



**10º ENCONTRO** CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:  
MEMÓRIA E FUTURO  
Associação Brasileira de Ciência Política  
Belo Horizonte  
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

## **AT Participação Política**

### **OS MOVIMENTOS SOCIAIS AFETAM AS POLÍTICAS PÚBLICAS? RESPOSTAS (NÃO) ENCONTRADAS NAS PRINCIPAIS ABORDAGENS**

Euzeneia Carlos (UFES)

Monika Dowbor (UNISINOS)

Maria do Carmo Alves Albuquerque (UNIBAN)

## Os movimentos sociais afetam as políticas públicas? Respostas (não) encontradas nas principais abordagens

Euzeneia Carlos (UFES)  
Monika Dowbor (UNISINOS)  
Maria do Carmo Alves Albuquerque (UNIBAN)

### Resumo

Este artigo visa a contribuir com os estudos sobre os efeitos dos movimentos sociais nas instituições políticas e nas políticas públicas, através de balanço da produção teórica das três últimas décadas. De modo geral, as abordagens existentes acerca dos resultados (*outcomes*) e consequências políticas e institucionais dos movimentos sociais, convergiram para o reconhecimento, de forma combinada, de dimensões que afetam os resultados políticos da ação coletiva, como as dinâmicas dos movimentos e de suas interações com o contexto político. Porém, nas análises dos efeitos políticos da ação coletiva, apesar dos avanços analíticos, a incorporação do contexto político de modo combinado à estrutura de mobilização dos movimentos se fez de modo limitado, e pouco se sabe sobre como os movimentos importam em comparação com outros atores. Em suma, não parece haver proposições concretas para avaliar como a estrutura de mobilização das coletividades se combina com as características formais e informais do contexto político e criam as condições que favorecem os impactos dos movimentos. Diante destes desafios, o artigo apresenta proposições acerca da complementaridade entre estes enfoques e a abordagem de *polis*, que, sem restringir sua observação a movimentos sociais, assinala mecanismos de interdependência e mútua constituição entre atores societários, estatais e instituições. Defendemos que a abordagem de *polis*, ao vincular as condições de acesso ao Estado e de influência nas políticas à configuração institucional do Estado e às capacidades e intencionalidades dos atores envolvidos, desenvolveu proposições explicativas mais precisas acerca das oportunidades e constrangimentos que condicionam os efeitos políticos da ação coletiva.

**Palavras-chave:** movimentos sociais, efeitos políticos, políticas públicas, relações causais.

### Introdução

Os movimentos sociais importam para as políticas públicas? Ainda sabemos pouco sobre as consequências políticas e institucionais dos movimentos. Nas teorias dos movimentos sociais, os primeiros estudos da eficácia (*effectiveness*) dos movimentos focaram-se nas ações disruptivas de protestos e no papel das variáveis organizacionais para o seu êxito. Posteriormente, os estudiosos analisaram os resultados dos movimentos em seu contexto político, destacando o papel da opinião pública, das alianças e da estrutura do Estado. As abordagens de políticas públicas, por seu turno, também não oferecem isoladamente arcabouço teórico-analítico capaz de responder em que circunstâncias os movimentos incidem na produção das políticas.

Avaliar os resultados da ação dos movimentos nas políticas públicas torna-se particularmente relevante no contexto pós-transição, em face de dois fenômenos que caracterizam as interações socioestatais no Brasil contemporâneo. O primeiro diz respeito a crescente

participação institucionalizada de movimentos sociais e atores da sociedade civil nas políticas públicas, mediante a multiplicação das instâncias de participação e controle social em diversas áreas de políticas públicas (Pires, 2011). E, o segundo, se refere ao notório engajamento de movimentos sociais, ativistas e organizações da sociedade civil no processo de produção e implementação de políticas públicas (Carlos, 2012, 2015b). Nesse contexto, muitos movimentos recorrem aos arranjos participativos como canal de mediação da relação sociedade-Estado, mas não só. Esses também acionam um repertório de interação que inclui e articula as ações que ocorrem fora das instituições (protestos, por exemplo) e via instituições (ocupação de cargos, lobby, mecanismos de *accountability* societal e horizontal, articulação entre instrumentos de controle social e controle estatal, lei de iniciativa popular, entre outros) (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Dowbor, 2012; Carlos, 2012, 2015a; Albuquerque, 2015).

Este artigo parte dos avanços analíticos recentes no campo de estudos de movimentos sociais que consistem em romper com as visões de externalidade dos movimentos em face da institucionalidade política (Silva e Oliveira, 2011) e as perspectivas antitéticas que opõem institucionalização e mobilização (Carlos, 2015a). No primeiro caso, os autores constataam um padrão de intersecção entre movimentos e Estado impulsionado pelo “trânsito institucional” de militantes para agências governamentais, em processos mediados por partidos políticos de esquerda (Silva e Oliveira, 2011). No segundo, a autora demonstra que, no contexto pós-transição de institucionalização dos canais de mediação, os movimentos sociais combinam uma diversidade de padrões de interação com o Estado que pode prescindir da oposição mobilização *versus* institucionalização (Carlos, 2015a, 2015b). O olhar dicotomizado para as formas de interação dos movimentos com o Estado e as instituições políticas dificulta desnudar a diversidade de repertórios que as coletividades podem desenvolver. Desse modo, existe uma variedade de modelos organizacionais nos movimentos e romper com as oposições e visões polarizadoras nos permite reconhecer a dualidade na ação desses, que pode se consubstanciar em “padrões híbridos” de interação. A combinação pelos movimentos de ações com uso da política institucionalizada e não institucionalizada oferece pistas acerca dos aspectos dos movimentos e das instituições do Estado que se coadunam com a explicação dos resultados das ações daqueles.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Estudiosos no país têm contribuído com a construção desta nova agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais contemporâneos que, buscando romper com visões maniqueístas de Estado e de Sociedade Civil, contesta as explicações acerca dos movimentos sociais e de seus efeitos baseadas em estruturas dicotômicas: *contention vs* institucionalização, *outsider vs insider*, autonomia *vs* cooptação, contestação *vs* cooperação. Vide, entre outros: Abers e Bülow (2011); Tatagiba (2010); Silva e Oliveira (2011); Szwako (2012); Carlos (2012, 2015b); Dowbor (2012); Abers, Serafim e Tatagiba (2014); Albuquerque (2015); Tatagiba e Teixeira (2016).

A partir de uma perspectiva de constituição mútua entre sociedade civil e Estado este artigo discute as abordagens existentes acerca dos resultados (*outcomes*) e consequências políticas e institucionais dos movimentos sociais. O intuito central dessa análise consiste em capturar se, e em que medida, estas abordagens oferecem respostas satisfatórias para o problema da atribuição causal, dos efeitos para as políticas públicas, quando os movimentos se envolvem em interações com o Estado.

A literatura dedicada aos efeitos dos movimentos sociais, no primeiro momento, assinalou que a estrutura de mobilização (forma organizacional, repertório de ação) dos movimentos sociais condiciona os resultados de sua atuação (Gamson, 1990 [1975]). No segundo momento, ponderou 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 ação coletiva (Giugni, 1998). Avanços seguintes nessa literatura apontaram 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).

