



# Chaves estratégicas e abordagem relacional: inovações analíticas entre Sociedade Civil, Estado e Institucionalização

Euzeneia Carlos, Osmany Porto De Oliveira,  
Wagner De Melo Romão (orgs.). *Sociedade civil e políticas  
públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo*.  
Editora Argos: Chapecó-SC, 2014, 313p.

*Sociedade civil e políticas públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo* reflete um conjunto de preocupações analíticas recentes na literatura, procura estabelecer conexões entre diferentes abordagens e disciplinas para explicar fenômenos políticos. Na análise das políticas públicas, para o entendimento do “Estado em ação”, compreende a

natureza diversa entre atores sociais e políticos, formas de ação e interação nos espaços participativos, propondo a compreensão da ação coletiva, no contexto democrático, em diálogo com as instituições participativas, a partir de uma perspectiva relacional e ramificada.

O cerne da obra recupera a relação multidimensional entre

sociedade civil e Estado, atores sociais e atores políticos, ação coletiva e movimentos sociais, instituições participativas e políticas públicas, promovendo uma agenda provocativa ilustrada pela abordagem relacional, processual e contextual. No sentido de prorromper com as categorias analíticas, limites conceituais e literatura tradicional, os estudos reunidos avançam em três clivagens promovendo “chaves mais estratégicas” na relação e interação das estruturas com a agência. Os planos contributivos representam as apostas analíticas de uma nova geração de pesquisadores, entusiasmados pela reconfiguração das novas formas de ação e interação no Brasil pós-transição, confluindo nos estudos sobre movimentos sociais, sociedade civil e participação.

As implicações críticas ao debate orientam (primeiro) sobre o conflito entre os poderes, das operações internas do **Estado – plural** – em suas relações com a sociedade civil, realçando a **diversidade institucional** e os **interesses conflitantes**, expondo que a literatura produzida tinha como premissa um Estado problemático, fechado e oposto às formas de democratização; ascensão (segundo) das **peculiaridades** sobre a **sociedade civil**, também interpretada em cará-

ter unitário, democratizante e emancipatório, muito em decorrência do contexto histórico, mas através da crítica interna do campo de estudo, abandona o polo virtuoso antagônico ao Estado, para uma **compreensão plural**; com perícia (terceiro) propõe a caracterização da **institucionalização** a partir das **relações, interações e formas de ação**, entre o Estado (**instituições políticas**) e a sociedade civil (**atores sociais**), contemplados sob a ótica múltipla, considerando a variedade de **arranjos formais e informais** que estas conexões podem materializar.

Gurza Lavalle perfaz e inaugura as combinações analíticas, questões iluminadas, o rigor e controle metodológico dos trabalhos reunidos para a ampliação do entendimento sobre as relações entre os atores e instituições no Brasil contemporâneo.

Para este empreendimento a obra reúne uma série de pesquisas e contribuições inovadoras, apresentado em nove capítulos, estruturado em duas partes, baseadas nas relações entre atores sociais e políticos, sob a ótima das instituições participativas no processo de políticas públicas.

A **Primeira Parte** apresenta os estudos sobre as formas de ação e interação coletiva, movimen-

tos sociais e organizações da sociedade civil, engendradas em instituições participativas, ou seja, arranjos institucionalizados de participação para processo de política pública e mudança, escapulindo às visões monolíticas de Estado e sociedade civil.

Analisando os efeitos do **Engajamento Institucional** dos **Movimentos Sociais** em **Instituições Participativas** e seus **Padrões de Ação Coletiva**, Euzeneia Carlos, avalia as mudanças nos e dos movimentos sociais, alimentados pelo processo de redemocratização do país, no que concerne às dimensões organizacional, relacional e discursiva. Por meio do método comparativo de estudos de caso (*cross-case, cross-time*) analisa as regularidades e variações nos padrões de ação coletiva do Conselho Popular de Vitória (CPV) e a Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente (Acapema). Apresenta as restrições das chaves analíticas para compreensão entre os movimentos e a institucionalização, compreendendo a habilidade e combinações complementares e híbridas na interação em o Estado e a sociedade.

