

SOCIEDADE CIVIL, INSTITUIÇÕES E ATORES ESTATAIS: INTERDEPENDÊNCIAS E CONDICIONANTES DA ATUAÇÃO DE ATORES SOCIAIS EM FÓRUNS PARTICIPATIVOS

*Soraya Vargas CORTES**
*Marcelo Kunrath SILVA***

RESUMO: O artigo tem por objetivo compreender o modo como atores sociais se constituem e atuam frente ao Estado e, mais especificamente, em fóruns participativos. Para isso apresenta perspectivas teóricas que ressaltam que as relações de interdependência entre a sociedade civil e as instituições e atores estatais. As análises são classificadas em duas perspectivas. A primeira enfatiza os atributos intrínsecos da sociedade civil e de seus atores, tratados como elementos explicativos do modo como ocorre aquela ação. A segunda enfatiza a importância das instituições e de atores estatais na modelagem de identidades, interesses e estratégias de atores sociais. O artigo argumenta que uma terceira perspectiva, que acentue as interrelações entre esses polos, pode ser mais adequada à qualificação das análises sobre a atuação política em fóruns participativos.

PALAVRAS-CHAVE: Participação. Institucionalismo-construcionista. Estrutura de oportunidades políticas. Relação Estado-sociedade. Sociedade civil. Associativismo.

Introdução

Este artigo apresenta perspectivas teóricas que ressaltam que as relações de interdependência entre a sociedade civil e as instituições e atores estatais são

* UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre – RS – Brasil. 90040-060 – vargas.cortes@ufrgs.br.

** UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre – RS – Brasil. 90040-060 – mksilva@ufrgs.br

essenciais para a compreensão do modo como atores sociais se constituem e atuam frente ao próprio Estado e, mais especificamente, em fóruns participativos. A ação dos atores sociais na esfera estatal é usualmente examinada a partir de duas perspectivas: de um lado, enfatizam-se atributos intrínsecos da sociedade civil e de seus atores como sendo os elementos explicativos do modo como ocorre aquela ação; de outro lado, é enfatizada a importância das instituições e de atores estatais na modelagem de identidades, interesses e estratégias de atores sociais. É possível, e mesmo desejável, que, ao se investigarem certos objetos de pesquisa, um dos polos da relação entre sociedade civil e Estado seja apresentado em destaque. No entanto, tais recortes, construídos para fins analíticos, não podem se constituir em obstáculos para a apreensão e análise das relações e interdependências que existem entre eles. Argumenta-se, aqui, que uma terceira perspectiva, que acentue as interrelações entre esses polos, pode ser mais adequada à qualificação das análises sobre a atuação política em fóruns participativos.

Assim, embora muitos estudos apenas realcem a esfera societal ou a estatal-institucional, sem desconsiderar a importância de ambas, as distinções de ênfase são aqui ressaltadas por duas razões. Em primeiro lugar, o objetivo é destacar os contrastes existentes entre os estudos, para que melhor se percebam as diferenças de enfoque analítico. Em segundo lugar, desse modo, ficam mais claras as divergências entre as abordagens adotadas em tais estudos e as perspectivas, como as aqui apresentadas, que levam em conta, simultaneamente, ambos os polos como elementos explicativos da natureza das ações de atores sociais em fóruns ou experiências participativas. As abordagens inovadoras apresentadas neste texto são o institucionalismo-construcionista (HAY, 1996, 2002), a abordagem estratégico-relacional (JESSOP, 1990, 2003) e os estudos que utilizam o conceito de Estrutura de Oportunidades Políticas (EOP) (McADAM, 1997; McADAM; TARROW; TILLY, 2001; TILLY, 2006).

A importância do debate a respeito das relações entre sociedade civil e Estado e, mais especificamente, das interpretações da literatura sobre tais relações está associada à proliferação de novos espaços de participação político-institucional, que propiciam o envolvimento direto de cidadãos ou de seus representantes nos processos de formulação e implantação de políticas públicas. O Brasil constituiu-se, ao longo das últimas décadas, como um dos principais “laboratórios” de experiências e de análise da participação social na gestão pública.