Os estudiosos das mudanças políticas e institucionais avançam assim para a proposição de que tanto as configurações societárias quanto o contexto político importam para a explicação dos resultados da ação coletiva na política pública. Vias promissoras foram abertas por estes 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). Desse modo, 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 de suas *interações* com o contexto político.

Apesar dos avanços analíticos, a incorporação do contexto político de modo combinado à estrutura de mobilização dos movimentos se fez de modo limitado, nas análises dos efeitos políticos da ação coletiva (Amenta et al, 2010). Não parece haver proposições concretas para avaliar como a estrutura de mobilização das coletividades se combina com as características formais e informais do contexto político e criam as condições que favorecem os impactos dos movimentos.

Este artigo visa a contribuir com esta área de estudos através de balanço da produção teórica, das três últimas décadas, sobre os efeitos políticos dos movimentos sociais nas instituições políticas e políticas públicas. O trabalho busca reconhecer as contribuições e limitações das abordagens, percorrendo desde o estudo seminal de Gamson (1990 [1975]) até as

elaboraões mais recentes de autores como Giugni (2008), Amenta et. al. (2010) e Amenta e Caren (2013).

Em segundo lugar, o artigo busca contribuir para ampliar as fronteiras teóricas e construir conexões entre literaturas que não necessariamente têm dialogado. Nesse sentido, elabora proposições acerca da complementaridade entre as abordagens e proposições levantadas na primeira parte e a abordagem 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 “*polity approach*” oferece vantagens analíticas para investigar os efeitos políticos e institucionais da ação coletiva no contexto de interações com o Estado, na medida em que não pressupõe a externalidade da relação sociedade civil-Estado e parte do reconhecimento da constituição mútua entre os atores societários e os institucionais (Skocpol, 1992; Houtzager, 2004; Gurza Lavalle, Castello e Houtzager, 2011).

Em termos explicativos, a abordagem de *polis* apresenta a proposição sobre os “encaixes” institucionais entendidos como pontos de acesso de alguns atores ao Estado e de influência nos processos de políticas públicas. Skocpol enfatiza que o *encaixe* entre instituições estatais e atores societários se constitui mediante, por um lado, as condições e mecanismos institucionais (políticas prévias, regras e procedimentos institucionais, capacidades estatais) que conformam a esfera estatal e, por outro, as capacidades e intencionalidade dos atores estatais e societários voltadas à construção de sua relevância política no processo de políticas públicas. Ao vincular as condições de acesso ao Estado e de influência nas políticas (1) à configuração institucional do Estado e (2) às capacidades e intencionalidades dos atores envolvidos, a abordagem de *polis* desenvolveu proposições explicativas mais precisas acerca das oportunidades e constrangimentos que condicionam os efeitos políticos da ação coletiva.

O desfecho do artigo consiste no desenvolvimento de proposições a respeito da explicação dos efeitos dos movimentos sociais sobre as instituições políticas e políticas públicas com base na literatura voltada para este ator coletivo, fertilizando-a com a abordagem de *polis* e chamando atenção especial para os desafios analíticos da avaliação dos efeitos políticos deste tipo de ação coletiva.

### **Os resultados e consequências políticas dos movimentos sociais**

A pergunta se e *como* movimentos sociais afetam a política e as políticas públicas tem mobilizado a atenção de estudiosos preocupados com os resultados ou consequências das ações destes. Muitos estudos consideram que os movimentos sociais e organizações civis têm sido influentes em políticas específicas, embora em certos setores de políticas os resultados sejam remotos. As questões mais globais sobre se a maioria dos movimentos têm

importância e o *quanto* eles importam em comparação com outros determinantes dos resultados políticos não têm sido conclusivamente resolvidas (Amenta et. al., 2010).

As consequências de movimentos sociais foram primeiro enquadradas analiticamente em termos de “sucesso” e “fracasso”, ambos relacionados com as conquistas que os movimentos alcançam através do Estado e do poder alcançado com a influência exercida nas instituições políticas. Nesse bojo, Gamson (1990 [1975]) definiu sucesso como um conjunto de resultados que incidem na aceitação dos desafiantes (*challengers*) pelos oponentes como interlocutores válidos, no ganho em políticas e na “inclusão” dos contestadores ou ocupação de posições no Estado. Mesmo nas classificações com vários degraus, a maioria dos estudiosos identifica riscos no uso da noção sucesso e fracasso para aferir as consequências das ações dos movimentos e tende a abandoná-las. Giugni (1998) acentua que (i) essa perspectiva assume o movimento como homogêneo e atribui sucesso ou fracasso para o movimento como um todo, (ii) a avaliação de sucesso envolve subjetividades e nem sempre é concebida uniformemente pelos atores, podendo inclusive ser antagônica e, (iii) desconsidera que muitas das consequências dos movimentos são inesperadas e não relacionadas às intenções dos participantes. De acordo com Amenta et. al. (2002, 2010), o padrão “sucesso” limita a consideração de muitos impactos políticos possíveis. Os autores afirmam 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” (Amenta et. al., 2010, p. 14.4). Os beneficiários do movimento podem, assim, obter resultados políticos que não foram causados pelos desafiantes, ou seja, os efeitos podem ser não previstos.

Avanços na tipologia das consequências de movimentos sociais buscam substituir a noção de sucesso e fracasso por categorias de efeitos internos e externos. Earl (2000) propõe uma classificação com base no que os movimentos afetam, sintetizada em resultados internos (intramovimento) e resultados externos (extramovimento). Com maior tradição, os estudos sobre os efeitos intramovimento assinalam as consequências *nos ativistas* a partir da pergunta como a participação no movimento afeta os participantes, *dentro do movimento* mediante a construção de identidade coletiva, e no *campo do movimento* em que pese a continuidade temporal dos movimentos, a criação de contra-movimentos e a influência de movimentos específicos no campo movimentalista (Earl, 2000).<sup>2</sup> Ao passo que, os efeitos extramovimento se concentram nas consequências no contexto político e cultural, havendo maior ênfase nos

---

<sup>2</sup> A análise dos efeitos no padrão de ação coletiva de movimentos sociais, no contexto de interação com o Estado e engajamento institucional, pode ser encontrada em Carlos (2015a, 2015b, 2012). A autora identifica mudanças nas organizações de movimentos sociais ao longo do tempo, especialmente em dois aspectos: (i) na complexificação organizacional (especialização funcional e profissionalização), na maioria dos casos combinada com dinâmicas de mobilização, e (ii) no padrão de interação com o Estado, caracterizado pela combinação entre conflito e cooperação.

estudos sobre as mudanças no primeiro *vis-à-vis* com o segundo (Earl, 2000; Giugni, 1998). A agenda sobre a dimensão cultural do movimento concentrou-se no aspecto da micro-mobilização, como os enquadramentos interpretativos (*frame*), sendo pouco numerosos os estudos sobre os resultados culturais na sociedade, as mudanças nos códigos culturais por exemplo. Os estudos empíricos sobre os resultados políticos dos movimentos sociais cresceram substancialmente na última década, porém os desafios metodológicos associados permanecem, e ainda sabemos pouco sobre os seus efeitos não intencionais.