A despeito da literatura, a pesquisa demonstra que o processo de resignificação da relação Estado-sociedade implica em

transformações no padrão de ação coletiva dos movimentos sociais engajados em instituições participativas incidindo sobre a dimensão organizacional e discursiva dos atores coletivos. O exame, no longo prazo, destacou as transformações, mudanças e continuidades na ação coletiva entre atores sociais e institucionais, mutuamente, no bojo do processo político.

Sobre as formas de ocupação do Estado, o Capítulo 2 de **Monika Dowbor**, analisa a atuação do **Movimento Sanitário** de 1970 a 1980, incorporando no **repertório de ação coletiva** as **práticas institucionalizadas** dos movimentos sociais, via Estado. Aponta que no contexto democrático, o movimento sanitário ocupa cargos institucionais como uma tática para seu projeto político, sustentando as organizações e padrões de ação e interação do movimento social.

Para a iniciativa, recupera o marco teórico sobre os movimentos sociais, acrescentando outras facetas aos repertórios de ação, através da ampliação analítica para analisar as dinâmicas de interação que desafiam Estado, sociedade civil e movimentos sociais. Conclui que a ação via institucionalização influencia os rumos da política e sua imple-

mentação, conforme o desenho das coalizões governamentais, confirmando a **perspectiva conjuntural, relacional e processual** das formas de mobilização.

Sobre as **Organizações Comunitárias** e as dinâmicas de **Políticas Públicas Microterroriais**, a autora Júlia Moretto investiga a atuação coletiva das comunidades que vivem nas periferias de São Paulo, ampliando o escopo das narrativas vigentes para além da concepção fechada entre as fronteiras de sociedade civil e política, ressalta a importância de olhar para as relações, e não somente atores ou espaços.

Encontra que a atuação coletiva em nível microterrorial, para dar conta da **variedade de demandas e setores de políticas**, utiliza, pois repertório de ação variado, no intuito de encaminhar demandas e acessar o Estado, seja de forma generalista ou multi-setorial. O modus operandi das dinâmicas políticas evidenciam a insuficiência das categorias analíticas, já que os repertórios de ação são articulados conforme a demanda de cada situação e os recursos disponíveis no contexto, possuindo como lógica a combinação do **histórico de mobilização, tipo de ação, e as redes construídas no tempo e no espaço**.

O último capítulo da primeira parte, Osmany Porto trata do processo de **circulação internacional dos Orçamentos Participativos** e dos atores implicados em seu **processo de difusão**. Destaca a representação e a efetividade desses dispositivos de governança democrática como mecanismos de difusão, para tanto analisa a interação entre as elites e as instituições no processo de difusão, a partir da ação coletiva transnacional.

Realizando a leitura a partir do Orçamento Participativo de Porto Alegre, demonstra que as instituições internacionais, a priori, não foram essenciais no processo de circulação, mas sim, os **atores sociais e políticos (embaixadores e paradiplomatas)** em relação às instituições. Isto porque, além da **dimensão técnica** para apropriação da política e legitimação do dispositivo, existem outras dinâmicas, relacionadas aos atores, interesses e influências que **impactam** no processo de circulação, e que devem ser esclarecidas por apostas em **novas operações conceituais**.

A **Segunda Parte** do livro flagra e examina as **interações das instituições participativas**, os **agentes políticos e atores sociais**, propriamente as relações e conflitos entre poderes, burocracias,

preferências e comportamentos em instituições.

Enfatizando a **mudança em enfoques analíticos**, Wagner Romão, argumenta sobre a **generalização** da sociedade civil como maior acionária dos estudos sobre as instituições participativas. A estratégia do quinto capítulo é fundamental já que aponta as abordagens na literatura que sustentam a visão defasada e dicotômica da relação entre Estado, sociedade civil, ação coletiva e participação, sugerindo que a **sociedade política** possui dinâmicas próprias sobre as instâncias de participação.

Refaz as origens do hiato sobre a **perspectiva relacional** e as **inovações institucionais** no que tange as teorias da democracia na literatura nacional. Ilustra as tentativas de incorporar o **agir político**, numa visão ampla, sobre as experiências de participação, valendo-se sobre o debate de autores importantes na área e da crítica às teorias tradicionais, problematizando, os achados empíricos, sobre as relações entre as instâncias de participação e suas articulações com a sociedade política, que não se esgotam como categorias estanques.