Participantes dessas experiências – e também seus analistas – tinham a expectativa de que tais inovações estimulariam a ruptura com um quadro de desigualdade e dominação que, apesar das transformações estruturais pelas quais passou o Brasil ao longo do século XX, tendia a se reproduzir com relativa

estabilidade. Assumia-se que a articulação entre os gestores, as burocracias governamentais e os interesses de trabalhadores, usuários e beneficiários de políticas públicas afetaria positivamente a *responsiveness* e *accountability* dos governos (AZEVEDO; ABRANCHES, 2002; BOSCHI, 1999; COSTA, 1997; EVANS, 2003; FUNG; WRIGHT, 2001; JACOBI, 2002; SANTOS; AVRITZER, 2002; SCHNEIDER; GOLDFRANK, 2002). No entender dos analistas, interesses tradicionalmente excluídos do processo de decisão passariam a ser considerados, e gestores de políticas públicas e burocracias governamentais seriam induzidos a tomar decisões levando-os em conta. Embora houvesse discordância sobre a natureza dos interesses representados e do processo político que ocorria nesses fóruns (CÔRTEZ, 2005), havia concordância sobre sua importância em países em desenvolvimento, como o Brasil, para promover a boa governança e reduzir as possibilidades de manutenção de padrões autoritários de decisão e de formas clientelistas de relação entre governos e atores sociais.

Mais recentemente, no entanto, tanto as análises acadêmicas quanto as avaliações dos atores envolvidos em tais experiências – governamentais ou da sociedade civil – têm apontado uma série de obstáculos vivenciados no cotidiano dos fóruns participativos, no sentido de atingirem os objetivos inscritos no ideário normativo que fundamentou sua implantação (FIORINA, 1999; PINTO, 2004; SKOCPOL, 1999). Passaram a ser questionadas as possibilidades de fóruns participativos favorecerem a democratização da gestão pública ou aprimorarem a implementação de políticas, tornando-as mais eficientes. Isto porque os participantes desses fóruns nem sempre representariam os interesses e demandas daqueles segmentos tradicionalmente excluídos dos processos de decisão e seus procedimentos políticos internos seriam pouco democráticos, sendo dominados por gestores ou por grupos políticos com mais recursos de poder.

As análises tanto dos obstáculos à participação quanto dos efeitos favoráveis da mesma para a governança e a eficácia de políticas públicas indicam, preferencialmente, a sociedade civil ou as posições e ações governamentais como possíveis fatores condicionantes da dinâmica de funcionamento de fóruns e experiências participativas. Aquelas que focalizam a sociedade civil supõem que a ação dos seus atores em fóruns participativos está relacionada às características e/ou ao nível de organização da sociedade civil. O pressuposto comum a esses estudos é que a um maior nível de organização da sociedade civil e de engajamento cívico dos cidadãos, produzidos anteriormente à relação com o Estado, corresponde uma maior capacidade de participação consistente e autônoma de representantes de entidades sociais em fóruns participativos (ANDRADE, 2007; BULHÕES, 2002; CARVALHEIRO et al, 1992; CÔRTEZ, 1998; SANTOS JÚNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004; TATAGIBA, 2002).

As análises que examinam principalmente as instituições e os atores estatais, por sua vez, tendem a salientar a capacidade destes para modelar a organização da sociedade civil e constranger a ação de atores sociais, inclusive frente ao próprio Estado. Mais do que isso, estes últimos estariam agindo nesses espaços institucionais, por vezes, aliados a atores estatais, influenciando sobre a definição de políticas governamentais, mas seu modo de organização na esfera societal e sua ação em fóruns participativos são, em certa medida, moldados pelos próprios fóruns.

A influência dos mecanismos participativos sobre a sociedade civil e seus atores pode ser interpretada como constrangimento à autonomia organizativa e de ação destes, como é apontado por Abers (2000, p.195), ao tratar do que denomina “dilema da cooptação”. Tal influência pode ser encarada, em contraste, como uma indução positiva sobre sua capacidade de organização, como salientam Santos Júnior, Ribeiro e Azevedo (2004) e Andrade (2007), ao examinarem o modo como o envolvimento em fóruns participativos aumenta a articulação de ativistas sociais, inserindo-os em redes sociais às quais dificilmente teriam acesso de outra maneira.

