

## EDITORIAL

### DOSSIÊ: “ESTADO EM AÇÃO: PARTICIPAÇÃO SOCIAL, AÇÃO ESTATAL E POLÍTICAS PÚBLICAS”

Desde a redemocratização do país, disseminam-se experiências de participação social em diversas áreas de políticas públicas e em diferentes níveis de governo: multiplicaram-se instâncias de participação (como conselhos, conferências, audiências públicas), ativistas sociais por vezes tornaram-se burocratas em agências estatais, parte das reivindicações históricas de movimentos sociais passa a compor agendas governamentais, dentre outros processos. Essas transformações estimularam uma aproximação entre os estudos sobre atores, movimentos sociais e participação social e o campo da análise de políticas públicas, estimulando estudos sobre os modos de incorporação e, por vezes, de institucionalização de demandas advindas da interação entre atores sociais e estatais nas políticas públicas. Apesar de promissora, essa aproximação ainda demanda desenvolvimento analítico e metodológico, tendo como desafio a ampliação dos esforços de comparação, sistematização e elaboração de categorias analíticas de médio alcance. Alguns trabalhos já avançam nesse sentido, a exemplo de Abers, Silva e Tatagiba (2018), Lavallo et al (2019), Szwako e Lavallo (2019).

Procuramos nesse dossiê reunir alguns trabalhos que pudessem contribuir para o atual estado da arte desse instigante encontro analítico. Nesse sentido, são aqui reunidos estudos que visam responder – ainda que parcial e provisoriamente – a questões referentes aos modos de

interação entre atores sociais e estatais, incluindo canais e mecanismos de acesso ao Estado e influência nas políticas públicas; repertórios, estratégias e recursos utilizados nesses processos interativos; modos de institucionalização de demandas societárias; aprendizados decorrentes dessas interações, tanto para os atores sociais como para os atores estatais.

Algumas questões que motivaram o dossiê foram: Quais são os limites e possibilidades de influência dos atores sociais nas políticas públicas? Como a institucionalização de demandas societárias ocorre por meio de diversas formas de interação com o Estado? Como são processadas pelo Estado as demandas provenientes da sociedade civil e as decisões tomadas em instituições participativas? Como os atores sociais e estatais usam e transformam recursos e estratégias nos processos de interação e na definição e implementação de políticas públicas? Como é a incorporação de atores sociais em cargos no Estado? Como burocratas ativistas desempenham funções no Estado e estabelecem suas relações com atores sociais? Quais as lógicas mobilizadas pelos diferentes atores nessas interações e na coprodução de políticas públicas? Quais são os aprendizados para atores estatais e sociais nestes processos interativos?

Os estudos aqui reunidos permitem verificar avanços importantes, em particular em termos da caracterização da heterogeneidade dos processos interativos e da multiplicidade de atores estatais e sociais. Por outro lado, a superação de visões estilizadas e dicotômicas, por meio da construção de categorias analíticas e mecanismos explicativos de médio alcance, ainda demanda um longo caminho. Como se trata de uma agenda em construção, acreditamos ser importante apontar alguns desafios nesse campo.

Um primeiro desafio é a necessidade de superação de análises conjunturais, em direção à decantação analítica de categorias explicativas, a exemplo dos mecanismos que explicam duas transformações essenciais - a construção de capacidades estatais para a produção de políticas públicas por meio de interações socio-estatais e a institucionalização de demandas sociais. Do ponto de vista metodológico, destacamos a importância de avançar em três frentes: construção de estudos de caso analiticamente orientados; desenho de estudos comparativos; maior articulação de estratégias metodológicas, qualitativas e quantitativas.

Também é possível notar a preponderância de estudos desenvolvidos a partir da perspectiva dos atores sociais, avaliando a participação pelos resultados alcançados a partir do atendimento de demandas desses atores. Por outro lado, os estudos empíricos têm mostrado que

o processamento dessas demandas é amplamente mediado pelos atores estatais e pelas capacidades estatais existentes, bem como pelo maior ou menor alinhamento de interesses entre os atores. Ao comparar os diversos casos de institucionalização de demandas sociais e processos recentes de mudanças institucionais contidos nesse dossiê, podemos avançar na compreensão de diferentes processos de co-construção de capacidades estatais. Isto é, processos de transformação do Estado e das políticas públicas que potencialmente ocorre a partir das interações socioestatais.