No sexto capítulo, das **disputas** entre organizações da **sociedade civil** e **agentes estatais** no

processo de política pública e legitimidade institucional, **Carla Tomazini**, dedica análise das políticas de transferência de renda através de pesquisa empírica sobre o Bolsa Família e o Cartão Alimentação.

No projeto político da relação sociedade civil e Estado, como grupos de atores reunidos pela disputa de um problema político, identifica dois tipos de coalizações: segurança alimentar-participativa e capital humano, diferenciando-se conforme as formas de distribuição do poder, mobilização de recursos para implicação na agenda de governo, e nos papéis e definições entre sociedade civil e Estado na condução de programas de transferência de renda. Aponta que crenças e valores, ou seja, **comportamentos** são importantes **dimensões** na definição dos **arranjos participativos**, e que podem implicar na mudança de trajetória de políticas.

Focalizando a **dinâmica de representação** nas **instituições participativas**, o sétimo capítulo de **Paula Pompeu Lima**, ilustra que representação e legitimidade das decisões políticas não se restringem ao momento eleitoral. Para tanto analisa a prática de representação dos conselheiros em arranjos participativos nos Con-

selhos Nacionais de Assistência Social, dos Direitos da Criança e do Adolescente, e de Segurança Alimentar e Nutricional.

Realça a insuficiência de pesquisas sobre a representação de líderes de movimentos sociais e organizações da sociedade civil em experiências participativas de gestão. Sobre o exercício da representação infere que as escolhas feitas pelos atores políticos são complexas, pois tem caráter dinâmico e **contextual**, efêmero e **transitório**, a autoavaliação é condição *sine qua non* para o político e para o analista.

O oitavo capítulo finaliza a segunda parte do livro, **Luciana Martins de Souza** aponta o orçamento participativo vislumbra uma série de **relações entre atores político**, presumindo uma **arena de interesses, conflitos e influências**, viabilizando uma racionalizada que estabelece padrões entre o Executivo, Legislativo, partidos e lideranças como mantedor da instância participativa.

Através da comparação entre três experiências – Matão, Rio Claro e São Carlos – propõe que o orçamento participativo pode ser analisado a partir da inserção das **múltiplas arenas** (eleitoral, governamental e legislativa), seja por conflito ou cooperação,

a atuação modifica-se de arena para arena, pois as variações nos padrões de relação entre estes poderes que compõem o governo sinalizam as diferentes trajetórias de orçamentos participativos.

**Gizela Zarembeg**, autora do capítulo final oferece a reflexão sobre os **circuitos de representação** nas instituições representativas, e sobre as formas de ação dos atores sociais no processo de políticas públicas, em perspectiva de América Latina, avaliando a complementariedade entre participação e representação no bojo das instâncias. Em **Força, projeto, palavra e povo: circuitos de representação em conselhos de desenvolvimentos municipal na América Latina** destacam-se quatro tipos de **mediação entre sociedades e partidos**: mobilização (Venezuela), cooptação (Nicarágua e México), participação (Brasil) e restrição.

Com base nas metáforas **força, palavra, povo e projeto** ilustra que os circuitos de representação **alternativos** adquirem significado a partir dos **espaços de inovação democrática**, em que diferentes cenários podem ser combinados, fluindo os interesses do cidadão para o sistema político, para além da representação eleitoral-partidária, com

diferentes alcances e para diferentes projetos políticos.

As proposições explanadas ao longo da obra reforçam uma nova agenda de pesquisa que confluem os estudos de movimentos sociais, sociedade civil e participação, e que, portanto, ilustram as reconfigurações das formas de ação e interação entre atores sociais e políticos no contexto de potencialidades democratizadoras. Avança teórico-analiticamente, em razão de compreensões plurais sobre Estado e sociedade civil e sobre as conexões entre atores e a institucionalização.

Através dos achados empíricos e discussões sobre os argumentos normativos, no contexto de ampliação dos arranjos institucionais, novas formas de relação entre atores sociais e políticos,

rompem com a literatura homogênea e abstrata no que trata das organizações da sociedade civil e sobre o papel do Estado.

De maneira a preencher estas lacunas a obra aborda os impactos das instituições participativas sobre a atuação de governos, e processo de política pública; das dinâmicas de interação, participação e representação entre atores sociais e políticos; da longevidade e sustentabilidade desses espaços ou arranjos sob a ótica das organizações, interesses, projetos políticos e comportamentos.

Larissa G. de Magalhães