A noção de que o Estado, seus atores e instituições moldam identidades, interesses e estratégias de grupos sociais já foi largamente empregada pela literatura neoinstitucionalista (AMENTA, 2005; LOWNDES, 2002). Segundo esta literatura, aspectos sistêmicos e estruturais do Estado e o desenho das organizações estatais têm a capacidade de constranger a ação de atores sociais individuais e coletivos (GOODWIN, 2001; STEINMO, 1993). Salienta-se, no entanto, que esses atores podem refletir sobre suas condições sociais e políticas – no sentido atribuído por Giddens (1989) à noção de reflexão – e intencionalmente fazer escolhas, traçar estratégias, integrar redes sociais compostas por atores societais e estatais, em espaços políticos institucionais “concedidos” por atores ou normas estatais, potencializando, assim, sua capacidade de influir politicamente.

Após uma exposição sintética do modo como usualmente a literatura brasileira aborda as relações entre sociedade civil e Estado, este artigo apresenta perspectivas teóricas alternativas, que acentuam a capacidade reflexiva dos atores para escolher ou definir estratégias em contextos político-institucionais determinados que definam oportunidades e constrangimentos. Assim, são analisados estudos que ressaltam a importância das relações entre atores sociais e estatais e da sua capacidade reflexiva, como é o caso, em alguma medida, do institucionalismo histórico e, de forma mais explícita, das perspectivas analíticas institucionalista-construcionista e estratégico-relacional. Em seguida, introduz-se o conceito de Estrutura de Oportunidades Políticas – que enfatiza as relações e interdependências entre Estado e sociedade civil. Por último, são apresentadas as considerações finais do artigo.

Relações entre sociedade civil e Estado na literatura brasileira

A análise das relações entre Estado e sociedade civil, no âmbito das ciências sociais brasileiras, apresenta uma trajetória distinta daquela observada em países como os Estados Unidos. Ao invés do predomínio de abordagens que reduziam o Estado e suas políticas a uma expressão direta da disputa entre demandas e interesses de atores sociais e/ou do mercado, tal como na tradição pluralista criticada por Evans, Rueschemeyer e Sckocpol (1985), no Brasil predominaram perspectivas que conferiam uma primazia ao Estado enquanto ator protagonista na estruturação da vida social e do seu desenvolvimento (STEPAN, 1985). Ou seja, seguindo a crítica de Sader; Paoli (1986), pode-se identificar o predomínio de uma concepção “estatista”, a qual tendia reservar ao Estado a capacidade de iniciativa e de condução da dinâmica sociopolítica do país, cabendo aos atores não-estatais, particularmente aqueles constituídos entre os segmentos mais pauperizados e oprimidos da sociedade, um papel de coadjuvantes destituídos de agência.

Em oposição a esta concepção, observa-se, a partir do final dos anos 70, aquilo que Nun apreendeu como a “Rebelião do Coro” (1989). Ou seja, atores sociais tradicionalmente marginalizados da cena política passam não apenas a ocupar o “palco”, mas, principalmente, são objeto de uma ressignificação teórica a partir de modelos interpretativos que os valorizam e, no limite, colocam-nos como protagonistas da dinâmica sociopolítica do país (DOIMO, 1995; PERRUSO, 2009).

Esta ressignificação, operada em grande medida no âmbito dos estudos sobre movimentos sociais, foi marcada por uma radicalização analítica da distância entre Estado e atores da sociedade (que, no limite, passa a ser tratada como uma relação de contradição), a qual levou a um tratamento dicotômico e substancialista destes dois polos: dicotômico na medida em que a visão de uma sociedade forjada por um Estado “todo poderoso” foi substituída pela visão de uma sociedade que, “De costas para o Estado” (EVERS, 1983), autoorganizava-se de forma espontânea e autônoma; substancialista pelo fato de que o Estado e a sociedade civil (emergente do processo de auto-organização social) não só se constituiriam e operariam de maneira não relacional, como ainda seriam dotados de um conjunto de qualidades que passam a ser tomadas como inerente às suas “naturezas”. Nesta perspectiva, Estado e sociedade civil são apreendidos como blocos homogêneos, marcados por características contrastantes e contrapostas de forma maniqueísta: enquanto o Estado é corrupto, violento, autoritário e conservador, a sociedade civil é ética, democrática, progressista e universalista.