O presente dossiê é aberto com o artigo "Participação, Movimentos Sociais e Políticas Públicas: a sistematização inicial de uma agenda de pesquisa", de Adriana Cattai Pismel, que traz um balanço dos estudos produzidos entre 2014 e 2018 acerca do processo de elaboração e implementação de políticas públicas a partir da mútua constituição entre sociedade civil e Estado, por quatro grupos de pesquisa que vêm ganhando centralidade neste debate nacionalmente. O artigo aponta que tais estudos avançaram, por um lado, em iluminar os efeitos das interações entre Estado e movimentos sociais sobre a produção de políticas públicas e, de outro, seus efeitos para os movimentos sociais, a partir de dois modelos analíticos. Apesar dos avanços recentes, a autora identifica lacunas referentes aos efeitos das interações com o Estado sobre as dinâmicas internas dos movimentos, em contextos de corte de recursos, além da necessidade de expandir a análise para movimentos com projetos políticos e repertórios diversos.

O segundo artigo do dossiê, "Burocracias Temporárias e a Implantação de Políticas Públicas no Governo Federal Brasileiro", de autoria de Carla Rech, busca contribuir para a compreensão do trânsito institucional de atores de movimentos sociais no governo federal a partir de 2003 através de um estudo sobre a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A autora demonstra que a ocupação de cargos temporários por militantes com experiências prévias de gestão possibilitou a criação de burocracias especializadas, ainda que temporárias. Argumenta, ainda, que o arranjo institucional da SDT favoreceu o trânsito de indivíduos, e que, do ponto de vista dos atores, não existiu um tipo único de trajetória que tenha favorecido esse trânsito, ainda que a experiência anterior no desenvolvimento de ações públicas impactou diretamente no fluxo dos atores. O trabalho de Rech contribui, portanto, para a reflexão sobre os limites e potencialidades dessa forma específica de se colocar o Estado em ação, comum a diversos níveis de governo e setores de políticas públicas nos anos recentes.

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais v.4, n.3, dezembro/2019, pp. i-vii.**

Já o artigo "Estratégias de gestão em políticas sociais: instrumentos e arranjos de governança como contribuição do ativismo institucional", de Erica Aparhyan Stella e Marina Carvalho Marcelli Ruzzi, analisa processos de construção e negociação em torno de instrumentos e arranjos de governança, conduzidos por burocratas ativistas e militantes ocupantes de cargos temporários e em duas políticas públicas, uma no campo do combate à violência contra a mulher (caso do Programa Casa Abrigo Regional) e outra no campo da reciclagem (caso do Cataforte III). Nesse sentido, visam comparar estratégias de diferentes movimentos sociais na mobilização do aparelho estatal em prol de suas agendas. O artigo mostra como escolhas de instrumentos de gestão orientadas pelas visões de mundo dos burocratas organizam as relações sociais e a distribuição de recursos, estruturando as políticas públicas. O estudo contribui também para iluminar o impacto da descontinuidade dos programas analisados para a desconstrução das capacidades estatais acumuladas nos anos anteriores.

O quarto artigo que compõe este dossiê, "Significados Práticos do Monitoramento Participativo: O Caso do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento de São Paulo", de autoria de Mariana Mazzini Marcondes, Pamella de Cicco Canato, Anna Funaro Mortara e Larissa Carolina de Almeida Marco, tem por objetivo explorar os significados de monitoramento participativo construídos na prática dos sujeitos nele envolvidos, a partir do estudo do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento da prefeitura de São Paulo (2013-2017). Trata-se de uma forma inovadora de participação, pouco explorada em estudos anteriores e, como revelam as autoras, cujos significados não se definiram a priori, mas se construíram em camadas e a partir da interação entre os participantes, em um processo permanente de negociação, persuasão, busca de apoio, disputa, pressão e colaboração entre os atores de governo e sociedade civil.

Natália Cordeiro Guimarães, no artigo "O papel da burocracia a nível de rua na implementação de políticas públicas: uma análise da política de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte", analisa o papel dos burocratas de nível de rua na implementação da política de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco. A autora demonstra que a política varia de acordo com as interações estabelecidas, as práticas desenvolvidas, as percepções acerca do serviço, os ajustes do dia-a-dia e a discricionariedade exercidos pelos burocratas de nível de rua no cotidiano da implementação, em consonância com estudos recentes sobre a atuação desses burocratas no processo de implementação das políticas públicas. A autora chama

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais v.4, n.3, dezembro/2019, pp. i-vii.**

a atenção para o potencial positivo da discricionariedade para a atividade implementadora no contexto dessa política específica, na qual os burocratas implementadores lidam com situações de alto risco e de vulnerabilidade das usuárias.

No artigo "Políticas Públicas de Juventude no Brasil: as ideias de novos atores moldando a administração pública", Heber Silveira Rocha, Alexandre Piero e Erika Caracho Ribeiro analisam a disseminação de espaços institucionais e os conceitos utilizados pela política nacional de juventude (PNJ) para os governos subnacionais no Brasil entre os anos de 2005 a 2015. Trata-se de um caso onde não houve indução federal para criação dessa agenda, diferente de setores como educação, saúde e assistência social. Os autores e a autora demonstram que a construção institucional dessa política se deu como resultado de interações entre Estado e uma constelação de atores societários que disseminaram conceitos e desenhos institucionais em nível local, em um processo de trânsito de ideias e de atores dentro e fora do Estado. No entanto, os autores e a autora notam que, em um contexto de fechamento do Estado à participação destas redes de atores, a política de juventude, por sua menor institucionalização em nível federal, se encontra particularmente suscetível a descontinuidades e/ou enfraquecimento.

