

Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas

Balço do debate e proposições analíticas

Social movements and their effects on public policies

Balance of the debate and analytical propositions

Euzeneia Carlos*

Monika Dowbor**

Maria do Carmo Albuquerque***

Resumo: Como estudar os efeitos de movimentos sociais na produção de políticas públicas? Esta pergunta se mostra relevante, pois no Brasil pós-transição muitos movimentos sociais se engajaram na política institucionalizada com esta finalidade, mas é também desafiadora na medida em que as abordagens teórico-analíticas não oferecem ainda proposições consolidadas e têm privilegiado protestos como a forma de ação de movimentos. O artigo mapeia e discute criticamente os modelos analíticos que se propõem a explicar os efeitos políticos de movimentos sociais, com base na literatura voltada para este ator coletivo. Diante destes desafios, apresenta proposições acerca da complementaridade entre o modelo de mediação política e a abordagem de *polis*. Essa última, oferece categorias mais robustas para analisar as dimensões do estado e os processos de mútua constituição entre atores societários e instituições políticas, através do conceito de encaixe institucional.

Palavras-chave: Movimentos sociais. Efeitos políticos. Políticas públicas. Relações causais. Encaixe institucional.

Abstract: How to study the effects of social movements on the public policies? The question is relevant because in post-transition Brazil many social movements have engaged in institutionalized politics. It is also a challenging question as far as the theoretical and analytical approaches do not offer yet consolidated causal propositions

*Doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP, São Paulo, SP, Brasil), professora na Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) em Vitória, ES, Brasil <euzeneiacarlos@gmail.com>.

**Doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP, São Paulo, SP, Brasil), professora na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) em São Leopoldo, RS, Brasil <mdowbor@gmail.com>.

***Doutorado em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP, São Paulo, SP, Brasil), pesquisadora do Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC) do Cebrap. em São Paulo, SP, Brasil <mcarmoa@gmail.com>.

and have privileged protest as the social movement type of action. The article faces these challenges. It discusses critically the existing analytical models that propose to explain the political effects of social movements. It also suggests the complementarity between the political mediation model and the polity approach. The latter offers more robust categories to analyze the dimension of the state and the processes of mutual constitution of societal actors and political institutions thought the concept of institutional fit.

Keywords: Social movements. Political effects. Public policies. Causal relations. Institutional fit.

Introdução¹

Os movimentos sociais importam para a produção de políticas públicas? Essa pergunta tem mobilizado a atenção de estudiosos preocupados com os efeitos (resultados ou consequências) políticos de suas ações. Avanços foram feitos na construção de tipologias e na elaboração de modelos explicativos, ainda que as questões mais globais sobre *como* e *quanto* movimentos importam em comparação com outros determinantes das mudanças políticas não têm sido resolvidas conclusivamente (Amenta et al., 2010; Bosi, Giugni e Uba, 2016).

Motivadas por esta agenda de pesquisa e tendo em vista um fenômeno que caracteriza as interações socioestatais no Brasil contemporâneo, qual seja, o engajamento de movimentos sociais, ativistas e organizações da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas, percorremos a trajetória dos debates teórico-analíticos sobre a temática. O artigo apresenta a síntese desses debates e aponta que as abordagens desenvolveram compreensões sobre as dimensões dos movimentos resumidas na categoria “estrutura de mobilização”, mas não oferecem respostas satisfatórias à incorporação do “contexto político”. O argumento central é que a especificação das categorias de estado e de formas de acesso à esfera estatal (encaixes institucionais) da abordagem de *polis* (Skocpol, 1995) oferecem valiosas contribuições a este campo de estudos.

Este artigo incorpora os avanços analíticos acerca dos processos de institucionalização de movimentos sociais que vão além da separação rígida e dicotômica entre movimentos e estado, presente no modelo conflituoso de

¹ Este artigo se ampara em pesquisa empírica em andamento acerca dos efeitos de movimentos sociais nas políticas públicas, nos setores de direitos humanos, saúde e criança e adolescente, realizada com o auxílio financeiro do CNPq e da Fapes (Edital Universal 2014). Versões preliminares foram apresentadas, em 2016, no 10º Encontro da ABCP, em Belo Horizonte, e no 40º Encontro Anual da Anpocs, em Caxambu, Minas Gerais. Agradecemos pelos comentários a Rebecca Abers, a Marcelo Kunrath Silva e ao parecerista anônimo de *Civitas*.

ação (Tarrow, 1997; McAdam, Tarrow e Tilly, 2001). Pesquisas conduzidas no Brasil e alhures,² baseadas nas interações entre movimentos e estado via instituições, demonstram que movimentos sociais não podem ser reduzidos analiticamente à política do confronto, por três razões. Primeira: os movimentos sociais se engajam em um conjunto de atividades que não necessariamente implicam a relação de conflito com os detentores de poder: em sociedades complexas movimentos também cooperam com o estado, colaborando na elaboração e implementação de políticas governamentais (Giugni e Passy, 1998; Carlos, 2012). Segunda: os movimentos sociais combinam uma pluralidade de formas de relação com o estado em modelos híbridos e criativos que promovem a articulação circunstancial entre ação institucionalizada e não institucionalizada (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Carlos, 2012; Dowbor, 2012). Terceira: o uso de canais institucionalizados no repertório de ação e a formalização das organizações não leva obrigatoriamente à desmobilização do movimento (Carlos, 2012; Dowbor, 2012). Essa nova perspectiva sobre institucionalização da ação coletiva permitiu incorporar nas análises as instituições e os atores do sistema político e a explorar a diversidade de interações entre os movimentos e o estado.

É importante frisar desde já que o artigo não se propõe a discutir os efeitos na ação coletiva de movimentos sociais, mas seus resultados (*outcomes*) políticos especialmente nas políticas públicas. Isso significa que não trataremos das consequências nos movimentos em termos de mudanças e continuidades na ação coletiva, normalmente arroladas na literatura como cooptação, desmobilização e desradicalização das demandas. Essas são possibilidades (e não fatalidades) que emergem dos processos de institucionalização dos e nos movimentos sociais.³

O intuito central aqui consiste em examinar enfoques que ofereçam respostas mais satisfatórias para o problema da atribuição causal na análise dos efeitos dos movimentos sociais nas políticas públicas. Cabe destacar que movimentos sociais são definidos como coletividades formadas por uma rede de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e/ou organizações, engajados em um conflito político ou cultural, com base em identidades compartilhadas (Diani, 2003).