Por um lado, é certo, esta guinada interpretativa, profundamente vinculada ao contexto autoritário do período, propiciou uma perspectiva de análise que ampliou

de forma significativa a compreensão dos processos políticos. Como destaca Telles (1988, p.281), foi através da imagem de externalidade e positividade da sociedade frente ao Estado, “[...] que pudemos pensar a política como algo que não se reduz a um único espaço, prefixado e determinado como lugar do Estado e das relações institucionalizadas de poder”. Ou seja, ao situar no polo estatal uma negatividade intrínseca, o pensamento dicotômico e maniqueísta possibilitou identificar e reavaliar um amplo campo de atores e ações políticas não institucionais dispersas no tecido social e que, anteriormente, eram desconsideradas. Por outro lado, no entanto, tal visão encobriu tanto a apreensão e análise da complexidade e heterogeneidade do Estado e da sociedade civil, quanto os profundos vínculos e interdependências existentes entre a configuração do campo político-institucional e a conformação do tecido associativo.

Tais limitações tenderam a se reproduzir no modelo de interpretação predominante nas reflexões sobre a sociedade civil, nos anos 90, uma vez que este partia do pressuposto e da defesa normativa de uma separação entre a sociedade civil emergente dos processos autônomos de organização no âmbito do mundo da vida e os atores e instituições do sistema político-administrativo (AVRITZER, 1994; COSTA, 1994, 1997). Além disto, a literatura sobre sociedade civil tendeu a concentrar-se na discussão e análise dos efeitos da atuação das organizações sociais no processo de democratização, sem um tratamento mais elaborado sobre a constituição destas organizações sociais em um contexto de oportunidades e constrangimentos institucionalmente definidos.

Nos últimos anos, no entanto, pesquisadores têm percebido as limitações analíticas de tal abordagem dicotômica e substancialista (DAGNINO, 2002; DAGNINO; OLIVERA; PANFICHI, 2006; LAVALLE, 2003; SILVA, 2006; CÔRTEZ; SILVA, 2009), passando a buscar modelos teórico-metodológicos mais adequados à complexidade da sociedade civil e, especialmente, sua relação com o campo político-institucional, que ganha grande visibilidade com a expansão dos fóruns participativos. É no âmbito deste esforço que se insere o presente artigo e as perspectivas apresentadas nas próximas seções parecem oferecer recursos analíticos promissores para o desenvolvimento deste campo de pesquisa.

Instituições e atores estatais moldando estratégias de grupos sociais versus a capacidade reflexiva dos atores sociais

Um conjunto de estudos ressalta a importância das instituições e dos atores estatais na modelagem de identidades, interesses e estratégias de grupos sociais. A

abordagem ocupa lugar de destaque na literatura de Sociologia Política, ao buscar nas características das instituições explicações para os resultados de políticas e para a modelagem de identidades, interesses e estratégias dos grupos sociais (AMENTA, 2005; HALL; TAYLOR, 1996; LOWNDES, 2002; SCHMIDT, 2005). Denominados neoinstitucionalistas, eles atribuem aos aspectos sistêmicos e estruturais do Estado e ao desenho das organizações estatais a capacidade de moldar a ação de atores sociais e individuais (GOODWIN, 2001; STEINMO, 1993).

Um tipo de argumentação usualmente identificada como institucionalismo histórico (HALL; TAYLOR, 1996) destaca o papel dos atores estatais, os quais, dependendo de sua autonomia e de suas capacidades, poderiam determinar os resultados das políticas (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL 1985). O institucionalismo histórico pode ser considerado uma corrente peculiar, no conjunto formado pelo neoinstitucionalismo, tendo em vista a ênfase que atribui ao papel dos atores estatais e às relações entre eles e atores societais.