O sétimo artigo a compor o dossiê, intitulado "O Sistema Nacional de Cultura, seus componentes e a gestão pública de cultura: perspectivas societárias e gerenciais", de autoria de Ivan Montanari Lima, analisa a concepção do Sistema Nacional de Cultura (SNC) sob as perspectivas do modelo de gestão societal, por um lado, e da escola gerencial, por outro. O autor argumenta que essas lógicas distintas se fazem presentes em seus princípios e em sua arquitetura institucional, em um desenho complexo, com potencial para o aprimoramento da gestão pública de cultura, mas com tensões inerentes. O autor vislumbra, nessa combinação complexa, um potencial de complementaridade que seria positiva à gestão do setor, no sentido de aliar objetividade e eficiência operacional à legitimidade sociopolítica.

O artigo "A participação social nas políticas públicas LGBT: a experiência do Centro Estadual de Combate à Homofobia de Pernambuco", de Cleyton Feitosa, analisa o processo de institucionalização de política LGBT no estado de Pernambuco a partir da percepção de gestores, compreendendo tal processo como resultado de interações socioestatais entre o governo estadual e movimento LGBT. A abertura do CECH-PE ao diálogo com o movimento LGBT se fundamenta na origem de parte dos agentes do órgão, oriundos deste movimento, e que

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais v.4, n.3, dezembro/2019, pp. i-vii.**

constituíram práticas participativas desde sua criação. Essa condição ambígua dos agentes gerou, segundo o autor, uma certa confusão de papéis nas interações entre os gestores e o movimento. Ele também identificou a existência de conflitos nessas interações, relacionadas à avaliação e às expectativas que movimentos sociais tinham em relação aos agentes governamentais e às políticas públicas, e vice-versa. Por fim, o caso se mostra interessante ao demonstrar, do ponto de vista dos gestores, a importância da participação dos movimentos para respaldar e fortalecer o trabalho desenvolvido pelo órgão perante o próprio governo, em consonância com diversos estudos da área.

O dossiê encerra-se com o artigo "As relações entre governos e as organizações sociais do campo no Mercosul", de Guilherme Augusto Guimarães Ferreira. O autor analisa as relações entre governos e organizações sociais no âmbito da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF), a partir da descrição dos atores participantes e suas lógicas de participação, e da análise das dinâmicas de interação estabelecidas. O autor caracteriza dois diferentes modelos de atuação das organizações sociais do campo no âmbito da REAF que, a despeito de suas lógicas distintas, acabam por gerar um mesmo efeito, qual seja: utilizar a articulação em âmbito regional para fortalecer os posicionamentos e demandas dessas organizações em negociações nacionais e/ou internacionais, sobrepondo ao interesse regional do setor seus interesses e demandas particulares.

Concluimos essa apresentação assinalando que o atual estado da democracia brasileira e o processo contínuo de construção e modificação institucional que dela faz parte são temas que merecem o olhar atento que as pesquisadoras e pesquisadores têm desenvolvido para sua melhor compreensão e aprimoramento. Além, é claro da própria atuação e diálogo com outros profissionais e dos próprios atores sociais e estatais envolvidos nessa construção conjunta da prática e do conhecimento. Esperamos que este dossiê traga boas reflexões nesse sentido. Boa leitura.

## **Referências**

Abers, R. S, Silva, M. K. Tatagiba, L. (2018). Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. Lua Nova, São Paulo, 105, 15-46.

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais v.4, n.3, dezembro/2019, pp. i-vii.**

Gurza Lavalle, A. Carlos, E. Dowbor, M. Szwako, J. (2019). Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In: Gurza Lavalle et. al. Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil. RJ: Ed. UERJ, 2019.

Szwako, J. & Gurza Lavalle. (2019) Seeing Like a Social Movement: Institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. *Novos estudos CEBRAP*, 38(2), p. 411-434. Doi: <http://dx.doi.org/10.25091/s01013300201900020009>.

**Profa. Dra. Lizandra Serafim** 

Editora de Área, Gestão e Políticas Públicas,  
Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais  
Departamento de Gestão Pública, Centro de Ciências Sociais Aplicadas,  
Universidade Federal da Paraíba

**Profa. Dra. Maira Rodrigues**

Universidade Federal do ABC  
Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

**Profa. Dra. Renata Mirandola Bichir** 

Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas,  
Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo