

RESENHA

“Movimentos Sociais, Institucionalização e Políticas Públicas” (2019), por Gurza Lavalle, Carlos, Dowbor, & Szwako

Lizandra Serafim¹ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n1.52142

Recebido em: 28/04/2020
Aprovado em: 29/04/2020

Informações editoriais:

Autoria: Gurza Lavalle, A, Carlos, E., Dowbor, M. & Szwako, J.

Editora: EDUERJ

Ano: 2019

ISBN 978-85-7511-480-3

Gurza Lavalle, A., Carlos, E., Dowbor, M. & Szwako, J. (Orgs.) (2019). Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: EDUERJ.

As décadas de 1990 e 2000 marcam a consagração de experimentações participativas empreendidas no Brasil, como orçamentos participativos e conselhos de políticas públicas, que chamaram a atenção de agências de cooperação internacional e estudiosos em todo o mundo, e ganharam nova dimensão com a experiência petista em nível nacional (2003-2016). O desenvolvimento de pesquisas empíricas sobre instituições participativas, movimentos sociais e políticas públicas nos últimos anos contribuíram para lançar luz às variadas e complexas interações estabelecidas ao longo de décadas entre movimentos sociais e instituições estatais, e evidenciar a insuficiência de perspectivas que separam analiticamente movimentos sociais e Estado. A ausência de ferramentas

¹ Professora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

analíticas para compreender as transformações recentes nas relações entre Estado e sociedade no Brasil em sua complexidade impôs aos estudiosos da área o desafio de revisar pressupostos teóricos e inovar conceitual e analiticamente.

Contribuição indispensável ao debate é o livro “Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição”, organizado por Adrian Gurza Lavalle, Euzeneia Carlos, Monika Dowbor e José Szwako, lançado em agosto de 2019. Produto do trabalho de dez anos de pesquisa e reflexão do Núcleo de Pesquisa Democracia e Ação Coletiva (NDAC), a obra propõe a abordagem do domínio de agência para a análise de processos de institucionalização de demandas, valores, interesses e recursos de atuação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil no Estado, orientada pelo pressuposto da mútua constituição entre Estado e sociedade, em perspectiva radicalmente relacional. Embora motivada por preocupações contextuais do cenário brasileiro pós-transição, a proposta visa construir um arcabouço conceitual útil para a compreensão de processos de institucionalização de médio alcance em contextos diversos.

O livro é organizado em apresentação, prefácio, abertura e oito capítulos divididos em duas partes. Nessas breves linhas, percorreremos a obra com especial atenção à abordagem teórico-conceitual proposta pelos organizadores na seção de apresentação do livro, e sua aplicação em análises empíricas nos oito capítulos subsequentes.

Na abertura do livro, os autores partem do diagnóstico de que os pressupostos analíticos que sustentam as principais teorias orientadas a iluminar a relação entre organização coletiva de interesses e valores e o Estado e suas instituições, quais sejam: o pluralismo, o neocorporativismo e as teorias dos movimentos sociais, acabaram por invisibilizar ou induzir a leituras restritivas dos processos de institucionalização. No caso do pluralismo, conceber a institucionalização da capacidade de ação dos atores sociais no Estado e o acesso permanente de determinados atores ou interesses às decisões do Estado comprometeria seu caráter como arena em disputa – pressuposto fundamental desta corrente teórica, argumentam. Já o neocorporativismo, apesar de dedicar-se à análise de processos de institucionalização de estruturas de intermediação de interesses, privilegia estruturas monopolísticas e concentradoras de poder, em configurações altamente cristalizadas e operantes em níveis de autoridade elevados. Assim, diagnostica-se sua inadequação à análise de atores e interesses heterogêneos, e arranjos de representação

menos estáveis, localizados em regiões de altitude política média (ou seja, nível de autoridade intermediário) e com institucionalização de médio alcance.

Por fim, as teorias de movimentos sociais, utilizadas como marco conceitual por grande parte da literatura brasileira, em parte identificaram processos de institucionalização com desmobilização e cooptação, ao pressupor uma separação entre movimentos e Estado em chave dicotômica e contenciosa. Avanços recentes nessa literatura contestaram essa separação analítica e buscaram ampliar o instrumental para lidar com processos de institucionalização, reconhecendo a ampliação e complexificação de formas de ação e de organização, mas, apontam, teorizaram insuficientemente tais processos. Os autores argumentam ser necessário o estabelecimento de lentes analíticas que direcionem o olhar para os processos interação dos movimentos sociais com as instituições do Estado, e detectar graus de institucionalização e influência desses atores nos processos decisórios, bem como seus efeitos para os próprios atores.

O caminho proposto pelos autores para estabelecer essa lente analítica é uma revisão do debate neoinstitucionalista histórico para a compreensão da natureza e funcionamento das instituições estatais e, mais especificamente, de obras que teorizaram sobre a mútua constituição entre Estado e sociedade e sobre as capacidades estatais, incluindo autores como Charles Tilly, Michael Mann, Peter Evans e Theda Skocpol. Buscam, com isso, estabelecer um equilíbrio entre perspectivas centradas na sociedade e no Estado.

Central para a construção de sua proposta de abordagem é a revisão e ampliação da abordagem da polity e adaptação do conceito de encaixe institucional elaborados por Skocpol (1992). A polity approach ou abordagem da polis, desenvolvida por Skocpol, dedica-se a analisar os processos de interação socioestatais e seus resultados no que se refere às possibilidades de adequação dos atores e mobilização, pelos mesmos, do contexto institucional para arquitetar encaixes institucionais (fit) no Estado, fazendo com que a seletividade institucional do Estado opere continuamente em favor de seus interesses.

Os autores buscam avançar na especificação analítica do conceito de encaixes institucionais no que se refere a variações em sua natureza e ao nível de autoridade em que operam, e aos efeitos sobre a propensão à ação por parte dos atores e sobre os resultados das interações, sobretudo quando se articulam em configurações, podendo estabelecer domínios de agência. Definidos pelos autores como sedimentações

institucionais resultantes de processos de interação socioestatal em construção contínua, que ganham densidade própria e permitem aos atores dirigirem a seu favor a seletividade das instituições políticas, ampliando sua capacidade de ação e concedendo-lhes poder de agência, os encaixes institucionais têm durabilidade e influência variáveis a depender do nível de autoridade em que operam (vertical ou horizontal). Encaixes constituídos em níveis hierárquicos diferentes podem ser articulados horizontal e verticalmente em configurações de maior ou menor alcance, constituindo domínios de agência – esferas de competência relacionadas à capacidade de ação dos atores em um âmbito de política pública. O estabelecimento de domínios de agência favorece a capacidade de agência e decisão de determinados atores em detrimento de outros.

A reconstrução dos processos de interação que resultam em encaixes e domínios de agência e a verificação da efetiva capacidade de agência dos atores nessas configurações constitui, segundo os autores, agenda de pesquisa empírica. A capacidade de ação de atores sociais e estatais produzem-se no processo de interação e são condicionados pelos resultados de interações prévias.

As definições de encaixe e domínios de agência refletem a estratégia metodológica de tratar com centralidade fatores endógenos ao processo de interações e os atores envolvidos nele, e o caráter processual e relacional da abordagem. Os autores apresentam três tipos de mecanismos interdependentes e complementares nos processos de construção de encaixes e consolidação em domínios de agência – institucionais, relacionais e sociais, cuja presença e relevância deverá ser identificada nas análises empíricas.

Em consonância com o pressuposto da mútua constituição, o conceito de capacidades estatais ganha centralidade no modelo proposto pelos autores, em interlocução com o debate neoinstitucionalista e com debate brasileiro, notadamente Abers e Keck (2013), Pereira (2014), Pires e Gomide (2016) e Bichir et al. (2017). Argumentam os autores que as capacidades estatais acumuladas (ou sua falta) estruturam as formas de interpelação do Estado e as chances de influência dos atores sociais no processo decisório de uma determinada política pública. E, reciprocamente, os instrumentos estatais de ação e intervenção e, por conseguinte, as capacidades estatais, têm gênese sociopolítica e são estruturadas pelas interações socioestatais. Assim, instrumentos de políticas públicas podem ter origem endógena aos processos de institucionalização forjados interativamente, constituindo-se, em alguns casos, como

encaixes institucionais. A compreensão de instrumentos como encaixes tem o potencial de revelar as variações nas chances de acesso ao Estado por determinados atores ao longo do tempo. Os autores tratam, portanto, de abranger no modelo analítico o “outro lado” da relação – as condicionantes institucionais dos processos de interação, e os efeitos dos mesmos nas instituições do Estado e no processo de políticas públicas, de maneira radicalmente relacional e promissora para um leque amplo de interesses de pesquisa.

Os capítulos que se seguem à apresentação, organizados em duas partes, aplicam o modelo analítico em estudos sistemáticos de processos de institucionalização em uma diversidade de políticas setoriais, níveis federativos e contextos regionais. A primeira, intitulada “Movimentos e políticas sociais no Brasil pós-transição”, compreende quatro capítulos voltados à análise em profundidade da construção histórica de encaixes institucionais e domínios de agência em processos de interação socioestatal em políticas sociais.

Em seu capítulo, Monika Dowbor explora como o Movimento Municipalista de Saúde buscou, ao longo de 35 anos, criar encaixes e configurações de encaixes como o Conselho Nacional de Saúde e as Comissões Bipartite e Tripartite, institucionalizados em lei, para garantir suas conquistas e tornar sua influência nos processos decisórios mais estáveis frente às incertezas geradas pela alternância de poder, e como o próprio movimento transformou-se em termos organizacionais e de repertórios de ação, sem que isso tenha representado a extinção da ação coletiva.

O capítulo de Patrícia Tavares de Freitas trata das transformações na política migratória na cidade de São Paulo a partir da reconfiguração no campo de atores coletivos com a crescente imigração de origem boliviana, e da disputa partidária na cidade entre PT e PSDB, de 1980 a 2012. Analisando três ciclos de interações socioestatais, a pesquisa demonstra a construção de um domínio de agência polarizado internamente e cristalizado em duas configurações com perfis distintos quanto aos encaixes institucionais, concepções de políticas, instituições específicas, partido e organizações da sociedade civil.

No terceiro capítulo, Euzeneia Carlos analisa o processo de construção de encaixes e domínio de agência pelo movimento popular urbano no estado do Espírito Santo de 1980 a 2010. A autora identifica mecanismos importantes para a construção de encaixes a partir do caso estudado: a relação com “incubadoras institucionais” compostas por organizações religiosas, e com coalizões partidárias nas eleições municipais.

Demonstra, ainda, que a relação com as organizações religiosas e partidos desde a fundação do movimento favoreceu a construção de capacidades organizacionais para arquitetar novos encaixes institucionais.

O quarto capítulo, de Maria do Carmo Albuquerque, analisa ciclos de mobilização do movimento da criança e do adolescente e a formação de coalizões de defesa em torno do chamado paradigma garantista, que forjaram encaixes institucionais na política socioeducativa na cidade de São Paulo, logrando mudanças institucionais na política de acordo com esse paradigma.

Os capítulos da primeira parte do livro demonstram a riqueza da contribuição de estudos longitudinais sistemáticos que captam as mudanças nas configurações de atores e de encaixes ao longo do tempo. Ademais, evidenciam que a construção de encaixes no Estado é potencializada pela construção de coalizões mais amplas de atores, com destaque para organizações religiosas e partidos.

A segunda parte do livro, “Movimentos, raça, gênero e políticas públicas”, é composta por quatro capítulos voltados à aplicação da abordagem de domínio de agência à análise da institucionalização de demandas dos movimentos negro e feminista em políticas públicas. Nestes, as questões de raça e gênero são centrais e tensionam o caráter universalista predominante nas políticas sociais. Os efeitos inclusivos da institucionalização de demandas universalistas podem, segundo os autores, invisibilizar e barrar a institucionalização de demandas de inclusão de grupos marginalizados. A reflexão sobre as particularidades e desafios implicados no processo de construção de encaixes por estes movimentos e grupos instiga os autores na aplicação da abordagem proposta nos capítulos seguintes.

Em seu capítulo, Flavia Rios reconstrói o processo de institucionalização do movimento negro brasileiro de 1985 a 2016, em duplo sentido: na sua institucionalização e reconfiguração de sua estrutura organizacional e na construção de encaixes no Estado. A autora identifica que, nesse processo, a institucionalização da agenda da igualdade racial no Brasil está associada mais diretamente à dinâmica de interação entre o ativismo político e as esferas executiva, participativa e burocrática do Estado que à representação na esfera legislativa.

Layla Carvalho, no sexto capítulo do livro, analisa as interações da Rede Feminista de Saúde, da Articulação de Mulheres Negras Brasileiras e da Rede pela Humanização do Parto e Nascimento com a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde

Serafim. “Movimentos Sociais, Institucionalização e Políticas Públicas” (2019) por Gurza Lavallo, Carlos, Dowbor, & Szwako

da Mulher e o Programa Rede Cegonha do Ministério da Saúde entre 2004 e 2011. A análise ilumina as interações entre ativistas e Estado, seus efeitos nas políticas, a heterogeneidade das redes de ativismo e sua capacidade de agência em complexas dinâmicas de cooperação e disputas.

No sétimo capítulo do livro, Vera Schattan Coelho e Adrian Gurza Lavallo tratam dos desafios para a vocalização e institucionalização de demandas do movimento feminista negro e organizações vinculadas aos Wajãpi voltadas ao setor de saúde, e para a recepção dessas demandas pelas autoridades e profissionais. Os autores demonstram que a formulação e a recepção de demandas não são produto da vontade dos atores e sim capacidades produzidas em processos interativos que, por sua vez, apresentam alcances distintos em termos de institucionalização nos dois casos analisados.

No oitavo capítulo, José Szwako e Renato Perissinotto analisam a construção da ideia de gênero por militantes e organizações feministas paraguaias e sua institucionalização nas políticas de saúde sexual e reprodutiva e de combate à violência contra a mulher. Em diálogo com a “virada ideacional” da literatura de políticas públicas e o neoinstitucionalismo discursivo, os autores propõem a noção de capacidade cognitiva para a compreensão das disputas de sentido em torno das políticas públicas e como dimensão da capacidade estatal, operando como elo entre as dimensões relacional e administrativa.

Destaca-se, na segunda parte do livro, o olhar para as disputas de ideias e significados nas interações socioestatais, e o tratamento da vocalização de demandas e sua inclusão nas políticas públicas como capacidades forjadas no processo interativo ao longo do tempo, que condicionam a construção de encaixes.

Leitura essencial aos estudiosos das interações socioestatais na produção de políticas públicas, a obra oferece um promissor modelo analítico e estudos empíricos de fôlego, elevando o patamar do debate e oferecendo pistas para a superação de modelos reducionistas e dicotômicos.

Serafim. “*Movimentos Sociais, Institucionalização e Políticas Públicas*” (2019) por Gurza Lavallo, Carlos, Dowbor, & Szwako

Referências

ABERS, R., KECK, M. (2013). *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. Oxford: Oxford University Press.

BICHIR, R., BRETTAS, G.; CANATO, P. (2017) Multi-level Governance in Federal Contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. *Brazilian Political Science Review*, v. 11, n. 2, e0003. Epub July 27.

EVANS, P. (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

MANN, M. (1993) *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. v. 2. New York: Cambridge University Press.

PEREIRA, A. K. (2014) *A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília.

PIRES, R., GOMIDE, A. (2016) Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista Sociologia e Política*, 2016, v. 24, n. 58.

SKOCPOL, T. (1992) *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.