Entretanto, mesmo reconhecendo as peculiaridades da corrente histórica, uma crítica feita ao neoinstitucionalismo, em geral, é sobre a acentuada preocupação com as instituições, agindo, constringendo, modelando ou induzindo a ação dos atores. Como afirmam Peters, Pierre e King (2005), a ênfase sobre a dependência de trajetória tem sido muito frutífera na explicação da persistência de determinadas políticas e fenômenos sociais, mas, para se entenderem as transformações políticas e as trajetórias históricas institucionais de curto e médio prazos, seria necessário mudar o foco analítico das estruturas para a ação e do fixo para a mudança. Inovações institucionais – tais como conselhos de políticas públicas e orçamentos participativos – podem induzir a alterações nas estratégias de organização e ação de atores sociais individuais e coletivos. Para Peters, Pierre e King (2005) há, no entanto, potencialidades instituídas fora da esfera estatal, derivadas das relações sociais que esses atores travam na esfera societal, configuradas em tipos específicos de capital social que também influenciam decisões estratégicas. Além disso, os atores societais que refletem sobre as condições institucionais também definem as possibilidades de ação e fazem escolhas entre caminhos mais apropriados para a defesa de seus interesses e valores. Nesse sentido, agrega-se à ideia de dependência de trajetória o pressuposto de que são os atores sociais que refletem e realizam escolhas, movidos por interesses, mas também por ideias e crenças por eles compartilhadas (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). É difícil conceber mudanças institucionais e políticas que não sejam impulsionadas por idéias sobre arranjos e resultados políticos desejáveis, compartilhadas por atores que exercem agência dirigindo a mudança (PETERS; PIERRE; KING, 2005).

A noção de agência pressupõe que atores políticos podem intencionalmente fazer escolhas. Eles não estariam meramente seguindo “roteiros” – ou regras –

institucionais ou estruturais, mas seriam agentes reflexivos. Giddens (1989) trouxe a noção de agência para o centro do debate teórico em diversos campos da teoria social, marcadamente na Sociologia Política. A teoria da estruturação por ele elaborada visava superar o dualismo de análises objetivistas e subjetivistas, que concebiam estrutura e agência como separadas e diferentes (GIDDENS, 1989). Para ele, estruturas não têm existência independente fora da ação dos sujeitos. Elas somente existem na medida em que são reproduzidas pela ação. Elas existem nas e através das ações humanas (GIDDENS, 1989).

Giddens (1989) também argumenta que os seres humanos são agentes reflexivos. Os homens são responsáveis por suas ações, embora não possam ser responsabilizados pelas circunstâncias dentro das quais fazem suas escolhas. Entretanto, quaisquer que sejam as circunstâncias, sempre há a possibilidade de optar entre alternativas.

Vários estudos têm apontado fragilidades teórico-metodológicas na teoria de Giddens (ARCHER, 1990; ARCHER, 1996; HOGGETT, 2001; McANNULA, 2002; WILLIAMS, 1999). De acordo com os estudiosos, a ideia de transcender o dualismo entre estrutura e agência tornou ambas indistinguíveis, sendo, portanto, difícil examinar a natureza das relações entre elas (McANNULA, 2002; ARCHER, 1996). Além disso, a teoria apresenta um viés voluntarista, não oferecendo uma compreensão adequada da estrutura, ou das instituições, ou da relação entre agência e instituições, fato que dificulta o entendimento de como se processa a mudança (HOGGETT, 2001; McANNULA, 2002).

No entender de Archer (1996), Giddens amplifica o voluntarismo e minimiza os constrangimentos. Segundo ele, há uma acentuação exagerada no conhecimento dos atores sobre as instituições, além de uma subestimação do funcionamento subjacente das instituições (*acting behind our backs*).

O conceito de “escolha”, do modo como é utilizado por Giddens, sugere que o ator tem liberdade para tanto e que não escolhe imerso nas relações e redes sociais que ele integra (HOGGETT, 2001). Hoggett sustenta que atores sociais e, mais especificamente, atores estatais se transformam em agentes e elaboram reflexões sobre as circunstâncias em que se encontram e sobre as melhores estratégias de ação a serem adotadas, imersos em contextos institucionais e políticos que limitam as possibilidades de escolhas estratégicas. Eles agem constrangidos e estimulados pelas relações e redes sociais que construíram ao longo de suas trajetórias políticas.

Apesar das críticas que provocou, o trabalho de Giddens inspirou análises que focalizam a ação humana, em contraste com estudos baseados nas vertentes do institucionalismo, que enfatizam, principalmente, estruturas e instituições como condicionantes da ação. A ênfase na noção de agência trouxe para o seio do

institucionalismo a necessidade de desenvolver recursos teóricos para explicar a mudança social e para articular melhor as dimensões macro, meso e microssociais (AMENTA, 2005).

A “teoria político-institucional” (PIERSON, 1994; SKOCPOL, 1992; WEIR; ORLOFF; SKOCPOL; 1988) tem respondido aos desafios que a noção de agência e a necessidade de explicação da mudança têm apresentado. A teoria mantém o argumento institucionalista de que as instituições políticas estatais influenciam fundamentalmente a vida política, porém está atenta para a interação entre os atores em um nível sistêmico médio, interorganizacional, ou meso-social (AMENTA, 2005). Esses atores – estatais ou societais – são vistos agindo no contexto de constrangimentos institucionais, tentando influenciar políticas estatais. As investigações inspiradas nessa perspectiva procuram demonstrar como ocorre a formação ou a agregação de grupos em torno de políticas e examinam a influência desses grupos na dinâmica política em torno delas e o seu curso (AMENTA, 2005).

O desafio de desenvolver recursos teóricos que incorporem as noções de agência e mudança é enfrentado também pelas perspectivas institucionalista-construcionista de Hay (1996, 2002) e estratégico-relacional de JESSOP (1990, 2003). Os autores atribuem nítida primazia às estruturas, mas procuram oferecer uma resposta sobre como atores políticos se tornam agentes e empreendem mudanças. Eles consideram que os atores estatais e societais agem e se relacionam em contextos que colocam constrangimentos institucionais e que favorecem certas estratégias em detrimento de outras (MCANULLA, 2002). Para Hay (2002), a noção de agência aparece na mesma perspectiva do institucionalismo histórico: atores estatais determinando os resultados das políticas; atores estatais e societais articulando-se para determinar os resultados das políticas; ação condicionada pela combinação de legados históricos e situações conjunturais. A novidade de sua abordagem é que, além de enfatizar a importância do contexto institucional para explicar como agentes empreendem mudanças, ressalta também as orientações estratégicas desses agentes e o modo como se relacionam entre si e com o contexto institucional em que se encontram. Jessop (2003), de maneira similar, argumenta que os poderes e as capacidades estatais não podem ser compreendidos focalizando o Estado isoladamente. A análise deve considerar também o contexto estratégico relacional. Para ele, em função de sua seletividade estrutural e de suas capacidades estratégicas específicas, o poder estatal é sempre condicional e relacional. A realização desse poder depende dos laços estruturais entre o Estado e o sistema político que o engloba, das ligações estratégicas entre administradores estatais e outras forças políticas e do emaranhado complexo de interdependências e redes sociais que ligam o Estado e o sistema político ao ambiente societal mais amplo.

Observa-se, portanto, que as perspectivas institucionalista-construcionista e estratégico-relacional realizam um esforço de integração, em seus quadros teórico-analíticos, das noções de atores políticos – societais e estatais – como agentes de mudança, e das noções do Estado e das instituições – mais particularmente dos legados históricos e situações conjunturais –, agindo ao condicionar a ação dos agentes. Mais inovadora, no entanto, é a ênfase atribuída ao modo de os atores se relacionarem entre si e com o contexto institucional, que leva à construção do conceito de “contexto estratégico relacional”, semelhante ao conceito de Estrutura de Oportunidades Políticas apresentado a seguir.

Uma tentativa de síntese: o conceito de Estrutura de Oportunidades Políticas

Estrutura de Oportunidades Políticas (EOP) é um instrumento teórico de conexão entre os processos organizativos desenvolvidos no âmbito da sociedade civil e os constrangimentos e oportunidades estabelecidos pela configuração político-institucional em determinado contexto. O conceito foi introduzido nas Ciências Sociais, no início dos anos 70, exatamente para abordar as relações entre os processos de organização e mobilização política de atores sociais – em particular, dos movimentos sociais – e o sistema político-administrativo. A noção de EOP confrontava uma longa e consolidada tradição, durante muito tempo hegemônica nas Ciências Sociais, nos EUA, que diferenciava e contrapunha teórica e normativamente os processos políticos institucionais e não institucionais: enquanto os primeiros seriam marcados pela racionalidade, obediência às normas e democracia, os segundo caracterizar-se-iam pela irracionalidade, pela anomia e pelo autoritarismo (sendo a violência uma tendência intrínseca de tais processos). Tal diferenciação levou a uma separação entre as análises voltadas aos atores e às instituições políticas – campo reservado à Ciência Política – e às análises voltadas aos processos políticos não institucionalizados – campo reservado à Sociologia do desvio, das condutas coletivas e das explosões de massa. Contrariamente a essa tradição, autores como McAdam, Tarrow e Tilly (2001) defendiam o argumento de que processos institucionais e não institucionais estão intimamente articulados e somente podem ser corretamente compreendidos a partir de uma nova perspectiva de análise, que seja capaz de apreender tal articulação. Essa perspectiva foi denominada, inicialmente, Modelo do Processo Político.

Para os adeptos do Modelo do Processo Político, em estreita concordância com os argumentos institucionalistas, a configuração político-institucional define uma estrutura de oportunidades políticas para a constituição e atuação política dos

atores sociais, tanto no sentido do estabelecimento de constrangimentos e restrições quanto no da criação de possibilidades e incentivos. De acordo como Tilly (2006, p.43-44, tradução nossa),

Qualquer regime [...] cria um ambiente específico de oportunidades e ameaças políticas ao qual os demandantes necessariamente respondem. Mudanças nesse ambiente [...] produzem mudanças nas disputas. Nós podemos incluir na EOP (Estrutura de Oportunidades Políticas): (a) a multiplicidade de centros independentes de poder dentro do regime, (b) a abertura do regime a novos atores, (c) a instabilidade dos arranjos políticos recentes, (d) a disponibilidade de aliados e apoiadores influentes, (e) a extensão em que o regime reprime ou facilita a construção de demandas coletivas, e (f) mudanças decisivas em (e).

Desse modo, mudanças institucionais importantes, tais como a chegada de novas forças políticas ao governo e a introdução de novos espaços institucionais de participação/representação política, podem significar uma mudança significativa na EOP com a qual se confrontam os atores sociais. Tais mudanças podem alterar de forma mais ou menos radical não só os incentivos ou as restrições a determinadas formas de organização e atuação, mas também as oportunidades de certos segmentos da sociedade se constituírem como agentes politicamente relevantes.

Assim, na linha da argumentação institucionalista, os autores que incorporaram o conceito de EOP sustentam a hipótese de que a forma e a capacidade de intervenção dos atores sociais em determinado contexto, além dos resultados dessa intervenção, estão diretamente relacionadas à configuração político-institucional – ou, nos termos de Tilly (2006), às características do regime – nesse mesmo contexto. Entretanto, a ênfase nas oportunidades e nos constrangimentos institucionais não significa a adoção de uma visão determinista. Ao contrário, de acordo com McAdam (1997), se o conceito de EOP possibilita apreender condicionantes importantes na determinação das formas de organização e atuação dos atores sociais, ele, isoladamente, é insuficiente para explicá-las. Isso se deve ao fato de que os processos de organização e atuação dos atores sociais não respondem apenas aos condicionamentos político-institucionais, mas também à configuração da infraestrutura associativa da sociedade. Esta seria composta pela diversidade de formas de associação socialmente instituídas em um dado contexto, indo das redes informais de sociabilidade às estruturas organizativas formais, geralmente aprendidas pelo conceito de sociedade civil.