² Abers e Von Bülow (2011); Abers, Serafim e Tatagiba (2014); Carlos (2012, 2015a); Dowbor (2012); Szwako (2012); Silva e Oliveira (2011); Banaszak (2005); Goldstone (2003); Clemens (1993); Giugni e Passy (1998).

³ Os efeitos na ação coletiva de movimentos sociais no contexto brasileiro pós-transição, foram analisadas alhures. Sobre as mudanças organizacionais nos movimentos, vide Carlos (2015a, 2015b); e para transformações no padrão de interação com o estado, vide Carlos (2015b e 2017).

Partimos, na revisão da literatura sobre os efeitos políticos dos movimentos sociais, do modelo que destaca a sua estrutura de mobilização (forma organizacional, repertório de ação) como condicionante dos resultados de sua atuação (Gamson, 1990 [1975]). Um segundo modelo pondera que os movimentos sociais operam no contexto de interações com apoiadores e antagonistas e que as características das instituições e das coalizões envolvidas intervêm nos resultados da sua ação (Giugni, 1998). Avanços seguintes apontam que a estrutura de mobilização dos movimentos e a sua interação com o contexto político operam, de modo combinado, na explicação dos efeitos institucionais da ação coletiva (Giugni, 2008; Amenta, 2005; Giugni e Yamasaki, 2009; Amenta et al., 2010).

Vias promissoras foram abertas por estes últimos trabalhos “ao combinar como variáveis explicativas a força do movimento e as características do contexto mostrando como os resultados dos movimentos são condicionais e contingentes à presença de fatores externos” (Tatagiba e Teixeira, 2016, p. 88). Assim os estudos convergiram para o reconhecimento, de forma combinada, de dimensões relevantes que afetam os resultados da ação coletiva como as *dinâmicas* dos movimentos e suas *interações* com o contexto político.

Apesar dos avanços em termos da especificação das categorias referentes aos movimentos, a incorporação analítica do contexto político se fez de modo limitado nas análises dos efeitos políticos da ação coletiva (Amenta et al., 2010), a nosso ver, porque não oferece as categorias para operacionalizar a análise do estado nas interações com os movimentos que buscam incidir nas políticas públicas. O artigo busca contribuir com esta lacuna elaborando proposições acerca da complementaridade entre as abordagens de efeitos políticos dos movimentos e o enfoque de *polis* (Skocpol, 1995) que, sem restringir sua observação a movimentos sociais, assinala mecanismos de interdependência entre atores societários, estatais e instituições. O artigo defende que a abordagem de *polis* oferece vantagens analíticas para investigar os efeitos decorrentes da ação coletiva nas políticas públicas, no contexto de interações com o estado, na medida em que parte do reconhecimento da constituição mútua entre os atores societários e os institucionais (Skocpol, 1992; Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2011). Esta abordagem permite avançar na compreensão das formas de interação entre estes dois grupos de atores, através da proposição sobre os “encaixes institucionais”, entendidos como processos de acesso de alguns atores ao estado e de influência em políticas públicas.

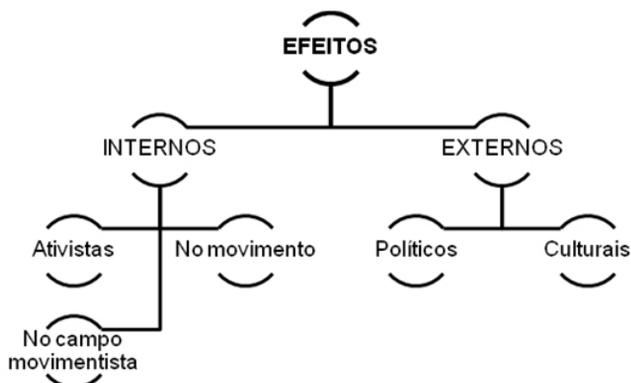
O artigo segue estruturado em três seções, além desta introdução e da conclusão. A primeira apresenta a tipologia de efeitos dos movimen-

tos sociais, com ênfase nos resultados políticos. A segunda discute modelos explicativos, suas possibilidades e limitações, acerca dos efeitos políticos de movimentos sociais. A terceira analisa as contribuições da abordagem de *polis* ao estudo dos efeitos de movimentos sociais nas políticas públicas, concernente à sua especificação das categorias de estado e de encaixes institucionais.

Efeitos dos movimentos sociais

Este artigo enfoca as consequências dos movimentos sociais nas políticas públicas ou no ciclo de políticas públicas,⁴ embora não seja o único tipo de efeito político possível. As consequências dos movimentos sociais foram primeiro analisadas em termos de “sucesso” e “fracasso”. Gamson (1990 [1975]) definiu sucesso como um conjunto de resultados que inclui a aceitação dos desafiantes pelos oponentes como interlocutores válidos, a sua “inclusão” ou ocupação de posições no estado e o ganho em políticas. Porém, de acordo com Amenta et al. (2002, 2010) o padrão “sucesso” limita a consideração dos efeitos possíveis. Amenta et al. (2010, p. 14.4) assinalam que “os desafiantes podem não conseguir alcançar o seu programa estabelecido e ser considerados derrotados, mas, ainda assim, ganhar novas vantagens substanciais para a sua clientela”.

Figura 1. Tipologia de efeitos de movimentos sociais



Fonte: Elaboração própria a partir de Earl (2000).

⁴ O termo ciclo de políticas públicas é um instrumento heurístico que permite distinguir etapas no seu interior, são elas: formulação de agenda de governo, especificação de alternativas, decisão política, implementação, monitoramento e avaliação (Souza, 2006).

Ao invés de sucesso e fracasso, a literatura vem utilizando as categorias de efeitos internos e externos (**Figura 1**). Earl (2000) propõe uma classificação em resultados intramovimento e extramovimento. Os estudos sobre os efeitos intramovimento assinalam as consequências (i) nos ativistas, em seu ciclo de vida (consequências pessoais e biográficas), (ii) no movimento, na construção de sua identidade coletiva e padrões organizacionais, (iii) no campo do movimento, pela criação de contra-movimentos e influência em outros movimentos (Earl, 2000).

Os efeitos extramovimento se concentram nas consequências políticas e culturais (Earl, 2000; Giugni, 1998). Na dimensão cultural os estudos se concentram na micromobilização, com os enquadramentos interpretativos (*frame*) e, com menos estudos, sobre efeitos culturais na sociedade. Já os estudos sobre os resultados políticos cresceram substancialmente na última década, ainda que os desafios metodológicos permaneçam e saibamos pouco sobre os seus efeitos não intencionais.

Nos estudos sobre as consequências de caráter político, sobre o estado, os analistas assinalam as mudanças nas políticas públicas, especialmente na formulação da agenda política, na decisão política e na implementação, no processo legislativo e nas burocracias, mas também na extensão dos direitos, nos partidos políticos e nos regimes.

Sob quais condições os movimentos importam para a política?

Os estudos acerca dos efeitos políticos dos movimentos sociais partem do pressuposto de que esses produzem mudanças políticas e sociais. Mais recentemente buscam identificar sob quais condições do contexto político estes resultados são produzidos em vista das circunstâncias heterogêneas em que lutam. Analisar as condições que favorecem os resultados dos movimentos e o quanto eles importam em comparação com outros atores consiste no principal desafio desta agenda de pesquisa (Amenta e Caren, 2013).

Na revisão da literatura especializada, encontramos quatro modelos que buscam explicar os efeitos de movimentos sociais na política e nas políticas públicas. Eles sugerem relações causais nas quais se conjugam, em graus diferentes, condicionantes ligadas aos movimentos com aquelas que provêm do contexto político.

O *primeiro modelo* enfatiza os efeitos intencionais dos protestos e ações disruptivas e o papel das variáveis organizacionais e de ação como causas do sucesso dos movimentos (Gamson, 1990 [1975]). Avalia o resultado, sobretudo político, do formato organizacional e investiga se movimentos formalmente organizados são melhor sucedidos que movimentos com base organizacional

menos rotinizada. Sintomático da preeminência exercida à época pela Teoria da Mobilização de Recursos, enfocou-se o papel da estrutura de mobilização (organização, liderança e estratégia). A profissionalização e formalização do movimento foram associadas aos seus efeitos, tendo o campo inovado com a análise do impacto do repertório organizacional na mudança institucional, conduzida por Clemens (1993). Menos consensual é o argumento da eficácia do protesto violento e disruptivo para o seu potencial de mudança. Gamson (1990 [1975]) defende que o uso de táticas violentas e disruptivas pelos movimentos foi positivamente correlacionado a dois efeitos considerados como sucesso: a aceitação dos desafiantes como reivindicadores legítimos, e a obtenção de novas vantagens para o público que representa. De acordo com Giugni (1998), porém, outros estudiosos sugerem que (i) não existe relação causal entre a frequência e quantidade da exibição de violência nos protestos e a distribuição de ganhos sociais, e (ii) é necessário que se analisem as circunstâncias sob as quais a violência importa para a mudança política e social.

O *segundo modelo* explicativo introduz como fator necessário o contexto político na facilitação ou constrangimento dos resultados dos movimentos. A predominância da estrutura organizacional do movimento como fator explicativo dos resultados se desloca em direção ao ambiente político externo, expresso por duas categorias: o papel da opinião pública e da estrutura de oportunidades políticas (Giugni, 1998). A opinião pública entra nos estudos dos resultados dos movimentos como variável explicativa, na medida em que as coletividades endereçam suas reivindicações simultaneamente para os detentores de poder e para o público em geral. Neste último, busca-se a aderência à causa do público amplo e apoiadores, elementos que se condensam na opinião pública favorável ao movimento. O clima propício na sociedade influenciaria a ação dos políticos que detêm a atribuição e o poder de transformar as demandas e reivindicações em políticas públicas que definem e/ou garantem direitos sociais. A interconexão entre opinião pública, atividades do movimento e ação dos políticos explicaria a mudança na política e nas políticas públicas.

Na categoria de estrutura de oportunidades políticas (Tarrow, 1997), Giugni (1998) destaca dois aspectos na relação entre movimentos sociais e os seus efeitos: (i) o sistema de alianças e opositores e (ii) as instituições do estado. A construção de alianças poderosas tanto dentro quanto fora de arenas institucionais e a existência de redes fracas de opositores compõem a explicação sobre a eficácia do movimento social (Giugni, 1998). As instituições, por um lado, produzem constrangimentos à ação coletiva, modelam suas formas e limitam seu resultado, mas, por outro, abrem oportunidades para os movimentos

influenciarem as políticas, quando os desafiadores desenvolvem um papel central nas instituições e podem contar com o apoio de aliados poderosos naquelas instituições. Neste modelo os movimentos sociais atuam na interação com apoiadores e antagonistas, mas são as características das instituições e das alianças que explicam os resultados da ação coletiva. Os movimentos teriam assim, efeitos indiretos nos resultados políticos alcançados.

No *terceiro modelo* a estrutura de mobilização do movimento e sua interação com o contexto político operam, de modo combinado, na explicação dos efeitos políticos, rompendo, portanto, com a sequência mediada (ora a mobilização do movimento ora a presença de aliados) proposta pelo modelo anterior (Giugni, 2008; Giugni e Yamasaki, 2009). O modelo avança quando ressalta que o resultado do movimento só se concretiza quando a opinião pública e/ou os aliados políticos se combinam com as mobilizações do movimento. Há duas implicações analíticas importantes desta inflexão. Primeira, o abandono da hipótese inicial de que as condições que importam para o efeito político são as mesmas relevantes para a mobilização. Tal proposição havia vinculado a análise dos efeitos dos movimentos às condições explicativas da emergência das mobilizações: sejam estruturas de mobilização (organização, enquadramentos e estratégias) sejam contextos políticos (oportunidades políticas favoráveis). Em segundo lugar, a combinação de condições ligadas às *dinâmicas* dos movimentos com as suas *interações* com o contexto político permite a análise dos resultados previstos e também dos não intencionais.