No que se refere aos efeitos extramovimento de caráter político, a distinção menos nuançada identifica efeitos nas políticas públicas (nas suas etapas), nas instituições políticas e nos regimes (Earl, 2000). A abordagem dos “benefícios coletivos” é outra forma de se aproximar analiticamente deste tipo de consequências.

Para analisar especificamente as consequências políticas dos movimentos no Estado, Amenta et al (2002, 2010) propõem uma abordagem dos “benefícios coletivos”<sup>3</sup> conquistados *através* do Estado. O benefício coletivo de maior impacto é aquele de influência contínua sobre o processo político, que remete aos níveis estrutural e sistêmico do Estado, como a extensão dos direitos e de práticas democráticas e a formação de novos partidos políticos. No entanto, para os autores, a maioria da ação coletiva tem como objetivo um nível intermediário. Nesse nível, os bens coletivos são institucionalizados e ao longo do tempo se tornam mais difíceis de serem abolidos, haja vista que envolvem mudanças legislativas, criação de burocracias e a implementação das políticas. As consequências no nível intermediário também consistem no reforço às identidades coletivas de desafiantes (Polletta e Jasper, 2001), bem como à luta contra alvos não orientados principalmente para o Estado quando atingem políticas estatais que lhes favorecem nas lutas contra outros alvos (Tarrow, 1997), fornecendo recursos adicionais e legitimação para o movimento (apud Amenta et. al., 2010).

Esta bibliografia considera que os movimentos alcançam benefícios coletivos sobretudo através da influência na formulação da agenda política, sendo mais impactantes nesta fase inicial do processo político.<sup>4</sup> Estudiosos afirmam que influenciar a agenda política importa para alcançar ganhos legislativos ou que inserir a sua questão na agenda política aumenta a probabilidade de obter benefícios coletivos (King et. al., 2007; Baumgartner e Mahoney, 2005; apud Amenta et. al., 2010). Além de incluir o conteúdo do clamor na agenda legislativa os desafiantes podem influenciar os legisladores na votação do projeto e assim incidir na

---

<sup>3</sup> Bens coletivos podem ser materiais como os programas permanentes de gastos sociais, ou menos tangíveis como novas maneiras para se referir a um grupo (Amenta et al, 2010, p. 14.4).

<sup>4</sup> Teixeira e Tatagiba (2016) identificam, no caso do movimento de moradia de São Paulo a produção de resultados na política de habitação, haja vista a adoção de programas e projetos de habitação autogestionária pelos governos que, segundo as autoras, não teriam sido introduzidos sem a ação do movimento.

probabilidade de alcance dos benefícios coletivos reivindicados. Por conseguinte, podem exercer influência na implementação do projeto, de modo a garantir um processo seguro que perdure no tempo. Acompanhar o processo legislativo – definição da agenda, do conteúdo legislativo, votação e implementação das novas leis – contribui com a compreensão dos impactos dos movimentos no Estado (Amenta et. al., 2010, 2002). Vê-se assim que as consequências políticas dos movimentos podem ir além da aceitação ou reconhecimento de sua legitimidade pelos oponentes ou o Estado.

No nível intermediário de obtenção de benefícios coletivos, a influência do movimento em mudanças políticas pode ser alcançada através de alianças eleitorais e de partidos políticos ou, ainda, através de dispositivos democráticos diretos como referendos e plebiscitos (Amenta et. al., 2010). Pode, por fim, se expressar através da “inclusão” de representantes de organizações de movimentos em funções estatais, como a ocupação de cargos comissionados nas burocracias governamentais, definida como tática articulada aos resultados das ações do movimento (Dowbor, 2012).

De modo geral, os analistas identificam as consequências políticas do movimento no Estado a partir de sua associação às mudanças nas políticas públicas, especialmente na formulação da agenda política, mas também na legislação e sua implementação, nas instituições políticas, na política partidária e nos regimes políticos.

### **Sob quais condições os movimentos importam para a política?**

Os estudos acerca dos resultados ou efeitos políticos dos movimentos sociais partem do suposto de que esses produzem mudanças políticas e sociais. Os exames recentes buscam identificar sob quais condições os movimentos produzem resultados políticos, haja vista a heterogeneidade das circunstâncias em que lutam. Analisar as condições favoráveis aos resultados das ações do movimento 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 estabelecem proposições causais nas quais se conjugam, em graus diferentes, variáveis dos movimentos com aquelas do contexto político.

O primeiro modelo enfatiza os efeitos intencionais dos protestos e das ações disruptivas e o papel das variáveis organizacionais como causas do sucesso dos movimentos (Gamson, 1990 [1975]). Avalia o impacto, sobretudo político, do formato organizacional e investiga se movimentos fortemente organizados são melhor sucedidos que movimentos espontaneamente organizados. Sintomático da preeminência exercida à época pela Teoria



da Mobilização de Recursos nos estudos dos movimentos e confrontos políticos, enfocou-se o papel da estrutura de mobilização (características organizacionais, liderança e estratégias). As consequências da 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 necessária análise condicional que destaque as circunstâncias sob as quais a violência importa para a mudança política e social.

O segundo modelo explicativo assinala o papel crucial do contexto político amplo na facilitação ou constrangimento dos resultados dos movimentos. O estudo da eficácia da estrutura organizacional do movimento se desloca em direção as condições do ambiente externo, expressas por duas categorias explicativas: o papel da opinião pública e da estrutura de oportunidades políticas como relevantes no encadeamento do impacto da ação coletiva (Giugni, 1998). A opinião pública tem entrado nos estudos dos resultados dos movimentos como variável preditora, na medida em que as coletividades endereçam suas reivindicações simultaneamente para os detentores de poder e para o público em geral. Neste último, buscase a aderência à causa, apoio público e apoiadores, elementos que se condensam na opinião pública favorável ao movimento. Este clima propício na sociedade influencia a ação dos políticos a quem pertence a atribuição e o poder de transformação das demandas e reivindicações em políticas públicas que definem e/ou garantem direitos sociais. A interconectividade ou interdependência entre opinião pública, atividades do movimento e ação dos legisladores explica a mudança na política e nas políticas públicas.

No que se refere à categoria “estrutura de oportunidades políticas” (Tarrow, 1997) são destacados por Giugni (1998) dois aspectos cruciais para compreender a relação entre movimentos sociais e os seus impactos: (i) o sistema de alianças e opositores e (ii) a estrutura do Estado. A importância de alianças poderosas tanto dentro quanto fora de arenas institucionais tem sido acentuada em muitas análises de efeitos do movimento na mudança política. Isso significa que a eficácia do movimento social depende de sua capacidade de engajamento em interações com aliados e oponentes; em outras palavras, destaca-se a importância dos recursos políticos e institucionais para os resultados dos movimentos (Giugni, 1998). As instituições, por um lado, produzem constrangimentos à ação coletiva, modelam

suas formas e limitam seu impacto, mas, por outro, abrem oportunidades para os movimentos incidirem nas políticas, quando os desafiadores desenvolvem um papel central nas instituições e podem contar com o suporte de poderosos aliados naquelas instituições. Neste modelo explicativo, os movimentos sociais operam no contexto de interações com apoiadores e antagonistas e as características das instituições e das alianças envolvidas intervêm nos resultados da ação coletiva.

