: o discurso é influenciado pela estrutura social, mas também é constitutivo dessa estrutura (Resende e Ramalho, 2017).

No evento discursivo, as normas são modificadas, questionadas ou confirmadas, por meio de intervenções transformadoras ou reprodutivas. A ADC investiga tanto o funcionamento do discurso na transformação criativa de ideologias, quanto do funcionamento que assegura sua reprodução. A compreensão da ideologia emanada pelo discurso assume importância significativa.

8. Convergindo as abordagens teóricas analisadas

O referencial sobre ondas de democracia e desdemocracia ajuda a perceber mudanças políticas contextuais de longo prazo na relação entre Estado e sociedade, que afetam a existência e permanência de canais de participação social e a construção democrática. Nas ondas de desdemocratização, fica comprometida a fluidez e responsividade entre sociedade e Estado, o qual não se mostra mais sensível no atendimento das demandas sociais na construção de políticas públicas (Tilly, 2007).

Neste contexto ainda, verifica-se uma tendência de retrocesso em governos democraticamente eleitos, com o desmonte em maior ou menor grau de determinadas políticas públicas, e, com emprego de discursos, falas e posicionamentos públicos, como imposições normativas e práticas administrativas, realizados ou emanados, direta ou indiretamente, por dirigentes e gestores públicos de alta hierarquia, com a finalidade primeira é colocar em xeque e desvalorizar a própria instituição e caracterizando assédio institucional (Cardoso Jr., 2022).

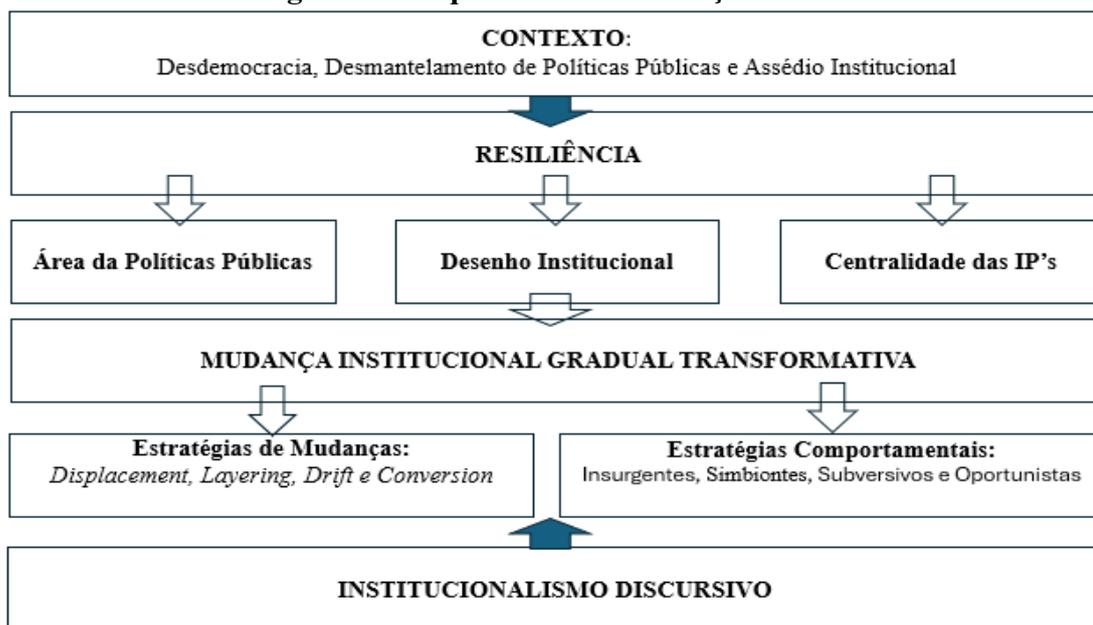
O ambiente opressivo e antidemocrático a que as instâncias participativas, como os conselhos de políticas públicas com participação social, são expostas, leva a uma maior ou menor mobilização de grupos de interesse na busca de estratégias de resiliência. Tanto a incidência de medidas de desmantelamento, quanto a resiliência das instituições variam a

dependem de alguns fatores, que, segundo Almeida (2020) e Bezerra et al (2022), são os seguintes: a pauta da política pública, o desenho institucional e a centralidade da instância participativa para a comunidade política em que se insere.

O processo de mudança institucional endógena, gradual e transformativa, neste contexto de resiliência, é possível em casos nos quais exista margem para interpretação e discricionariedade e ambiguidade nas regras, ocorrendo por meio de estratégias como: a *shift, drift, layering e conversion*. Ao mesmo tempo, os atores envolvidos nessa dinâmica institucional podem assumir certos comportamentos – insurgentes, subversivos, simbiontes ou oportunistas – em busca de atender aos seus interesses, aceitando e cumprindo, ou não, as regras existentes.