Apesar dos avanços deste modelo analítico, persistem os desafios na explicação de *como* a estrutura de mobilização se combina com as características formais e informais das oportunidades políticas, na explicação dos efeitos dos movimentos. O “modelo explicativo combinado” não explicita as formas de interação entre as condições que afetam os resultados políticos dos movimentos. Além desse desafio analítico-metodológico, o terceiro modelo não aperfeiçoou o uso do conceito de oportunidades políticas, em geral acusado de vagueza, imprecisão e ambiguidade (Goodwin e Jasper, 2004).

Um *quarto modelo*, defendido por Amenta et al. (2010) se constitui nesta finalidade de encontrar conexões causais entre as condições que podem explicar os efeitos políticos dos movimentos sociais. Denominado de “modelo de mediação política” sua ênfase reside na interação da estrutura de mobilização com o contexto político, dado que o máximo de capacidade de organização e mobilização do movimento não gerará efeitos se não for combinado a oportunidades políticas favoráveis. Ao invés de identificar as formas organizacionais ou estratégias de ação específicas ou ainda os contextos

políticos (oportunidades e restrições políticas) de longo ou curto prazo como propícios para a efetividade de movimentos, a ideia é captar certas formas de organização e estratégias que seriam mais produtivas em alguns contextos políticos em detrimento de outros (Amenta et al. 2010). Assim, não existe uma forma organizacional, estratégia ou contexto político específico que sempre produzam resultados políticos, ou seja, a estrutura de mobilização do movimento produz resultados somente sob certas condições políticas, isto é, condicionada à mediação de fatores do contexto político.

Embora o problema da conexão causal entre as condições para o efeito político permaneça insolúvel também no quarto modelo, este avança ao se deslocar da noção imprecisa de oportunidade política para a categoria de estado. De acordo com o principal expoente do modelo de mediação política, Edwin Amenta, o conceito de oportunidades políticas ou contextos políticos é definido ambigualmente, sendo analiticamente frágil no estudo dos movimentos sociais porque não explicita o conceito de estado que aparece fundido com outros aspectos do contexto político e com diferentes atores políticos. O autor e seus colaboradores questionam que a literatura de movimentos sociais raramente se refere ao estado propriamente dito, sendo as “oportunidades políticas” vistas como determinante-chave para a ascensão dos movimentos e resultados alcançados. Esta aceção dificulta a análise do movimento social, especialmente daqueles engajados em sistemas políticos relativamente democráticos, embora útil para explicar movimentos revolucionários e revoluções, argumentam os autores. Asseveram que, apesar da extensa discussão sobre as categorias “sistemas políticos”, “autoridades” e “elites”, não há o suficiente sobre as categorias de estado, burocracias e partidos políticos nas teorias dos movimentos sociais. Por seu turno, Amenta e seus colaboradores defendem a centralidade da categoria estado na explicação dos resultados políticos dos movimentos e discutem os processos pelos quais os estados influenciam os movimentos sociais e, reciprocamente, como estas coletividades influenciam o estado, coerentemente com a perspectiva neoinstitucionalista de constituição mútua entre estado e sociedade civil. Destacam-se assim dimensões institucionais do estado como a estrutura de autoridade política; os processos de democratização, os direitos assegurados, as regras e procedimentos eleitorais; as políticas e as burocracias estatais e as capacidades repressoras como condicionantes dos efeitos políticos dos movimentos (Amenta et al., 2010; Amenta et al., 2002). Os autores enfatizam o potencial de aplicabilidade do conceito de estado para a teoria e pesquisa sobre movimentos sociais. Partem da constatação de que os movimentos buscam influenciar o estado, contestam as políticas

estatais, as burocracias, regras e instituições, a fim de obter bens coletivos para aqueles que representam. Argumentam que os estudiosos devem: (i) examinar quais os aspectos do estado considerados relevantes e, então, explicitar conexões entre tais aspectos e os benefícios almejados pelos movimentos sociais; e (ii) desenvolver estudos cujo arco analítico gravite da noção imprecisa de oportunidade política para os aspectos específicos do estado e das instituições políticas (Amenta et al., 2010; Amenta, 2005; Amenta et al., 2002). Os autores defendem que os movimentos adquirem influência política quando adaptam suas estratégias e formas organizacionais ao contexto político específico, que inclui o nível de democratização do estado, o sistema partidário no poder e o grau de desenvolvimento da burocracia em torno da política pública almejada. As reivindicações dos desafiantes além de plausíveis precisam obter apoiadores entre os atores estatais, especialmente para mudanças de longo prazo, que vão além da formulação da agenda, como a extensão de direitos e de práticas democráticas. Nesse modelo, abandona-se a dicotomia entre estratégia disruptiva vs assimilativa (institucionalizada) em favor de se abordar a assertividade na ação dos movimentos para além dos protestos.

A seguir, com estes modelos em tela, nos debruçamos sobre as categorias relativas ao estado. Nos ampararemos na abordagem da *polis*⁵ que, como o último modelo, também tem origem no neoinstitucionalismo histórico, e busca entender *por que e como* ocorrem as mudanças nas políticas públicas, dando uma atenção especial às dinâmicas socioestatais e à especificidade do estado como ator e instituição.