No terceiro modelo explicativo a estrutura de mobilização do movimento e a sua interação com o contexto político operam, de modo combinado, na explicação dos efeitos políticos (Giugni e Yamasaki, 2009; Giugni, 2008; Amenta, 2005). Há duas consequências analíticas importantes desta inflexão. Primeira, o abandono da hipótese inicial de que as condições para o impacto político são as mesmas relevantes para a mobilização. Tal proposição havia restringido a análise dos efeitos dos movimentos à aplicação de variáveis explicativas da emergência das mobilizações, ora estruturas de mobilização (organização, enquadramentos e estratégias) ora contextos políticos (oportunidades políticas favoráveis). Segunda, a busca de variáveis combinadas das *dinâmicas* dos movimentos e de suas *interações* com o contexto político, que operam nos resultados previstos e não intencionais da ação coletiva. Por um lado, são observados avanços em termos explicativos, no espírito da afirmação de Guigni e Yamasaki (2009) de que o impacto do movimento só se concretiza quando a opinião pública e/ou os aliados políticos se combinam com as mobilizações do movimento. Por outro, persistem os desafios na explicação de como a dinâmica de mobilização se combina com as características formais e informais das oportunidades políticas na explicação dos efeitos dos movimentos. De outro modo, a despeito dos progressos, o modelo explicativo combinado não resolve de forma explícita o problema da interação entre as variáveis.

Além destes desafios analíticos e metodológicos, o modelo combinado precisa aperfeiçoar o uso do conceito de oportunidades políticas, em geral acusado de vagueza, imprecisão e ambiguidade (Goodwin e Jasper, 2004). Segundo Amenta et. al. (2002), o conceito de oportunidades políticas ou contextos políticos é definido ambigualmente, sendo analiticamente frágil no estudo dos movimentos sociais porque não explicita o conceito Estado que aparece fundido com outros aspectos do contexto político e com diferentes atores políticos. A literatura de movimentos sociais raramente se refere ao Estado propriamente dito, e as “oportunidades políticas” são vistas como determinantes chaves para a ascensão dos movimentos e resultados alcançados. Esta acepção dificulta a análise do movimento social, especialmente daqueles engajados em sistemas políticos relativamente democráticos, embora possa ter sido útil para explicar movimentos revolucionários e revoluções. 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,

asseveram os autores. Por seu turno, Amenta et. al. (2002) defende a centralidade da categoria Estado na explicação dos resultados políticos dos movimentos e discute os processos pelos quais os Estados influenciam os movimentos sociais, por um lado, e como essas coletividades influenciam o Estado, por outro, coerentemente com a perspectiva neoinstitucionalista de constituição mútua entre Estado e sociedade civil. São destacadas pelos autores variáveis institucionais do Estado para a explicação dos efeitos dos movimentos como: a estrutura de autoridade na política; os processos de democratização, regras, direitos e procedimentos eleitorais; as burocracias estatais e as capacidades repressoras; e as políticas estatais (Amenta et. al., 2002, 2010). Os autores assim defendem o potencial de aplicabilidade do conceito de Estado para a teoria e pesquisa sobre movimentos sociais. Partem de constatações de que os movimentos buscam influenciar o Estado, contestam as políticas estatais, as burocracias, regras e instituições, a fim de obter “benefícios coletivos” para aqueles que representam. E, desse modo, a ação coletiva com frequência influencia o Estado. Os autores argumentam que os estudiosos devem examinar quais os aspectos do Estado considerados relevantes e, então, conduzir conexões entre tais aspectos e os benefícios almejados pelos movimentos sociais; devem desenvolver estudos cujo arco analítico gravite da noção imprecisa de oportunidade política para os aspectos específicos do Estado e das instituições políticas.

A busca de conexões entre as variáveis para explicar os efeitos políticos dos movimentos é perseguida por Amenta et. al. (2010), mas permanece insolúvel. Com esta finalidade, os autores defendem atualmente um quarto modelo, denominado “modelo de mediação política” cuja ênfase reside na interação com o contexto político, dado que o máximo de capacidade de organização e mobilização do movimento não gerará efeitos se não for combinado a um contexto político favorável. Ao invés de identificar as formas organizacionais ou estratégias de ação específicas ou ainda os contextos políticos 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). Isso, pois, as condições que produzem a mobilização – formato organizacional, estratégias e contexto político – algumas vezes tornam difícil a influência no processo político para além da fase de formulação da agenda de governo<sup>5</sup>. Assim, não existe uma forma organizacional, estratégia ou contexto político específico que sempre produza resultados políticos, ou seja, a estrutura de mobilização do movimento produz resultados somente sob certas condições políticas. Dito de outro modo, as formas organizacionais não produzem

---

<sup>5</sup> A formulação de agenda de governo é a primeira das etapas do ciclo de políticas públicas que inclui também a especificação de alternativas, decisão política, implementação, monitoramento e avaliação (Souza, 2006).

efeitos políticos de forma unívoca, mas sim condicionada à sua mediação com fatores do contexto político.

A partir de argumentos de mediação política, Amenta et. al. (2010) defendem que movimentos adquirem influência política quando adaptam suas estratégias e formas organizacionais ao contexto político específico, tais como o nível de democratização do Estado, o sistema partidário no poder e o desenvolvimento da burocracia em torno da política pública almejada. As reivindicações dos desafiantes além de plausíveis precisam obter apoiadores entre os atores estatais, especialmente nas mudanças de longo prazo, para além da formulação da agenda, como a extensão dos direitos e de práticas democráticas. Nessa abordagem, abandona-se a dicotomia entre estratégia disruptiva *versus* assimilativa (institucionalizada) em favor de se abordar a assertividade na ação dos movimentos para além dos protestos.

A partir deste modelo, buscaremos na abordagem da *polis*, a ser discutida a seguir, indicações analíticas que iluminam as conexões dos movimentos com o Estado com vistas a entender os impactos dos atores coletivos nas políticas públicas.

### **Uma perspectiva centrada na *polis* para a análise dos efeitos políticos dos movimentos sociais**

A perspectiva de *polis*<sup>6</sup> é discutida nesta seção tendo em vista sua complementaridade com as proposições apresentadas no “modelo de mediação política”. Esta abordagem, que “vê a política como o *locus* primário da ação” (Skocpol, 1992, p. 41), é centrada na esfera política. Emergente de enfoques da sociologia política, particularmente o neoinstitucionalismo histórico e comparativo, se destacou pela inovação na análise dos processos de formação de políticas públicas. A perspectiva enfatiza os papéis e as relações entre Estado, partidos políticos e atores da sociedade civil, desde as grandes corporações econômicas, as instituições sindicais e a diversidade de outros atores e movimentos sociais que influenciam as políticas públicas, nos Estados Unidos, especialmente na conquista dos direitos de proteção social, dos direitos civis para setores sociais excluídos como negros e mulheres e de outras políticas públicas como as ambientais.