No ambiente interativo e situado da instituição, os atores envolvidos realizam discursos que revelam suas crenças, interesses e visões de mundo relevantes para percepção de disputas de poder, de exercício de opressão, bem como das ações de resistência e resiliência. Acredita-se que o institucionalismo discursivo permite a análise da resposta ao contexto institucional construída a partir do discurso dos próprios atores e de suas experiências, atribuindo auto reflexividade, isto é, a possibilidade de os sujeitos construírem ativamente suas autoidentidades, por meio de discursos reflexivos de sua atividade na vida social (Rezende e Ramalho, 2006). A Figura 1 abaixo sintetiza a construção teórica deste ensaio.

Figura 1 – Esquema de consolidação teórica



Fonte: Elaborado pelos autores

Concluindo, acredita-se que este ensaio trouxe contribuição por meio de uma estrutura de análise com vistas a refletir a resiliência dos conselhos de políticas públicas diante de contexto adverso à democracia. As instâncias participativas ao resistirem, adotam estratégias de interpretação das regras e de comportamento discursivo para a defesa das instituições e políticas de políticas, sob moldes inclusivos e democráticos, que no geral podem ser percebidas em termos de força e capacidade de afirmação e transformação destas instituições. Para estudos futuros, sugere-se a investigação sobre o impacto das ondas de desdemocratização na efetividade e legitimidade dos conselhos de políticas públicas, e em como esses órgãos respondem e podem se adaptar a esses desafios. Tal sugestão de agendas de pesquisa podem contribuir para aprofundar o entendimento sobre a resiliência dos conselhos de políticas

públicas e fornecer insights valiosos para a promoção da participação social e da democracia participativa, bem como o valor da variável democrática nos resultados das políticas públicas.

Outro aspecto a ser considerado em futuras pesquisas é a análise aprofundada do papel das comunidades dos conselhos e dos stakeholders na resiliência dessas instâncias participativas. Investigar como a mobilização e o engajamento desses atores podem influenciar a capacidade de resistência dos conselhos diante de pressões externas e internas, bem como como podem contribuir para a construção de políticas mais inclusivas e democráticas, seria um caminho promissor para ampliar o entendimento sobre a importância desses espaços de diálogo e deliberação na esfera pública

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian state. *Latin American Politics and Society*, v. 61, n. 2, p. 21-44, 2019.
- ABERS, R.; ALMEIDA, D. R. Participação no século XXI: o embate entre projetos políticos nas instituições participativas federais. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Org.). *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: UNESP, 2019. p. 303–324
- ABERS, R, SILVA, M, TATAGIBA, L. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova*, 105, p.15-46, 2018.
- ABERS, R.; ROSSI, F. M.; VON BÜLOW, M. State-society relations in uncertain times: social movement strategies, ideational contestation and the pandemic in Brazil and Argentina. *International Political Science Review*, n. Special Issue, p. 1–17, 2021.
- ALMEIDA, Debora C. R. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. *Revista Sociedade e Estado – Volume 32, Número 3, Setembro/Dezembro 2017*.
- ALMEIDA D.R. Resiliência Institucional: para onde vai a participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher? *Cad. CRH (Internet)*, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/crh.v33i0.33281>
- AVRITZER, L. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.
- AVRITZER, L. SILVA, E. M., CARVALHO, P.D.E ZANANDREZ, P. A Participação em tempos de desdemocratização: notas para um modelo de análise. In: *Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências*, Org: Luciana Tatagiba et al. Porto Alegre: Ed. Zouk, 2022.
- AVELINO, D. P. ; ALENCAR, J. L. O.; COSTA, P. C. B. Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência.
- BAUER, M.W, JORDAN A, GREEN-PEDERSEN C., HERITIER, A. *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*. Oxford Scholarship Online, 2012.
- BEZERRA, C. de P., ALMEIDA, D. R. de, GURZA LAVALLE, A., DOWBOR, M. W. Deinstitutionalization and resilience of participatory councils in the Bolsonaro government. In *SciELO Preprints*. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4218> (Original work published, 2022).
- BEZERRA, C. de P., ALMEIDA, D. R. de, GURZA LAVALLE, A., DOWBOR, M. W. (2022). Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro. *DADOS*, vol. 67, n.04, Rio de Janeiro, 2024.
- BRUYNE, HERMAN, J; SCHOUTHEETE, M. *Dinâmica da pesquisa em ciências sociais*, 6ª edição, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1995.
- BURNETTE, C.E; FIGLEY, C.R. Historical oppression, resilience and transcendence: can a holistic framework help explain violence experienced by indigenous people? *Nacional Association of Social Workers*, 2016 doi: 10.1093/sw/sww065

CARDOSO JR. J.C. (orgs) Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado, Afipea, EDUEPB, 2022.

CARVALHO, A. P. R. Desdemocratização em curso: o que pensam os jovens sobre o conceito substantivo de democracia. Revista Tempos Históricos, vol. 27, núm. 2, 2023.

CERNA, L. The nature of policy change and implementation: A review of different theoretical approaches. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) report, 492-502, 2013.

COLLIER, R.; COLLIER, D. Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2002. p. 27-39.

COLLIS, J., & HUSSEY, R. (2005). Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. (2ª ed.). Porto Alegre: Bookman

CORTES, S.V. “As Diferentes Instituições Participativas Existentes nos Municípios Brasileiros”, in R. R. Pires (org.)Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Brasília, Ipea, pp. 137-149, vol. 7, 2011

CUNHA, E.S.M., ALMEIDA, D.C.R, FARIA, C.F, RIBEIRO, U.C. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. Cap. 20 In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação, Org. Roberto Rocha C. Pires, p. 297-322, Brasília: IPEA, 2011.

DELGADO, F. H., FUENTES, C. I.G. Democracia participativa como complemento de la democracia representativa. Ius Comitiãlis, vol. 2, núm. 4, Universidad Autónoma del Estado de México, julio-diciembre, 2019.

DI FELICE, M., PEREIRA, E., ROZA, E. Net-ativismo: redes digitais enovas práticas de participação (orgs.), Ed. Papirus, Campinas/ SP, 2017.

DUARTE, R. M. F. L. Dissertação de mestrado “*Discurso e mudança institucional: a atuação dos empreendedores em políticas públicas*”. Universidade de Brasília, 2019.

FARIA, C.F., RIBEIRO, U.C. O desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. Cap. 8 In: efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação, Org. Roberto Rocha C. Pires, p. 125-136, Brasília: IPEA, 2011.

FLAIRCLOUGH, N. (2016). Discurso e mudança social (2nd ed.). Brasília: Editora Universidade de Brasília.

GAMBOA, Emilio R. La democracia participativa, respuesta a la crisis de la democracia representativa. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, num. 43, julio-diciembre, 2020.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa (Cap. 4). In: Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

IPHAN. Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados>.

LEVITSKI, S. Y ZIBLATT, D. *How Democracies die?* Ed. Crown, 2018.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. Em: MAHONEY, J.; THELEN, K. Explaining institutional change: ambiguity, agency and power, Cap. 1. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARTELLI, C. G, ALMEIDA, C, COELHO, R. Mudanças recentes nos papéis das instituições participativas nas políticas públicas. In: Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências, Org: Luciana Tatagiba et al., p.65- 86, Porto Alegre: Ed. Zouk, 2022.

MERRIAM, S.B. Case Study research in education. A qualitative approach. San Francisco (CA): Jossey- Bass, 1988.

MORAIS, N.; SILVA, M. A. L. DA; FROTA, F. H. D. S. A participação institucionalizada em tempos de recessão democrática. Revista Debates, v. 15, n. 1, p. 223–246, 2021.

OCDE. Opens Government Review of Brazil: Participação cidadão no Brasil: envolvimento dos cidadãos e partes interessadas na elaboração de políticas e prestação de serviços.

PAULA, A.P. P.; MARANHÃO, C.M.S.A.. Opressão e resistência nos estudos organizacionais críticos: considerações acerca do discurso da servidão voluntária e da pedagogia do oprimido. O&S, vol. 16, n.50, p.463-477, Salvador, Jul-Set, 2009.

PIRES, R.R.C.;VAZ,A.C.N. Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. IPEA, 2012.

RAMALHO, V., & RESENDE, V. de M. (2017). Análise de discurso (para a) crítica: o texto como material de pesquisa. 2ª Edição. Campinas: Pontes Editores.

ROGGE BAND, C., & KRIZSÁN, A. Reversing gender policy progress: patterns of backsliding in Central and Eastern European new democracies. *European Journal of Politics and Gender*, 1(3), 367-385, 2018.

SHEEDY, A. Handbook on Citizen Participation: Beyond Consultation, 2008.

SABATIER, P.A, WEIBLE, C.M., MCQUEEN, K. Themes and Variations: taling stock of the advocacy coalition framework. *The policy studies journal*, v.37, n.1, p.121-140, 2009.

SANT’ANNA, M. e QUEIROZ, H. Em defesa do patrimônio cultural: percurso e desafios. (org.), Ed. Milfontes, Vitória, 2021.

SANTOS, R. M, BIROLI, F. Escola sem partido e o processo de desdemocratização no Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, 120: p. 247-286, 2023.

SCHMIDT, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303–326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>.

SCHMIDT, V. A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism.’ *European Political Science Review*, 2(01), 1–25. <https://doi.org/10.1017/S175577390999021X>

SELIANKO, I., & LENSCHOW, A. (2015). Energy policy coherence from an intra-institutional perspective: Energy security and environmental policy coordination within the European Commission. *European Integration Online Papers*, 19(Special issue 1), 1–29. <https://doi.org/10.1695/2015002>.

TAKAHASHI, A. R., W. (Org.). (2013). Pesquisa qualitativa em Administração: fundamentação, métodos e usos no Brasil. São Paulo: Atlas.

TILLY, C. Democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2007

THELEN, K. Institutional change in advanced political economies. *British Journal of Industrial Relations*, v.47, n.3, p. 471-498, 2009.

VIEIRA, D. M. e GOMES, R. C. Mudança institucional gradual e Transformativa: a influência de coalizões de advocacia e grupos de interesse em políticas públicas. *Organizações e Sociedade*, v. 21, out-dez 2014, p. 679-694.