

A sociedade civil e os movimentos sociais na construção do Estado democrático de Direito¹

Heber Silveira Rocha²

1. Introdução

Da segunda metade da década de 1970 ao início dos anos 1980, começava a tentativa acadêmica para desenvolver um novo quadro paradigmático que pudesse interpretar com maior especificidade os movimentos sociais urbanos emergentes na sociedade brasileira e que permitissem um entendimento ampliado do “novo sindicalismo” nascente, além de compreender o surgimento das ligas camponesas que mais tarde daria a base para a formação do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST).

Até então, as ações coletivas civis eram especialmente analisadas a partir do paradigma marxista clássico das lutas de classe, privilegiando os estudos sobre os movimentos sindicais, operários, ou nacional-populares, na interface da temática nação x classe.

Diante do projeto de redemocratização do Estado e da sociedade na década de 1980, a questão da autonomia dos atores coletivos na sua relação com governos ainda autoritários, por um lado, e a multiplicidade de identidades coletivas (trabalhador, morador, mulher, etc.) de organizações emergentes, por outro, tornaram-se focos de atenção privilegiada desses atores e de seus analistas (SADER, 1988).

Do ponto de vista da tentativa de construção de um modelo analítico alternativo ao paradigma clássico marxista, debruçou-se sobretudo sobre as contribuições dos teóricos dos movimentos sociais urbanos (Castells, 1999). Esse

¹ Texto publicado na plataforma digital do GETIP Grupo de Estudos sobre Tecnologia e Inovação na Gestão Pública/EACH-USP. Disponível em <http://www.getip.net.br>.

² Professor substituto da EACH-USP no curso de Gestão Ambiental. Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela EACH-USP. Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV/2012. Doutor em Ciência Política pela UNICAMP.

paradigma permitia ampliar as perspectivas para além das análises da inserção dos sujeitos no sistema de produção, buscando seu potencial de transformação a partir de sua inserção na esfera da reprodução social.

Segundo Avritzer (2012) até a década de 1990, as teorias dos movimentos sociais no Brasil abordaram a sociedade civil e o Estado como esferas rigidamente separadas e autônomas. Esse olhar analítico restringia a capacidade de análise dos teóricos de explorarem a diversidade de conexões possíveis entre atores sociais e estatais.

A idéia sobre a existência de uma pluralidade de sujeitos, portadores possíveis de múltiplas identidades, levou os pesquisadores a buscarem referenciais, tais como em **Thompson, Offe, Laclau, Mouffe, Touraine, Melucci** e muitos outros. Iniciava-se, assim, o diálogo com as teorias dos “novos movimentos sociais”.

Desde a redemocratização brasileira na década de 1980 que resultou na Constituição de 1988, multiplicaram-se as experiências de participação de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e movimentos sociais em diferentes áreas de políticas públicas e níveis de governo em busca da efetivação de direitos. Apesar do aumento do número de estudos desde então, a compreensão voltada para a interação entre sociedade civil e Estado é recente na literatura brasileira (Carlos; Porto Oliveira; Romão, 2014).

A sociologia política tem empregado frequentemente o conceito de atores estatais e socioestatais - da sociedade civil e de mercado - para classificar grupos sociais que agem na esfera política. A origem direta de seu uso está na interface entre os debates sobre sociedade civil e a teoria democrática (Cohen; Arato, 1992), mas a fonte teórica pode ser encontrada nos estudos de **Gramsci (2004), Touraine (1981) e Melucci (1985)** sobre a sociedade civil e, principalmente, na concepção deliberativa da esfera pública de Habermas (1989) e seus seguidores, como Cohen (2003).

Tomando por base a distinção dos habermasianos entre sistema e mundo-da-vida e suas implicações institucionais (Cohen; Arato, 1992), o argumento

utilizado é o de que as instituições e os atores pertencentes aos dois subsistemas coordenados por via do poder e do dinheiro - Estado e economia de mercado - estão sujeitos a uma série de restrições que não afetam os atores da sociedade civil (Cohen, 2003).

Os movimentos sociais são a síntese de três elementos: a) a realização de campanhas a partir de demandas coletivas; b) o emprego de um repertório específico de formas de ação política, e; c) a representação pública de símbolos de unidade, quantidade, compromisso e valor. (Tilly, 2012)

Diante disso, este ensaio está dividido nas seguintes seções: 2) sociedade civil: um conceito polissêmico; 3. Sociedade civil e os movimentos sociais e o Estado - da autonomia para a interdependência;

2. Sociedade Civil: um conceito polissêmico

2.1. Origens do conceito

Sociedade civil foi um conceito relacionado aos países da Europa e aos Estados Unidos até o início da terceira onda de democratização (COHEN & ARATO, 1992).