Dos modelos às categorias de análise do estado

Os dois últimos modelos defendem, em síntese e por oposição às duas primeiras explicações, a necessidade de combinação das condicionantes ligadas aos movimentos sociais com aquelas ligadas ao estado para explicar os efeitos de movimentos sociais nas políticas públicas. Ambos modelos postulam também a ampliação do conceito de repertório para além das estratégias disruptivas e dos protestos. Ora, se o movimento social enquanto um tipo específico de ação coletiva pode ser capturado tanto em suas ações extra institucionais quanto via instituições, a observação empírica passa a (i) abranger um processo de interações socioestatais nas quais a fronteira entre

⁵ *Polity approach* ou *polity-centered analysis* (Skocpol, 1992, p.41). Em sua obra de 1995, a autora definiu *polity* como o espaço “que inclui os partidos e atores políticos organizados, juntamente com o estado” (p. 104).

sociedade e estado fica menos nítida e (ii) o estado deixa de se configurar nas análises apenas como uma oportunidade política e aparece como um conjunto heterogêneo de instituições e burocracias marcado pelo legado institucional e pela agência de seus atores. Estas duas consequências colocam desafios analíticos que discutiremos a seguir.

Por que o estado não pode ser capturado apenas pela oportunidade política?

A oportunidade política foi um conceito cunhado para incluir a política institucionalizada nas análises de movimentos sociais e tem sido usado como um fator explicativo para o surgimento de mobilizações. Nessa linha de raciocínio, um ciclo de protesto, por exemplo, pode ser desencadeado por uma mudança ou uma série delas nos seguintes elementos: i) grau de abertura ou fechamento do sistema político; ii) estabilidade ou instabilidade dos alinhamentos das elites no interior do estado; iii) presença ou ausência de aliados no interior da elite; e iv) capacidade e propensão do estado para a repressão (McAdam, 2006, p. 27; Tilly, 2006, p. 44). Mas, a oportunidade não existe objetivamente; ela precisa ser interpretada como tal pelos atores que, munidos de recursos de diversas ordens, desencadeiam sua ação coletiva (McAdam, Tilly e Tarrow, 2001, p. 41). A capacidade explicativa do conceito de oportunidades é inequívoca no início das mobilizações coletivas. Nesse momento inicial, as oportunidades políticas aparecem independentemente da ação do movimento e por tempo limitado, e uma mudança no contexto político oferece a possibilidade para a emergência da mobilização, a qual se consubstancia em protestos.

Por outro lado, uma vez desencadeada a mobilização, as características amplas do sistema político deixam de descrever e explicar o desenrolar da ação coletiva, e o próprio movimento acaba produzindo novas oportunidades. O que diferenciaria a fase de surgimento da fase de desenvolvimento dos movimentos sociais é que na segunda fase as oportunidades e constrangimentos já não são independentes das ações dos movimentos e sim um produto de sua interação com o ambiente (McAdam, McCarthy e Zald, 2006, p. 13). O conceito de oportunidade política perde neste momento seu elemento constitutivo, qual seja, o de uma mudança no contexto político macro. O movimento se engaja em uma sequência de ações que visam certas instituições, podendo interferir nelas, ora produzindo “oportunidades”, ora provocando as reações do estado, ora apenas assistindo as decisões político-administrativas. É no bojo deste processo de interações que o conceito de oportunidade política torna-se insuficiente para captar o estado.

Dentre as teorias do estado, a abordagem *de polis* desenvolvida por uma pioneira do neoinstitucionalismo histórico, Theda Skocpol, oferece contribuições a esta análise quando enfoca o estado como instituição e ator que incide nos processos políticos, ao lado de outros atores econômicos e sociais, e não como mero cenário da ação de grupos. Nessa perspectiva reside um conjunto de fatores explicativos das mudanças nas políticas públicas. Especialmente chama a atenção para (i) a heterogeneidade do estado, (ii) a importância do legado institucional, (iii) o papel das burocracias e dos políticos eleitos, ambos dotados da possibilidade de ação autônoma e, (iv) a relevância do sistema de partidos políticos e das regras eleitorais, como fatores que afetam os processos políticos, a consciência e orientações políticas dos vários grupos sociais (Skocpol, 1992).

Esses quatro aspectos contribuem na reconstrução analítica do estado para além da oportunidade política, sendo úteis à compreensão dos efeitos de movimentos. Assim, na análise inicial observamos os movimentos que buscam mudanças nas políticas públicas formulando suas reivindicações voltadas a instituições específicas (setores de políticas públicas, poderes legislativo, executivo ou judiciário, partidos políticos etc.) e estas operam através de um conjunto específico de regras (heterogeneidade do estado), com base em uma burocracia, e são perpassadas pelas alianças eleitorais. Esses elementos analíticos constituem o ponto inicial para investigar os possíveis efeitos de movimentos sociais nas políticas públicas, correspondendo a uma descrição *estática* do processo (McAdam, Tarrow e Tilly, 2001).

Podemos dizer que, do mesmo modo que o movimento social conta, em sua mobilização com estrutura organizacional e recursos prévios, analogamente, as instituições do estado, que o primeiro visa a confrontar, contam com arranjos institucionais que revelam um legado de interações socioestatais, e com configurações de agentes políticos e burocracias. Para compreender o processo subsequente de interação entre movimento e estado, que se confrontam, e analisar seus resultados, ambos precisam ser conhecidos.

Uma descrição *dinâmica* do processo, por sua vez, corresponde ao segundo momento de análise que compreende as interações entre as esferas societária e estatal na produção das políticas públicas (McAdam, Tarrow e Tilly, 2001). Nessa dinâmica, o movimento aciona táticas de modo a influenciar o processo decisório em prol das suas causas, tendo o estado como alvo. Novamente, a abordagem de polis nos auxilia ao distinguir dois traços do estado. O primeiro, diz respeito à autonomia relativa da ação de políticos e gestores públicos que possuem interesses próprios e uma margem de

independência dos interesses dos atores sociais.⁶ Na perspectiva do movimento social engajado em uma mobilização específica, essa autonomia significa que o estado, enquanto instituições e atores, pode conduzir suas ações a despeito do movimento. Não obstante, esse potencial de ação independente é condicionado pela existência de capacidades estatais, sem as quais os atores estatais não se engajariam na produção de inovações em políticas públicas, tais como a criação e consolidação de agências estatais e burocracias profissionalizadas (Skocpol, 1992). Em oposição, o segundo traço se refere à permeabilidade do estado (Marques, 2006),⁷ ou seja, àqueles instantes ou situações em que atores sociais alcançam acesso mais permanente ao estado, aumentando sua capacidade de influência no processo decisório, denominados encaixes institucionais, na abordagem de polis.