Sem restringir sua observação a movimentos sociais ou a um ator específico, assinala mecanismos de interdependência entre atores societários, estatais e instituições nos processos de mudança institucional. De modo paralelo aos modelos explicativos dos efeitos políticos e institucionais dos movimentos, constrói-se uma abordagem que busca

---

<sup>6</sup> *Polity approach* ou *polity-centered analysis* (Theda 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).

“desenvolver proposições causais que localizem as fontes de mudança institucional”, considerando que estas mudanças não decorrem apenas de “choques exógenos ou mudanças ambientais” (Mahoney e Thelen, 2010, p. 3). Essa abordagem sublinha o papel dos atores nos processos endógenos de mudança institucional, ao contrário de perspectivas que privilegiam como causais os fatores exógenos do ambiente macroeconômico. Abre lugar à análise de outros fatores que se constituem em pressões por mudanças nas instituições e nas políticas geradas e geridas por elas, enfatizando a agência e a ação política. Destaca o ambiente institucional, as vulnerabilidades das instituições à ação, aos comportamentos ou estratégias de atores socioeconômicos e seus interesses na continuidade ou na mudança institucional. Para esta análise, os autores acima colocam certas perguntas:

Exatamente que propriedades das instituições permitem mudança? Como e por que estas propriedades das instituições permitem (ou dirigem) atores para desempenhar comportamentos que promovam as mudanças (e quais são essas condutas)? Como devemos conceituar estes atores? Que tipos de estratégias florescem em que tipos de ambientes institucionais? Quais são as características das próprias instituições que as tornam mais ou menos vulneráveis a determinados tipos de estratégias para a mudança? (Mahoney e Thelen, 2010, p. 3)

Eles sugerem que os desafios de analisar as causas, fatores e condutas que favorecem a mudança institucional estão colocados nas permeabilidades das instituições estatais e nas estratégias dos atores interessados nas mudanças.

No estudo das causas ou fatores que favorecem a mudança institucional, as diversas correntes do neoinstitucionalismo destacam aspectos que serão resgatados na abordagem da *polis*: (i) a importância das conjunturas críticas, que abrem oportunidades para a ação política de atores socioeconômicos, (ii) os processos de mudanças graduais ou “incrementais” (Mahoney e Thelen, 2010), (iii) a dependência do histórico de constituição das políticas ou *path dependence* (Amenta, 2005) e, (iv) as formulações onde se evidenciam os papéis complementares e interativos entre Estado, partidos políticos e atores da sociedade nos processos de mudança institucional.

Todos estes desenvolvimentos analíticos se articulam na abordagem de *polis*, formulada por Theda Skocpol. Sua raiz se desenvolve dentro do quadro de renovação do neoinstitucionalismo estadunidense e seu nascimento costuma ser datado em sua obra “*Bringing the State Back In*” (1985). Seus desdobramentos e avanços analíticos ficaram, porém, mais evidentes no hoje clássico “*Protecting soldiers and mothers*” (1992). Ali, num diálogo fértil com várias correntes e autores da sociologia histórica, a autora, de um lado, criticou interpretações de cunho modernizante e classista, segundo as quais as políticas de Estado eram entendidas como produto direto de pressões sociais. Por outro lado, ela se apropriou de um argumento relativamente negligenciado nos estudos da sociologia histórica, segundo o qual as “políticas públicas moldam a política” (Lowi, 1972, p. 299). Com base no

movimento de mães e soldados mobilizados para ampliar as políticas de proteção social norte-americanas, Skocpol reformulou essa máxima chegando à fórmula: “a política faz políticas públicas, assim como as políticas também refazem a política” (1992, p. 58).

Este vínculo entre a atividade política e as políticas públicas leva à concepção de que há uma mútua constituição entre os atores societários e os institucionais, que é sistematizada por Skocpol quando define a abordagem “*polity-centered*” como aquela que: “compreende atividades políticas, quer estas sejam exercidas por políticos ou por grupos sociais, como condicionadas pelas configurações institucionais dos sistemas de governos e partidos políticos (Skocpol, 1992, p. 41).

A autora assinala, dessa forma, a influência das instituições estatais e partidárias nos grupos envolvidos em atividades políticas. Esta concepção<sup>7</sup> é explicitada por analistas que destacam:

A recíproca constituição entre Estado e Sociedade, ou entre instituições políticas e atores societários ocorre mediante processos que, ao longo do tempo e no mesmo movimento, vão moldando e sendo moldados pelas diferentes instituições políticas existentes (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2011, p. 209).

O reconhecimento amplo do postulado da mútua constituição entre Estado e sociedade civil exige que a ênfase na centralidade da configuração institucional dos governos e sistemas de partidos, como condicionantes cruciais da ação de atores políticos e sociais, seja complementada pela noção de que esta influência recíproca se reforça repetidamente de modo circular – “o condicionamento, além de recíproco, é de índole *iterativa* e molda tanto as capacidades dos atores societários quanto as das instituições políticas” (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2011, p. 218).

Esta perspectiva vale-se ainda do conceito de autonomia inserida<sup>8</sup> desenvolvido por Peter Evans (1995) referindo-se à importância dos laços do Estado com a sociedade. A abordagem da *polis* argumenta também que os atores da sociedade que constroem vínculos estreitos com atores políticos possuem uma ‘autonomia inserida’ com as instituições políticas, e são aqueles que possuem maior capacidade de participar e trabalhar com os atores estatais na produção de políticas públicas<sup>9</sup> (Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya, 2004, p. 4).

---

<sup>7</sup> A perspectiva teórica da mútua constituição entre sociedade civil e Estado é também apresentada por Evelina Dagnino (2011, p. 124).

<sup>8</sup> Evans (1995) aponta que uma ação bem-sucedida do Estado requer uma compreensão de seus próprios limites e a combinação entre uma organização interna coerente e o desenvolvimento de laços estreitos com a sociedade, denominada por Evans de ‘*embedded autonomy*’ e que aqui traduzimos por “autonomia inserida” do Estado em relação à sociedade.

<sup>9</sup> Não se trata aqui da autonomia dos atores sociais, mas de uma mudança de registro analítico para iluminar a interface entre a esfera política, de um lado, e o universo da ação coletiva através dos atores sociais, do outro.

Uma vez assumida a centralidade da mútua constituição, como levar a cabo uma análise dos efeitos das interações entre grupos sociais e instituições estatais mobilizados em torno de políticas públicas? Para responder a esta questão, Skocpol (1992 e 1995) define o que denomina como “abordagem centrada na política”:

(...) minha abordagem centrada na política chama atenção para quatro tipos de processos. Um, o estabelecimento e as transformações das organizações estatais e partidárias através das quais os políticos buscam iniciativas de políticas públicas. Dois, os efeitos das instituições e procedimentos políticos, bem como das mudanças e instituições sociais sobre as identidades, os objetivos políticos e as capacidades dos grupos sociais envolvidos na disputa política. Três, o encaixe [*fit*], ou a falta dele, entre os objetivos e capacidades dos diversos grupos politicamente ativos e os pontos de acesso e de influência, historicamente mutáveis, permitidos pelas instituições políticas de uma nação. E, quatro, as maneiras pelas quais as políticas sociais anteriormente estabelecidas afetam políticas subsequentes ao longo do tempo (Skocpol, 1995, p.105).