Tal conceito surgiu no século XIX, por volta de 1820, como uma **dimensão dualista** capaz de expressar duas mudanças trazidas pela modernidade ocidental: a diferenciação entre as esferas econômica e familiar com a abolição da escravidão, e a diferenciação entre **Estado e sociedade** causada pela especialização sistêmica do Estado moderno.

O conceito surgiu ou ressurgiu na cena política e social no final do século XX com duas grandes diferenças do seu significado em relação ao século XIX: primeiro, envolvendo um **significado tripartite**, em que a sociedade civil se diferencia tanto do mercado como do Estado.

Assim, diferentemente do início do século XIX, o mercado entendido como a esfera das atividades econômicas privadas também se diferencia da sociedade civil. Em segundo lugar, o conceito de sociedade civil reaparece para explicar os processos sociais que estavam ocorrendo nos países da Europa do Leste e nas sociedades latinoamericanas (COHEN & ARATO, 1992; HABERMAS, 1995).

O significado tripartite do conceito está ligado à diferenciação do final do século XX entre o mercado e a sociedade e tem recebido diferentes formulações na literatura.

Cohen e Arato, em seu trabalho seminal sobre a sociedade civil, diferenciaram a sociedade civil dos "...mecanismos que coordenam a ação na economia (dinheiro/mercado) ou em organizações formalmente organizadas e burocraticamente estruturadas (poder/Estado)" (COHEN & ARATO, 1992, p. 429). Eles relacionaram a sociedade civil ao nível institucional de um mundo da vida, entendido como um lugar de socialização, interação social e atividades públicas.

2.2 Sociedade Civil em Gramsci

Esta é uma das raízes de um modelo tripartite da sociedade civil, que também pode ser identificada em outras tradições do pensamento social, entre elas a diferenciação entre sociedade civil, sociedade política e Estado em Gramsci (BOBBIO, 1988).

Aqueles que defendiam um conceito gramsciano de sociedade civil tentaram concentrar-se mais fortemente na ideia de conflito e na ideia de uma luta pela hegemonia cultural no seio da sociedade civil. Para eles, o elemento central das sociedades civis latino-americanas deveria ser a tentativa de ir além de uma concepção funcional da política para se concentrar em disputas de hegemonia no campo da cultura e no território geográfico (OXHORN, 1995).

Ainda no conceito de hegemonia em Gramsci, ela tende a construir um bloco histórico, formado pela estrutura e pela superestrutura sociais. Essa última se

divide, como desdobramento que Gramsci faz da teoria marxista, entre superestrutura política (o Estado) e superestrutura ideológica (a sociedade civil), ou ainda entre o que ele chamou de sociedade política e sociedade civil, respectivamente. Ou seja, a essas duas esferas correspondem duas formas de exercício de poder que vão **constituir a hegemonia: respectivamente o domínio e a direção.**

Exerce-se o domínio a partir do Estado, com a outorga formal para o exercício legítimo do poder. Mas para Gramsci, é importante repetir, **só se chega ao poder tendo antes conquistado o status de dirigente,** que corresponde ao exercício da **direção moral e ideológica.**

De acordo com Gruppi (1978, p. 70) “Hegemonia é a capacidade de unificar através da ideologia e de conservar unido ao um bloco social que não é homogêneo. Uma classe é hegemônica, dirigente e dominante até o momento em que, através de sua ação política, ideológica e cultural, consegue manter articulado um grupo de forças heterogêneas”

Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (2001) apontam que o conceito de hegemonia de Gramsci, embora avance em relação a Lenin , ainda está vinculado à ideia de uma única classe social.

De acordo, com Chantal e Mouffe (2001) é preciso trabalhar o conceito de processo de articulação, que está presente na ideia dialética de tese, antítese e síntese, indicando que as forças sociais se aproximam e se articulam e constroem um discurso que passa a ser o portador da hegemonia na sociedade civil.

O exercício da hegemonia seria, então, a prevalência de um discurso construído nesse processo de articulação. Discurso entendido como um encadeamento de sentidos das diferentes forças sociais que se articulam (LACLAU;MOUFFE, 2001).