Mais que uma ação: encaixes institucionais

Se a oportunidade política é um aspecto do sistema político que contribui para desencadear a mobilização do movimento, a sequência de ações empreendidas pelo movimento é o resultado da interpretação dos acontecimentos e do cálculo estratégico baseado em repertórios disponíveis de protestos, audiências públicas, abaixo-assinados, pressão junto aos parlamentares, ocupação de cargos em governos etc. A depender da leitura do processo decisório e do clima político, os atores escolhem aquelas ações que podem trazer-lhes melhor resultado tanto em termos de resposta do estado quanto de capacidade de mobilização de seus quadros, ou ainda, de conquista de adesão na opinião pública.

Neste processo, descrito normalmente pelo repertório de ação, podem ser observados instantes em que a ação muda diametralmente de qualidade. Em geral, as ações sempre buscam influenciar, mas em alguns momentos seu efeito é potencializado. Trata-se de instantes em que o movimento ganha acesso mais permanente ao estado e a seus processos decisórios. Nosso argumento é que, nas abordagens de movimentos sociais, não existe este prisma analítico e que a categoria denominada por Skocpol de encaixe (*fit*) supre esta lacuna,

⁶ O princípio da autonomia relativa do estado é ressaltado por Skocpol (1992, p. 42) e consiste em afirmar a possibilidade da ação independente dos funcionários públicos e políticos eleitos, pois esses, embora sensíveis às demandas sociais e à “saúde da economia”, “têm ideias e interesses próprios”, organizacionais e de carreira, e “planejam e trabalham para políticas que sirvam a estas ideias e interesses, ou pelo menos não os prejudiquem”.

⁷ O autor enfatiza o caráter não intencional da permeabilidade do estado como efeito construído “ao longo das trajetórias dos indivíduos e das organizações e marcado por intensa dependência da trajetória”, ainda que admita que “seja possível delimitar regiões específicas das redes produzidas de forma intencional e orientada a lesar o estado” (Marques, 2006, p. 33).

fortalecendo o arcabouço das categorias explicativas dos resultados de movimentos nas políticas públicas.

Para a autora, o estado se torna permeável a alguns atores sociais, quando:

[...] a estrutura de instituições políticas oferece acesso e influência para alguns grupos e alianças, estimulando e recompensando assim os seus esforços para moldar as políticas do governo e, ao mesmo tempo, negando acesso e influência para outros grupos e alianças que atuam na mesma comunidade política (*polity*) nacional (Skocpol, 1992, p.54).

A autora introduz assim um importante elemento explicativo para entender a influência de um grupo social ou movimento nos processos de políticas públicas, e este elemento consiste na existência de “encaixe (*fit*), ou sua falta, entre os objetivos e capacidades de diversos grupos politicamente ativos e os pontos de acesso e de influência, historicamente mutáveis, permitidos pelas instituições políticas de uma nação” (Skocpol, 1995, p. 105). Um ator social sem encaixes institucionais, isto é, apartado dos pontos de acesso e influência ao estado, terá menor probabilidade de fazer prevalecer seus objetivos.

Da mesma maneira como distinguimos a oportunidade política do funcionamento das instituições do estado que são alvo de um movimento social, marcadas pelo legado institucional, pela autonomia relativa dos seus agentes e pelo jogo partidário e eleitoral, a categoria de encaixe precisa ser descrita de modo a delinear suas fronteiras de vizinhança com o conceito de repertório de ação de movimentos sociais. Ainda que a categoria de encaixes possa descrever algumas instâncias empíricas a que repertório de ação comumente se aplica, como ocupação de cargos em governos e atuação em instituições participativas, a primeira acrescenta uma capacidade explicativa para aqueles que buscam entender os efeitos de movimentos sociais nas políticas públicas. Nesta discussão, vamos retomar a recente ampliação analítica do repertório de ação.

Essa ampliação significa a inclusão conceitual no repertório, das ações institucionalizadas, já consolidada na literatura (McAdam e Tarrow, 2011; Abers, Serafim e Tatagiba, 2014). No entanto, sua classificação como um conjunto de táticas é limitada, considerando que há entre elas importantes variações em termos de acesso ao estado. O protesto e a ocupação de cargos em governos – dois exemplos de táticas classificadas como ações de movimento – resultam em relações diferenciadas com o estado. Por isso, propomos distinguir no processo de interação socioestatal aqueles momentos em que

o movimento é capaz de adentrar o estado, criando ou ocupando um espaço de influência mais perene nos processos decisórios. Trata-se, nos termos de Skocpol, de pontos de acesso ao estado nos quais são arquitetados os encaixes institucionais pelo movimento.

Abers, Serafim e Tatagiba (2014, p. 331) identificaram uma diferenciação entre as ações por fora das instituições e as “ações por dentro das instituições do estado” e sugeriram complementar o conceito de repertório de confronto político de Charles Tilly com o de “repertório de interação” entre estado e sociedade civil. “Esta ampliação”, dizem as autoras, “permite incorporar a diversidade de estratégias usadas pelos movimentos sociais brasileiros e examinar como estas têm sido usadas, combinadas e transformadas” (ibid., p. 331-332). O novo conceito inclui quatro rotinas (protesto, proximidade com os políticos, instituições participativas e ocupação de cargos em governos), amplia a capacidade descritiva da ação de movimentos, no entanto continua operando como um conjunto de formas de ação sem diferenciação em termos da capacidade de influência.