Em sua obra de 1992, a autora analisa a construção da política de seguridade social nos Estados Unidos a partir da expansão dos benefícios previdenciários originados na guerra civil, discutindo o maior sucesso obtido pelos grupos organizados de mulheres na conquista de políticas sociais para mães e mulheres trabalhadoras. Buscando comparar este sucesso com o fracasso das lutas sindicais que também buscaram ampliar os benefícios concedidos aos veteranos da guerra e suas famílias para todos os deficientes e idosos, ela analisa diversos fatores que dão vantagens às lutas das mulheres, entre os quais as instituições estatais e políticas, os grupos sociais e suas alianças e as relações entre ambos. É a partir desta análise que ela formula sua perspectiva centrada na *polis* e detalha cada um dos quatro tipos de processos que ela focaliza (Skocpol, 1992, p. 41- 60), conforme segue:

- Um: O Estado é um conjunto de instituições relativamente diferenciadas entre si no qual os políticos e os gestores públicos podem desenvolver a ação autônoma e independente de interesses de outros atores sociais.

Comparando o processo de formação do Estado nacional e do sistema de partidos norte-americano com os que conformaram os Estados europeus e seus padrões de estado de bem-estar social, Skocpol (p. 41-46) mostra a influência destas diferentes conformações nos processos de formação das políticas públicas. Fiel às premissas do neoinstitucionalismo histórico, a autora defende a importância da compreensão da formação histórica dos Estados como “prelúdio” para explicar a ação dos políticos e gestores públicos para a produção de políticas sociais. O ponto central deste processo consiste em afirmar a possibilidade da ação independente dos funcionários públicos e políticos eleitos, pois estes, 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 estas ideias e interesses, ou pelo menos não os prejudiquem” (p. 42). Esse potencial de ação

independente se origina no caráter organizacional e institucional próprio do Estado que produz lutas entre suas partes internas e se engaja em conflitos internacionais. Esse potencial de ação independente é condicionado, por sua vez, pela existência de capacidades estatais. Sem elas, os atores estatais não se engajariam na produção de inovações em políticas públicas<sup>10</sup>. Esquemáticamente, a autora apresenta da seguinte forma as relações destacadas neste primeiro processo:

Formação do Estado → características das organizações/instituições do Estado com suas capacidades e necessidades → contribuições dos políticos e gestores na produção de políticas públicas.

- Dois: As identidades, os objetivos políticos e as capacidades de todos os grupos sociais envolvidos na disputa política são influenciados por instituições e processos políticos.

Skocpol não descarta os argumentos clássicos das teorias socioeconômicas a respeito da formação da consciência de grupos e dos conflitos de classe, porém defende a influência dos fatores políticos nestes processos. Destaca as seguintes relações de interdependência; i) os padrões de desenvolvimento burocrático afetam as possibilidades dos grupos sociais “fazerem coisas” através da autoridade pública; ii) as regras do jogo eleitoral e o escopo do eleitorado afetam as identidades sociais que figuram nos debates políticos e iii) os arranjos institucionais do Estado e partidos políticos influenciam as capacidades de vários grupos de se verem como coletivos, de se organizarem e de fazerem alianças. No caso por ela estudado, mostra como a inclusão plena dos trabalhadores americanos nas rotinas da democracia eleitoral e partidária não gerou a necessidade de mobilização em torno do crivo de classe para superar a exclusão do sufrágio. Este processo explicaria a relativa fraqueza de classe trabalhadora nos Estados Unidos em comparação com a classe trabalhadora europeia, sua forte consciência de classe e seus robustos sindicatos que tiveram que lutar pela gradativa inclusão no direito ao voto. (Skocpol, 1992, p. 47-48).

O esquema proposto pela autora para este processo inclui a mútua determinação de fatores sociais e políticos na conformação de identidades e capacidades de ação coletiva nos processos políticos em setores de políticas sociais (Skocpol 1992, p. 47):

---

<sup>10</sup> Sobre as capacidades estatais a autora enfatiza dois aspectos: **a criação e a consolidação de agências estatais e de burocracias** profissionalizadas. Sobre as burocracias explicita características e capacidades específicas: devem ser especializadas, estáveis, duradouras, com capacidade administrativa e *expertise* específica e suficiente para implementar determinadas políticas públicas. Aponta ainda o papel de apoio e subsídio das agências técnicas e científicas de coleta e produção de informações, estatísticas e conhecimentos específicos em cada setor de política (Skocpol, 1992, p. 46).



Estruturas do Estado e dos partidos e abrangência do eleitorado	→	Identidades sociais
Relações socioeconômicas e padrões culturais	→	politizadas e orientações políticas de grupos e suas capacidades

- Três: (...) 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).

Estes pontos de acesso e influência ao Estado são denominados por Skocpol como encaixe (*'fit'*) entre atores sociais e instituições políticas. Desde o seu texto de 1985, a autora destaca a importância dos “pontos de encaixe” entre o Estado e os grupos que objetivam incidir politicamente na vida pública:

Os significados da vida pública e as formas através das quais os grupos coletivos tornam-se conscientes dos objetivos políticos e trabalham para atingi-los surgem não da sociedade por si só, mas nos pontos de encaixe entre Estado e sociedade (Skocpol, 1985, p. 26).

Em 1992, a autora avança em sua formulação pontuando que o desenvolvimento histórico das instituições governamentais, sistemas de partidos políticos e regras eleitorais não só afetam a consciência e as orientações políticas dos vários grupos sociais, conforme explicitado no ponto anterior, como também proporcionam os pontos de acesso às instituições. A autora introduz aqui um importante elemento explicativo para o sucesso de qualquer grupo social ou movimento, para além dos fatores tradicionalmente apontados tais como a autoconsciência e a mobilização de recursos e, neste último item, entra em franco debate com a Teoria de Mobilização de Recursos. Este elemento consiste na existência de um encaixe 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.

Persistente em seu método comparativo, a autora parte da análise dos grupos empresariais, com muita organização e recursos e que têm muitos pontos de acesso e influência aos “legislativos, comitês dentro dos legislativos, executivos e agências” estatais e, “se necessário, aos tribunais federais ou estaduais” para, com isso “deter ou bloquear políticas indesejadas” (Ibidem, p. 57). Compara também casos de encaixes bem-sucedidos ou a falta deles no sucesso ou na derrota de empreendimentos de luta social pela conquista de políticas sociais.

Além do seu potencial explicativo, a categoria de encaixe constitui uma forma analítica capaz de capturar a porosidade e a permeabilidade estatais e nos auxilia na reconstrução da

interação do Estado com os movimentos sociais. Abordaremos estes aspectos na última seção.

- Quatro: As políticas sociais anteriormente estabelecidas afetam a política subsequente ao longo do tempo.

Skocpol destaca a influência das políticas sociais anteriores sobre a política subsequentes (*path dependence*). Sublinha que as políticas públicas podem ter consequências positivas ou negativas para o seu desenvolvimento futuro, pois “podem ter o efeito de estimular identidades sociais e capacidades políticas inéditas, tanto de grupos que têm interesse na expansão da política como de grupos que buscam revogar ou reorientar a política em questão” (1992, p. 58).

Ao vincular as condições de acesso ao Estado e de influência nas políticas (1) à configuração institucional do Estado e (2) às capacidades e intencionalidades dos atores envolvidos, a abordagem da *polis* desenvolveu proposições mais precisas acerca das oportunidades e constrangimentos que condicionam os efeitos políticos da ação coletiva.

### **Desafios analíticos no estudo dos efeitos políticos dos movimentos no contexto de interações com o Estado**

As proposições gerais da abordagem de *polis* e sua categoria de encaixes facultam aos pesquisadores de movimentos sociais algumas ferramentas analíticas que introduzem nuances importantes para compreender os efeitos políticos dos movimentos no contexto de interações com o Estado: (i) a distinção entre a ação do movimento e o encaixe como acesso mais permeável às instituições do Estado e (ii) a forma dupla, estática e dinâmica, de operacionalizar a análise do Estado.

Um dos principais entraves para estudar a interação entre os movimentos sociais e o Estado com vistas a analisar os impactos dos movimentos nas políticas públicas é a falta de uma maior especificação analítica do repertório de ação, quando esse abrange conceitualmente também as ações via instituições e ações institucionalizadas. Se esta ampliação analítica já consta como consumada na literatura especializada (McAdam e Tarrow, 2011), denominar todas estas ações como um conjunto de táticas é limitador na medida em 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. Tatagiba, Abers e Serafim (2014) identificaram esta diferenciação, distinguindo as negociações por fora das instituições das “ações por dentro das instituições do Estado” (p. 331) e sugeriram contornar este problema analítico ao

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” (ibidem, p. 331-332). O novo conceito inclui quatro “rotinas”<sup>11</sup>, no entanto, se furta de incrementar analiticamente o conceito originalmente cunhado por Tilly (2006), pois continua operando como um conjunto de formas. Quando o impacto dos movimentos sociais nos processos de políticas públicas constitui o foco analítico é preciso que haja uma distinção capaz de identificar o grau de penetração do movimento nas instituições do Estado e o tipo de sua atuação quando ela está sujeita às regras institucionalizadas.

A abordagem de *polis* oferece uma categoria neste sentido. O conceito de encaixe, apresentado na seção anterior, permite considerar que algumas ações de movimento que ocorrem por dentro das instituições do Estado podem ser entendidas como acesso mais permanente ao Estado, sujeito a um conjunto de regras<sup>12</sup> que contribui para os resultados dos movimentos nas políticas públicas. Os encaixes, como pontos temporariamente abertos pelo Estado a alguns atores e recusados a outros, possuem um caráter de atuação prolongada no tempo no âmbito das instituições do Estado o que os diferencia das ações do repertório. A ocupação de cargo em governos, por exemplo, é uma tática assumida por diversos movimentos brasileiros, mas em termos analíticos, funciona como encaixe. O Estado brasileiro dispõe, na sua estrutura, de cargos comissionados que são ocupados pelo partido vencedor nas eleições ou pela coalizão majoritária. Este é um ponto de acesso e influência que se abre a atores fora dos quadros concursados da burocracia estatal. A depender dos objetivos do movimento – propor mudanças em um setor de políticas públicas – e suas capacidades – vínculos com os partidos, 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, 2014) – 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

---

<sup>11</sup> São elas: protesto, proximidade com os políticos, instituições participativas e ocupação de cargos em governos (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014).

<sup>12</sup> O conceito de repertório de ação de movimentos sociais parece ser herdeiro de duas tradições distintas. Uma claramente filiada aos pressupostos do neoinstitucionalismo e, entre eles, o postulado do mutuamente constitutivo. Revela este caráter quando ressalta a historicidade das formas de ação usadas pelos movimentos. Outra tradição parece ser a de um pluralismo atualizado na medida em que percebe os movimentos principalmente como atores coletivos que formulam demandas e empreendem lutas políticas. É um pluralismo atualizado porque reconhece que as ações dependem dos recursos de que os atores dispõem e estes recursos vão traçar os limites para sua atuação.

programas governamentais por organizações de movimentos. O movimento pode disputar e alcançar espaço nas instituições e atuar lá enquanto seu mandato durar e esta atuação prolongada no tempo caracteriza-se como encaixe<sup>13</sup>.

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. O que é observado como campanha de mobilização do movimento, no momento da construção do encaixe se bifurca: uma parte do movimento (um grupo, alguns ativistas, uma organização) passa a interagir em uma instituição do Estado de modo mais permanente, enquanto a outra continua buscando influenciar as instituições do Estado por outras vias, ou age simultaneamente em ambas as frentes. 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.<sup>14</sup> O conceito de encaixe implica, portanto, a possibilidade de introduzir maior interação institucionalizada entre o movimento e o Estado, sem deixar de lado a trajetória das mobilizações.

A vantagem de distinguir analiticamente as ações e repertórios dos encaixes nos estudos que buscam entender os efeitos de movimentos sociais nas políticas públicas se repõe também na análise do Estado. Pensar repertório de ação implica reconstruir a parte do Estado como alvo da atuação do movimento de forma mais dinâmica e diacrônica; o encaixe requer uma descrição mais estrutural e sincrônica, dimensionando a permeabilidade do Estado. O Estado aparece na análise na medida em que o movimento se mobiliza – a Teoria do Processo Político denomina estes instantes de oportunidade política –, mas pode continuar depois nas sucessivas interações. Nelas a interação não se dá, a não ser em momentos revolucionários ou quando os movimentos participam das eleições, com a figura genérica e poderosa do Leviatã, mas com as instituições específicas. As ações empreendidas pelo movimento ajudam a reconstruir analiticamente as partes do Estado que importam para o movimento, traçando a linha dos processos de decisão que são relevantes em uma dada mobilização. Desta forma, a análise do Estado pode deixar de abordá-lo como um bloco monolítico e se torna capaz de identificar o lócus de interação e as reações (ou sua falta) das instituições acionadas.

---

<sup>13</sup> No entanto, o uso da audiência pública, que é uma outra instituição participativa, pode ser enquadrada como ação, tendo em vista que seu uso é pontual.

<sup>14</sup> 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) denomina de “domínio de agência”, isto é, uma exclusividade de acesso ao Estado garantido pelo alto grau de sua institucionalização.

Quando o movimento arquiteta, por sua vez, um encaixe no Estado, ganhando acesso privilegiado em detrimento de outros atores, podemos nos aproximar analiticamente da concepção de permeabilidade do Estado (Marques, 2006)<sup>15</sup>, isto é, das partes do Estado acessadas e potencialmente influenciadas pelos atores não estatais. Quando o movimento arquiteta o encaixe, a análise do Estado naquele ponto de acesso implica retratar as características institucionais que o permitem. Requer uma análise da estruturação do Estado e da sua trajetória de médio e longo prazo que trazem à superfície os marcos das interações socioestatais pregressas.

Em conclusão, em relação ao modelo de mediação política, a abordagem de *polis* traz as seguintes contribuições. Em primeiro lugar, sem constrangimentos normativos referentes à autonomia dos movimentos sociais, destaca claramente que a construção ou aproveitamento de pontos de acesso ao Estado pelos movimentos é um importante fator explicativo das mudanças nas políticas públicas. Com isto permite a distinção analítica entre a ação e o encaixe. Em segundo lugar, se o conceito de repertório de ação já assinalava a mútua constituição entre os atores sociais e o Estado, as proposições da abordagem de *polis* e a categoria de encaixe permitem avançar na interpretação e análise do Estado; não pela macroanálise, mas pela reconstrução das interações específicas, ou seja, dos episódios de interação entre os movimentos e as instituições do Estado.

#### Referências bibliográficas:

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. (2014). Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados – Revista de Ciências Sociais** [Rio de Janeiro] v. 57, n. 2, p. 325-357.

ABERS, R.; VON BÜLOW, M. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, Porto alegre, ano 13, n. 28, p. 52-84, set./dez.

ABERS, R.; TATAGIBA, L. (2014). Institutional Activism: Mobilizing For Women’s Health From Inside The Brazilian Bureaucracy. 38º Encontro Anual da Anpocs. **Anais...** Caxambu: Anpocs.

ALBUQUERQUE, M. C. A. (2015). O movimento pelos direitos da criança e do adolescente e o controle social sobre a política socioeducativa: Repertórios de interação socioestatal. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 14, n. 29, Jan/Abr, p. 31-66.

AMENTA, E. (2005) State-Centered and Political Institutional Theory: Retrospect and Prospect. *In: The Handbook of Political Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.

---

<sup>15</sup> Eduardo Marques 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).

AMENTA, E.; YOUNG M. P. (1999). Making an impact: conceptual and methodological implications of the collective goods criterion. *In* GIUGNI, M.; McADAM, D.; TILLY, C. (eds) **How social movements matter**. University of Minnesota Press, 22-41.

AMENTA, E.; CAREN, N.; FETNER, T.; YOUNG, M. (2002). Challengers and States: toward a political sociology of social movements. **Sociological Views on Political Participation**, vol. 10, p. 47-83.

AMENTA, E.; CAREN, N. (2013). Outcomes political. *In*: SNOW, D. A.; DELLA PORTA, D.; KLANDERMANS, B.; McADAM, D. (Eds), **The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements**, 2013, p. 1-6.

\_\_\_\_\_. (2004). The Legislative, Organizational, and Beneficiary Consequences of State-Oriented Challenges. *In*: SNOW, D.; SOULE, S.; KRIESI, H. (Eds.), **The Blackwell Companion to Social Movements**. Oxford: Blackwell, p. 462-488.

AMENTA, E.; CAREN, N., CHIARELLO, E.; SU, Y. (2010). The political consequences of social movements. **Annual Review of Sociology**, vol. 36, p. 287–307.

CARLOS, E. (2015a) Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 83-99, jun.

\_\_\_\_\_. (2015b) **Movimentos sociais e instituições participativas**: efeitos do engajamento institucional no contexto pós-transição. Belo Horizonte: Fino Traço, 468p.

\_\_\_\_\_. (2012) **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, mimeo, 398p.

CLEMENS, E. (1993) Organizational Repertoires and Institutional Change: Women's Groups and the Transformation of U.S Politics, 1890-1920. **American Journal of Sociology**, Chicago, USA, 98 (4).

DAGNINO, E. (2011). Civil Society in Latin America. *In*: EDWARDS, M. (Org.). **The Oxford Handbook of Civil Society**. Oxford: Oxford University Press.

DOWBOR, M. (2012), **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, mimeo.

GOODWIN, J.; JASPER, J. (2004). Caught in a winding, snarling vine: the structural bias of political process theory. *In*: \_\_\_\_ (Eds.) **Rethinking social movements**. Structure, meaning, and emotion. Rowman & Littlefield Publishers, p. 3-30.

GAMSON, W. (1990 [1975]). **The strategy of social protest**. Belmont, California: Wadsworth.

GIUGNI, M.; YAMASAKI, S. (2009). The policy impact of social movements: a replication through qualitative comparative analysis. **Mobilization**, 14(4), p. 467-484.

GIUGNI, M. G. (1998). Was it worth the effort? The outcomes and consequences of social movements. **Annual Review of Sociology**, p. 371-393.

\_\_\_\_\_. (2008) Political, Biographical, and Cultural Consequences of Social Movements. **Sociology Compass** 2.5, p. 1582–1600.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. (2011), La construcción política de las sociedades civiles. *In*: GURZA LAVALE, A. (org.), **El horizonte de la política**. Brasil y la

agenda contemporânea de investigação en el debate internacional, México, CIESAS, p. 207-267.

HOUTZAGER, P. (2004). **Os últimos cidadãos**. Conflito e Modernização no Brasil Rural. São Paulo, Globo.

HOUTZAGER, P.; GURZA LAVALLE, A.; ACHARYA, A. (2004), Atores da sociedade civil e atores políticos participação nas novas políticas democráticas em São Paulo, in AVRITZER, L. **Participação em São Paulo**. São Paulo/SP: UNESP, 257-322.

LOWI, T. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, Vol. 32, No. 4. (Jul. - Aug.).

MAHONEY, J.; THELEN, K. (2010) A Theory of Gradual Institutional Change. *In: Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. NY: Cambridge University Press.

MARQUES, E. (2006). Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 21, n. 60.

McADAM, D; Tarrow, S. (2011). Introduction: Dynamics of Contention Ten Years On. **Mobilization**. Volume 16, Issue 1, Feb., Stanford University.

PIRES, R. R. C. (org.). (2011). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, Paul. A. (Ed.) **Theories of Policies Process**. Boulder, Colorado, US. Westview Press, p. 189-222.

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. L. (2011). 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**, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 86-124, set. /dez.

SKOCPOL, T. (1985) **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. (1992). **Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States**. Cambridge: Belknap Press/Harvard University Press.

\_\_\_\_\_. (1995). Why I am a Historical Institutionalists. **Polity**, vol. 28 (1), p.103-106.

SZWAKO, J. E. L. (2012). **'Del otro lado de la vereda': luta feminista e construção democrática no Paraguai pós-ditatorial**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade de Campinas (UNICAMP).

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. (2016). Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Sociologia Política**. v. 24, n. 58, jun., p. 85-102.

TATAGIBA, L. (2010). Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas. O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – Primeiras reflexões. **Colombia Internacional**, v. 71, p. 63-83.

TARROW, S. (1997). **El poder en movimiento**. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madri: Alianza Editorial.

TILLY, C. (2006). Preface e Repertoire of contention. *In: TILLY, C. Regime and Repertoire*. Chicago. The University of Chicago Press.