2.3 O Conceito de sociedade civil no Brasil

Durante a democratização brasileira, a sociedade civil surgiu como um conceito relacionado à sua nova forma tripartite e expressou a nova concepção de maneira particular: atrelou o surgimento do conceito ao processo de reconstituição dos laços sociais pelos pobres da América Latina (DAGNINO, 2002; AVRITZER, 1994) e setores de classe média (WEFFORT, 1989; STEPAN, 1989) em uma situação em que os atores sociais estavam sob a pressão de um regime autoritário.

A sociedade civil foi, então, entendida como sendo um conceito capaz de diferenciar os novos atores sociais emergentes tanto do mercado, aqui entendido como os interesses econômicos privados associados ao regime autoritário, como do Estado autoritário.

No entanto, uma importante ressalva permaneceu no uso do conceito com o avanço da democratização no Brasil: as diferentes formas de relação entre a sociedade civil e o Estado (DAGNINO, 2002). Não havia ferramentas conceituais para compreender estas novas situações.

Alguns autores argumentaram na direção de um novo corporativismo em que a organização da sociedade civil desempenharia o papel de novas formas de organização da sociedade para ser integrada na estrutura do Estado (REIS, 1995). Houve a necessidade de teorizar as novas práticas democráticas desenvolvidas pela sociedade civil brasileira e descobrir as maneiras pelas quais ela interage com o Estado.

Como exposto na introdução, teorias da sociedade civil durante o final dos anos 1980 e início de 1990 trataram as práticas de atores da sociedade civil em termos de autonomia, que, nesse caso, foi entendida em um sentido muito amplo: como autonomia organizacional do Estado, bem como uma esfera independente para a ação do Estado (SADER, 1988; AVRITZER, 1994).

Na medida em que postulou essa ideia de autonomia social, o conceito de sociedade civil incorporou uma dimensão do debate internacional, mas também envolveu fortes elementos locais. Ele incorporou todos os tipos de movimentos sociais na dimensão autônoma da sociedade civil e, até mesmo, uma ideia geral de autonomia que vinha do próprio sindicalismo.

Esta dimensão de autonomia mostrou-se muito forte durante o autoritarismo e influenciou um conjunto de movimentos, entre os quais cabe destacar o associativismo comunitário, o movimento de saúde, o movimento da reforma urbana e quase todos os movimentos com a presença de ativistas da igreja católica.

Uma segunda fase tanto da prática democrática quanto da teoria da sociedade civil surgiu em meados dos anos noventa do século XX e colocou a questão da interdependência entre a sociedade civil e o Estado.

No caso brasileiro, a interdependência foi motivada pela sua associação **(DAGNINO, OLVERA & PANFICHI, 2006)**. Os atores da sociedade civil superaram uma fase de demarcação de espaço com o Estado a interagir em conselhos de políticas públicas **(TATAGIBA, 2004)** bem como em projetos específicos que envolvem a implementação de políticas públicas **(AVRITZER, 2012)**.

3. Sociedade civil no Brasil: surgimento e a prática dos principais atores

A emergência da sociedade civil no Brasil foi uma consequência de vários processos: a forma antissocial adotada pelo autoritarismo brasileiro, que, ao mover a população pobre do campo para as cidades, interferiu nos processos societários mais básicos, conforme aponta os autores clássicos das ciências sociais, Wanderley Guilherme dos Santos (1979) e José Murilo de Carvalho (2002).

O país passou por um dos processos de urbanização mais rápidos da história, sendo em grande parte um país rural na década de 1940 e passando a ter mais de 80% de sua população vivendo em cidades no final do século XX (SANTOS, 1979).

No processo de deslocamento do campo para a cidade, **a população de baixa renda foi despojada de direitos e alocada nas grandes capitais em lugares com pouco ou sem nenhum tipo de serviço público.** A organização dos pobres brasileiros para lutar por serviços públicos é uma das origens da sociedade civil brasileira.

Uma segunda razão que levou à emergência da sociedade civil no Brasil é a característica do processo de modernização econômica do Brasil, que transformou as políticas de planejamento urbano, saúde e educação em questões tecnocráticas (ESCOREL, 1998).

O regime autoritário brasileiro assumiu uma visão tecnocrática de desenvolvimento urbano e políticas públicas, e tentou integrar os atores de classe média em seu projeto top-down de modernização. Contudo, os atores de classe média reagiram a esse projeto e organizaram formas de ação coletiva e associações para disputar esses elementos tecnocráticos. Economistas, médicos, advogados, professores universitários estavam entre os principais atores do processo de reorganização da sociedade civil brasileira (AVRITZER, 2002).

A sociedade civil brasileira ressurgiu durante o processo chamado de "liberalização" que começou durante meados dos anos setenta (O'DONNELL & SCHMITTER, 1986), momento em que o regime autoritário brasileiro liberou o controle em relação a algumas proibições de reuniões públicas de associações voluntárias, mas não sobre as regras de competição política (STEPAN, 1989).

Assim, estudantes puderam reconstituir seu movimento, muitas categorias profissionais como arquitetos, engenheiros e advogados passaram a se reunir de novo e a reorganizar suas associações, muitos sindicatos começaram a ser dirigidos pela oposição e o Ministério do Trabalho não ousou intervir.

Foi como resultado deste processo que muitas formas de organização da sociedade civil surgiram:

(1) a organização dos movimentos populares dos pobres urbanos em nível local (GOHN, 1991);

(2) a organização do movimento sanitarista por um Sistema Único de Saúde (ESCOREL, 1998);

(3) O movimento para uma Reforma Urbana Nacional (SAULE JÚNIOR, 2005);

(4) A organização de membros de associações profissionais, como advogados, médicos, professores universitários, entre outros e (AVRITZER, 2012)

(5) o desenvolvimento de muitas formas de organização no campo brasileiro, incluindo o surgimento do MST (NAVARRO, 2002).

O processo de democratização e organização de muitas formas de ação coletiva que teve lugar entre 1974 e 1985 levou a mudanças impressionantes no padrão de associação do país (SANTOS, 1993; AVRITZER, 1994; 2000; 2004; BAIOCCHI, 2005) . A democratização produziu um aumento significativo na propensão para criar formas voluntárias e independentes de associação.

A autonomia significou também a tentativa de propor formas de administração de políticas sem a participação do Estado. Assim, **o movimento sanitarista de São Paulo durante a primeira metade da década de 1980 propôs uma forma de organização das políticas de saúde independente do Estado.** Por mais difícil que seja visualizar como seria a organização desta política pública, o fato de a proposta existir expressa bem o assim chamado “espírito da época”. Ainda durante a VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, havia grupos propondo a organização de serviços de saúde independentemente do Estado (SADER, 1988; AVRITZER, 2008).

Assim, durante a primeira fase de organização da sociedade civil, podemos notar dois fenômenos: o crescimento quantitativo do número de associações voluntárias lidando com a organização dos pobres e a participação de seus atores na implementação de políticas públicas. Este argumento, que vale tanto para o início da democratização quanto para a sua fase posterior (AVRITZER, 2004), expressa uma nova correlação de forças entre a sociedade civil e o Estado no Brasil.

4. Movimentos sociais no Brasil

Uma das premissas básicas a respeito dos movimentos sociais é: são fontes de inovação e matrizes geradoras de saberes (Tilly, 2012)

Maria Gloria Gohn (2011) afirma que movimentos sociais são promotores de ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam formas distintas de a população se organizar e expressar suas demandas.

Na ação concreta, essas formas adotam diferentes estratégias que variam da simples denúncia, passando pela **pressão direta** (mobilizações, marchas, concentrações, passeatas, distúrbios à ordem constituída, atos de desobediência civil, negociações etc.) até as pressões indiretas.

Por isso, exercitam o que **Habermas denominou de o agir comunicativo**

O que diferencia um movimento social de uma organização não governamental? O que caracteriza um movimento social? Definições já clássicas sobre os movimentos sociais citam como suas características básicas o seguinte: possuem identidade, têmpositor e articulam ou fundamentam-se em um projeto de vida e de sociedade.

4.1. Antecedentes: a era movimentista (1970-1980)

No Brasil e em vários outros países da América Latina, no fim da década de 1970 e parte dos anos 1980, ficaram famosos os movimentos sociais populares articulados por grupos de oposição aos regimes militares, especialmente pelos movimentos de base cristãos, sob a inspiração da teologia da libertação.

O fato inegável é que os movimentos sociais dos anos 1970/1980, no Brasil, contribuíram decisivamente, via demandas e pressões organizadas, para a conquista de vários direitos sociais, que foram inscritos em leis na nova Constituição Federal de 1988.