Quando os efeitos dos movimentos sociais nos processos de políticas públicas constituem o foco analítico, é preciso que haja uma distinção capaz de identificar o grau de acesso e influência do movimento nas instituições do estado. Os encaixes entre alguns atores e pontos temporariamente abertos no estado possibilitam uma atuação prolongada no tempo no âmbito das instituições do estado. Exemplarmente, a ocupação de cargos em governos é uma tática assumida por diversos movimentos brasileiros (Dowbor, 2012), mas nos estudos de efeitos opera analiticamente como encaixe. O estado brasileiro dispõe, na sua estrutura, de cargos comissionados que são ocupados pelo partido vencedor nas eleições ou pela coalizão majoritária. Estes cargos são pontos de acesso e influência que se abrem a atores fora dos quadros concursados da burocracia estatal. A depender dos objetivos do movimento (propor mudanças em um setor de políticas públicas) e de suas capacidades (vínculos com os partidos ou burocracias ou conhecimento técnico, por exemplo), o movimento pode vir a ocupar estes cargos, levando para dentro do estado seus projetos e alternativas para as políticas públicas. Os militantes do movimento entram no estado – fazendo “ativismo institucional” (Abers e Tatagiba, 2016) – e lá permanecem, submetidos a regras e normas que operam naqueles espaços institucionais, ainda que não determinadas por eles, enquanto o contexto político lhes for favorável. O mesmo pode ser dito sobre a participação do movimento em instituições participativas como conselhos gestores ou, ainda, sobre a gestão e implementação de programas governamentais por organizações de movimentos. O movimento pode disputar

e alcançar espaço nas instituições e nelas atuar enquanto seu mandato durar. Esta atuação prolongada no tempo caracteriza-se como encaixe.

A existência do encaixe não significa o cessar de outras formas de ação do movimento ou sua desmobilização, pois pertencem à acepção do conceito as noções de instabilidade e de alcance limitado da influência. A ocupação de cargos, por exemplo, é suscetível às reconfigurações da coalizão governante e pode se desfazer mesmo fora do ciclo eleitoral. O conselho gestor, para dar outro exemplo, mesmo dotado de poder deliberativo, não é capaz de acompanhar e controlar todas as decisões do executivo.⁸ Observa-se que, na mobilização do movimento, no momento da construção do encaixe, ocorre uma bifurcação: uma parte do movimento (um grupo, alguns ativistas ou organizações) passa a interagir com uma instituição do estado de modo mais permanente, pois há encaixes, enquanto a outra continua buscando influenciar as instituições do estado por outras vias.

Quando o movimento arquiteta um encaixe no estado, ganhando acesso privilegiado em detrimento de outros atores, podemos nos aproximar analiticamente da concepção de permeabilidade do estado (Marques, 2006), isto é, das partes do estado acessadas e potencialmente influenciadas pelos atores não estatais o que também contribui para a descrição analítica do estado. O conceito de encaixe ilumina, portanto, a permeabilidade do estado aos atores do movimento, sem que deixemos de lado a trajetória das mobilizações.

Conclusão

Os modelos explicativos mais recentes de efeitos políticos de movimentos sociais apontam para a necessidade de considerar as dimensões do movimento social e do estado de forma combinada. Neste artigo, argumentamos que a mútua fertilização entre o modelo de mediação política e a abordagem da *polis* auxilia neste desfecho, ao apreender o estado para além das oportunidades políticas. Políticos, partidos e jogo eleitoral, legado institucional, burocracias e capacidades estatais correspondentes a um setor específico ou poder do estado passam a compor, portanto, a descrição das interações entre atores societários e estatais, tendo em vista os efeitos nas políticas públicas. O conceito de encaixe institucional, por sua vez, ampara a análise dessas interações, na

⁸ Portanto, se o encaixe é qualitativamente diferente em termos da capacidade de influenciar o estado, ainda assim não garante a capacidade de influência abrangente e ampla. Os encaixes são pontos de acesso disputados pelos atores ou temporariamente abertos pelo estado para favorecer um ator em detrimento do outro, mas este acesso não é garantido e pode ser oferecido a outro ator. Os movimentos podem lutar contra esta impermanência e construir o que Adrian Gurza Lavalle et al. (2011) denominam de “domínio de agência”, isto é, acesso privilegiado ao estado garantido pelo alto grau de sua institucionalização.

medida em que direciona o olhar para os pontos de influência nas instituições, mais perenes e que foram percebidos ou arquitetados pelo movimento. Em suma, tanto na aceção estática quanto na dinâmica, a tarefa analítica consiste em descrever partes do estado relacionadas às demandas do movimento e perscrutar *como* essas se combinam às estruturas de mobilização, mediadas por processos de encaixes. Avanços analíticos e metodológicos na direção de *como* as configurações do estado se combinam às do movimento e operam nos resultados das políticas públicas, todavia, carecem da ampliação de estudos empíricos ancorados nesta promissora agenda de pesquisa.

Referências

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Liza; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014 <[10.1590/0011-5258201411](https://doi.org/10.1590/0011-5258201411)>.
- ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? *Sociologias*, v. 13, n. 28, p. 52-84, 2011 <[10.1590/S1517-45222011000300004](https://doi.org/10.1590/S1517-45222011000300004)>.
- ABERS, Rebecca; TATAGIBA, Luciana. Institutional activism: mobilizing for women's health from inside the Brazilian bureaucracy. In: Federico Rossi; Marisa Bülow. *Social movement dynamics: new perspectives on theory and research from Latin America*, London: Routledge, 2016. p. 73-104.
- AMENTA, Edwin. State-centered and political institutional theory: retrospect and prospect. In: *The Handbook of Political Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 96-114.
- AMENTA, Edwin; CAREN, Neal; FETNER, Tina; YOUNG, Michael. Challengers and states: toward a political sociology of social movements. *Sociological Views on Political Participation*, v. 10, p. 47-83, 2002 <[10.1016/S0895-9935\(02\)80018-3](https://doi.org/10.1016/S0895-9935(02)80018-3)>.
- AMENTA, Edwin; CAREN, Neal. Outcomes political. In: David Snow; Donatella Della Porta; Bert Klandermans; Doug McAdam (Org.). *The Wiley-Blackwell encyclopedia of social and political movements*. Malden: Wiley, 2013, p. 1-6.
- AMENTA, Edwin; CAREN, Neal; CHIARELLO, Elizabeth; SU, Yang. The political consequences of social movements. *Annual Review of Sociology*, v. 36, p. 287-307, 2010 <[10.1146/annurev-soc-070308-120029](https://doi.org/10.1146/annurev-soc-070308-120029)>.
- BANASZAK, Lee Ann. Inside and outside the state: movement insider status, tactics, and public policy achievements. In: David S. Meyer; Valerie Jenness; Helen Ingram (Org.). *Routing the opposition: social movements, public policy, and democracy*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 2005. p. 149-176.
- BOSI, Lorenzo; GIUGNI, Marco; UBA, Katrin. *The consequences of social movements*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- CARLOS, Euzeneia. Cooperação e conflito na relação movimentos sociais e estado. *Política & Sociedade*, v. 16, n. 35, p. 321-350, 2017 <[10.5007/2175-7984.2017v16n35p321](https://doi.org/10.5007/2175-7984.2017v16n35p321)>.

- CARLOS, Euzeneia. *Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 30, n. 88, p. 83-99, 2015a <[10.17666/308883-98/2015](https://doi.org/10.17666/308883-98/2015)>.
- CARLOS, Euzeneia. *Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional no contexto pós-transição*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015b.
- CARLOS, Euzeneia. *Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos*. Tese de Doutorado (Ciência Política), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP), 2012 <[10.11606/T.8.2012.tde-13122012-093218](https://doi.org/10.11606/T.8.2012.tde-13122012-093218)>.
- CLEMENS, Elisabeth. Organizational repertoires and institutional change: women's groups and the transformation of U.S. politics, 1890-1920. *American Journal of Sociology*, v. 98, n.4, p. 755-798, 1993 <[10.1086/230089](https://doi.org/10.1086/230089)>.
- DIANI, Mario. Introduction: social movements, contentious actions, and social networks: 'from metaphor to substance'? In: Mario Diani; Doug McAdam (Org.). *Social movements and networks: relational approaches to collective action*. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 1-18.
- DOWBOR, Monika. *A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)*. Tese de Doutorado (Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP), 2012 <[10.11606/T.8.2012.tde-06032013-111003](https://doi.org/10.11606/T.8.2012.tde-06032013-111003)>.
- EARL, J. Methods, movements and outcomes: methodological difficulties in the study of extramovement outcomes. *Research in Social Movements, Conflicts and Change*, n. 22, p. 3-25, 2000.
- GOODWIN, Jeff; JASPER, James. Caught in a winding, snarling vine: the structural bias of political process theory. In: Jeff Goodwin; James Jasper (Org.). *Rethinking social movements: structure, meaning, and emotion*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2004. p. 3-30.
- GAMSON, William. *The strategy of social protest*. Belmont: Wadsworth, 1990.
- GIUGNI, Marco; YAMASAKI, Sakura. The policy impact of social movements: a replication through qualitative comparative analysis. *Mobilization*, v. 14, n. 4, p. 467-484, 2009 <[10.17813/mai.14.4.m2w21h55x5562r57](https://doi.org/10.17813/mai.14.4.m2w21h55x5562r57)>.
- GIUGNI, Marco. Was it worth the effort? The outcomes and consequences of social movements. *Annual Review of Sociology*, p. 371-393, 1998 <[10.1146/annurev.soc.24.1.371](https://doi.org/10.1146/annurev.soc.24.1.371)>.
- GIUGNI, Marco. Political, biographical, and cultural consequences of social movements. *Sociology Compass*, v. 2, n. 5, p. 1582-1600, 2008 <[10.1111/j.1751-9020.2008.00152.x](https://doi.org/10.1111/j.1751-9020.2008.00152.x)>.
- GIUGNI, Marco; PASSY, Florence. Contentious politics in complex societies: new social movements between conflict and cooperation. In: Marco Giugni; Doug McAdam; Charles Tilly (Org.). *From contention to democracy*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1998. p. 81-107.
- GOLDSTONE, Jack. Bridging institutionalized and noninstitutionalized politics. In: Jack Goldstone (Org.). *States, parties, and social movements*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Gabriela. La construcción política de las sociedades civiles. In: Adrián Gurza Lavalle (Org.). *El horizonte de la política: Brasil y la agenda contemporánea de investigación en el debate internacional*. México: Ciesas, 2011. p.207-267.

MARQUES, Eduardo. Redes sociais e poder no estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p.15-41, 2006 <[10.1590/S0102-69092006000100002](https://doi.org/10.1590/S0102-69092006000100002)>.

McADAM, Doug. Conceptual origins, current problems, future directions. In: Doug McAdam; John McCarthy; Mayer Zald (Org.). *Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structure, and cultural framings*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p.49-70.

McADAM, Doug; TARROW, Sidney. Introduction: dynamics of contention ten years on. *Mobilization*, v. 16, n. 1, p.99-102, 2011 <[10.17813/mai.16.1.61m83k7n14813365](https://doi.org/10.17813/mai.16.1.61m83k7n14813365)>.

McADAM, Doug; McCARTHY, John; ZALD, Mayer (Org.). *Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structure, and cultural framings*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

SILVA, Marcelo Kunrath; OLIVEIRA, Gerson. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção estado-movimento – uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, v. 13, n. 28, p.86-124, 2011 <[10.1590/S1517-45222011000300005](https://doi.org/10.1590/S1517-45222011000300005)>.

SKOCPOL, Theda. *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge: Belknap Press, 1992.

SKOCPOL, Theda. Why I am a historical institutionalist. *Polity*, v. 28 n. 1, p. 103-106, 1995.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p.20-45, 2006 <[10.1590/S1517-45222006000200003](https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003)>.

SZWAKO, José Eduardo León. ‘*Del otro lado de la vereda*’: luta feminista e construção democrática no Paraguai pós-ditatorial. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de Campinas (Unicamp). 2012.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. *Sociologia e Política*. v. 24, n. 58, p.85-102, 2016 <[10.1590/1678-987316245804](https://doi.org/10.1590/1678-987316245804)>.

TARROW, Sidney. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

TILLY, Charles. *Regime and repertoire*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.

Recebido em: 5 dez. 2016

Aprovado em: 14 jul. 2017

Autora correspondente:

Euzeneia Carlos

Av. Fernando Ferrari, 514 – Goiabeiras

29075-910 Vitória, ES, Brasil