4.2. Anos 90 e a articulação entre movimentos sociais e governos locais de orientação democrático-populares

A partir de 1990, ocorreu o surgimento de outras formas de organização popular, **mais institucionalizadas** – como os **Fóruns Nacionais de Luta pela Moradia, pela Reforma Urbana, o Fórum Nacional de Participação Popular etc**

Os fóruns estabeleceram a prática de encontros nacionais em larga escala, gerando grandes diagnósticos dos problemas sociais, assim como definindo metas e objetivos estratégicos para solucioná-los.

Emergiram várias iniciativas de parceria entre a sociedade civil organizada e o poder público, impulsionadas por políticas estatais, tais como a experiência do Orçamento Participativo, a política de Renda Mínima, Bolsa Escola etc. Todos atuam em questões que dizem respeito à participação dos cidadãos na gestão dos negócios públicos.

A criação de uma Central dos Movimentos Populares foi outro fato marcante nos anos 1990, no plano organizativo; estruturou vários movimentos populares em nível nacional, tal como a luta pela moradia, assim como buscou uma articulação e criou colaborações entre diferentes tipos de movimentos sociais, populares e não populares

À medida que as políticas neoliberais avançaram, outros movimentos sociais foram surgindo: contra as reformas estatais, a Ação da Cidadania contra a Fome, movimentos de desempregados, ações de aposentados ou pensionistas do sistema previdenciário.

Grupos de mulheres foram organizados nos anos 1990 em função de sua atuação na política, criando redes de conscientização de seus direitos e frentes de lutas contra as discriminações. O movimento dos homossexuais também ganhou impulso nas ruas, organizando passeatas, atos de protestos e grandes marchas

anuais. Numa sociedade marcada pelo machismo, isso também é uma novidade histórica. O mesmo ocorreu com o movimento negro ou afrodescendente, que deixou de ser predominantemente movimento de manifestações culturais para ser, sobretudo, movimento de construção de identidade e luta contra a discriminação racial. Os jovens também criaram inúmeros movimentos culturais, especialmente na área da música, enfocando temas de protesto, pelo rap, hip hop etc.

4.3. Cenário dos movimentos sociais na atualidade no Brasil

1. **Há um novo cenário neste milênio: novos tipos de movimentos, novas demandas, novas identidades, novos repertórios.** Proliferam movimentos multi e pluriclassistas. Surgiram movimentos que ultrapassam fronteiras da nação, são transnacionais, como o já citado movimento alter ou antiglobalização.
2. Mas também emergiram com força movimentos com demandas seculares como a terra, para produzir (MST) ou para viver seu modo de vida (indígenas).
3. Movimentos identitários, reivindicatórios de direitos culturais que lutam pelas diferenças: étnicas, culturais, religiosas, de nacionalidades etc.
4. Movimentos comunitários de base, amalgamados por ideias e ideologias, foram enfraquecidos pelas novas formas de se fazer política, especialmente pelas novas estratégias dos governos, em todos os níveis da administração.
5. Novos movimentos comunitaristas surgiram – alguns recriando formas tradicionais de relações de autoajuda; outros organizados de cima para baixo, em função de programas e projetos sociais estimulados por políticas sociais.

Criaram-se varias novidades no campo da organização popular, tais como a atuação em redes e maior consciência da questão ambiental ao demandar projetos que possam vir a ter viabilidade econômica sem destruir o meio ambiente.

A nova conjuntura econômica e política tem papel social fundamental para explicar o cenário associativista atual. As políticas neoliberais desorganizaram os antigos movimentos e propiciaram arranjos para o surgimento de novos atores, organizados em ONGs, associações e organizações do terceiro setor.

As reformas neoliberais deslocaram as tensões para o plano cotidiano, gerando violência, diminuição de oportunidades no mundo do trabalho formal, formas precárias de emprego, constrangimento dos direitos dos indivíduos, cobrança sobre seus deveres em nome de um ativismo formal etc.(Gohn, 2010)

1. **Movimentos sociais em torno da questão urbana**, pela inclusão social e por condições de habitabilidade na cidade;
 - 1.1. **Movimentos pela moradia**, expresso em duas frentes de luta: articulação de redes sociopolíticas compostas por intelectuais de centro- esquerda e movimentos populares que militam ao redor do tema urbano (o hábitat, a cidade propriamente dita). Eles participaram do processo de construção e obtenção do Estatuto da Cidade; redes de movimentos sociais populares dos Sem-Teto (moradores de ruas e participantes de ocupações de prédios abandonados), apoiados por pastorais da Igreja Católica e outras;
2. **Mobilização e organização popular em torno de estruturas institucionais de participação na gestão política-administrativa da cidade:**
 - 2.1. Orçamento Participativo e Conselhos Gestores (saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, idoso);
 - 2.2. Conselhos da Condição Feminina, Populações Afrodescendentes etc.
3. **Movimentos em torno da questão da saúde, como:**

- 3.1. Sistema Único de Saúde (SUS); b | conferências nacionais, estaduais e municipais da saúde; c | agentes comunitários de saúde; d | portadores de necessidades especiais; e | portadores de doenças específicas: insuficiência renal, lúpus, Parkinson, mal de Alzheimer, câncer, doenças do coração etc.

4. Movimentos de demandas na área do direito:

- 4.1. | humanos: situação nos presídios, presos políticos, situações de guerra etc.;
- 4.2. culturais: preservação e defesa das culturas locais, patrimônio e cultura das etnias dos povos.

No Brasil, nas últimas duas décadas, os principais eixos das demandas pela educação, nas escolas de ensino básico, dos movimentos envolvendo a educação formal são:

- 4.3. **Lutas pelo acesso.** Demandam vagas em diferentes níveis do ensino. Nos últimos anos, destacam-se as lutas das camadas populares pelo acesso ao ensino superior. **O Programa Universidade para Todos (PROUNI)** no ensino particular/confessional e o **Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)** podem ser considerados programas que respondem a essas demandas.
- 4.4. **Demandas por vagas nas escolas de educação infantil.** Essa área, apesar de toda a luta dos movimentos populares nos anos 1970, ainda é muito deficitária. Não foi incluída na Constituição de 1988 ou **na LDB de 1996 como obrigatória a oferta para essa faixa etária**
- 4.5. Aumento de vagas na escola de ensino básico. Na última década houve avanço nesse campo, mas as reivindicações referem-se à distribuição das vagas e seus critérios. Algumas reformas educacionais promoveram a racionalização na oferta das vagas, deslocando alunos para escolas distantes de suas moradias ou

separando irmãos de uma mesma família em diferentes unidades escolares

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estudos recentes vêm demonstrando que grupos da sociedade civil se utilizam de táticas que os aproximam do Estado como, por exemplo, o estabelecimento de parcerias para a implementação de serviços públicos e a incorporação de seus representantes na burocracia estatal como formas de influenciarem os rumos das políticas (Abers et. al, 2014; Carlos et al, 2017). Esses acúmulos têm permitido que a literatura reconheça a formação heterogênea do Estado e atores sociais, os quais interagem de forma mais ou menos colaborativa a depender dos valores e projetos que compartilham (Pismel, 2019).

Nas últimas duas décadas do século XX, a noção de “rede” se tornou paradigmática tanto na Sociologia, quanto na análise de políticas públicas. A ideia de que existem atores cuja natureza não permite que sua posição no contexto da política pública seja determinada em relação ao Estado, ao mercado ou à sociedade civil. Esse seria o caso das comunidades de políticas públicas (policy communities) que agem em contextos de redes de políticas públicas (policy networks). A sociologia tem privilegiado o estudo de redes sociais (Castells, 1999; Melluci, 2001; McAdam, 2003) cujas fronteiras localizam-se principalmente no âmbito societal.

As comunidades de políticas públicas são atores em rede que não podem ser situados como societais ou estatais, pois atravessam as fronteiras entre Estado e sociedade. Eles se constituem a partir das relações de atores individuais e coletivos no interior de redes existentes em áreas específicas de políticas públicas. Como afirmam os analistas de políticas públicas Baumgartner e Jones, elas podem ser denominadas “como triângulos de ferro, nichos temáticos, subsistemas políticos, redes temáticas”, mas qualquer que seja a denominação adotada, ela se refere a uma comunidade de especialistas operando fora do

processo político visível, em contextos nos quais a maior parte das questões de cada política setorial específica é tratada no interior de uma comunidade de experts (Baumgartner e Jones, 2007).

Referências

AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião pública*, Campinas, vol. 18 nº2. 2012.

BOBBIO, N. Gramsci and the Concept of Civil Society. London: Macmillan, 1988.

COHEN, J. L. ARATO, A. Civil Society and Political Theory. Cambridge: MIT Press, 1992.

DAGNINO, E. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

HABERMAS, J. Between Facts and Norms. Cambridge. MIT Press, 1995.

SADER, E. Quando novos personagens entraram em cena. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, W. G. Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

TATAGIBA, L. Os Conselhos e a democratização das políticas no Brasil. In: Dagnino, E. (ed). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.