Dessa maneira, a forma como os atores sociais se organizam e atuam é dependente não apenas das oportunidades e dos constrangimentos institucionais, mas também de como esses atores interpretam tais oportunidades e constrangimentos e

dos recursos políticos de que dispõem para definir e sustentar sua intervenção frente a eles. Esse processo de interpretação e a definição desses recursos, por sua vez, estão diretamente relacionados aos padrões de organização social historicamente constituídos. Estes padrões, denominados por Tilly de repertórios,

[...] desenham-se nas identidades, nos laços sociais e nas formas organizacionais que constituem vida social cotidiana. Dessas identidades, laços sociais e formas organizacionais emergem tanto as demandas coletivas que as pessoas constroem quanto os meios que elas dispõem para construí-las. (TILLY, 2006, p.42, tradução nossa).

Para a compreensão desses repertórios e das oportunidades que eles definem para a atuação dos atores sociais, o conceito de capital social, tal como visto anteriormente, coloca-se como um recurso analítico importante. Por um lado, ele possibilita verificar qual a configuração das relações sociais que conformam os padrões associativos ao longo do tempo. Por outro, ele permite identificar os recursos (materiais e simbólicos) gerados por essa configuração e como tais recursos são socialmente distribuídos, definindo diferentes capacidades de atuação aos atores sociais. Ou seja, o foco no capital social auxilia na apreensão da organização e da atuação dos atores sociais como processos relativamente autônomos, ou seja, relacionados, mas não subordinados, à configuração político-institucional.

A partir dessa perspectiva, é possível, então, romper com as apreensões simplistas das relações entre sociedade e Estado, seja no sentido de um Estado que determina a atuação dos atores sociais, seja de uma sociedade que define autonomamente suas formas e recursos de ação. O que essa perspectiva propõe, ao contrário, é a apreensão de uma dinâmica bidirecional, na qual atores sociais, inseridos em contextos institucionais que definem oportunidades e constrangimentos, apropriam-se simbolicamente desses contextos e desenvolvem suas ações a partir de marcos interpretativos e recursos disponibilizados pelos padrões de organização constituídos ao longo de sua história. Como sintetiza Tilly (2006, p.16, tradução nossa),

De cima para baixo, políticas governamentais e relações entre atores políticos constituem a estrutura de oportunidades políticas que limita as chances de pessoas comuns construírem e apresentarem demandas coletivas tanto para os governos como para outros atores. [...] De baixo para cima, performances e repertórios previamente estabelecidos, do mesmo modo, limitam as iniciativas disponíveis para as pessoas comuns

Essa perspectiva possibilita, então, incorporar tanto os argumentos institucionalistas quanto aqueles apresentados pelos autores que enfatizam a importância da capacidade organizativa da sociedade civil, ao mesmo tempo em que exige uma relativização e uma complexificação de ambos a partir da ênfase numa apreensão relacional desses pólos, tradicionalmente abordados de forma dicotômica.

Considerações finais

Neste artigo argumentou-se que, em investigações sobre as relações entre sociedade e Estado, as perspectivas analíticas mais adequadas para captar as complexidades dos processos sociais em jogo são aquelas que focalizam simultaneamente duas dimensões desses processos. Por um lado, as lentes de análise devem ser capazes de examinar as configurações sociais existentes no âmbito da sociedade civil e do Estado, enfocando as profundas interdependências entre atores e processos abrangidos por aqueles conceitos. Por outro, atores sociais e estatais são reflexivos, fazem escolhas entre oportunidades de ação e estratégias a serem adotadas, levando em conta as possibilidades limitadas pelas condições institucionais em que agem e os contextos conjunturais em que se encontram.

Uma configuração específica de sociedade civil é estruturada no contexto das possibilidades e dos limites estabelecidos por sua trajetória precedente, construída em interação com instituições estatais. Apesar de não se constituir como uma estrutura, no sentido de algo que pode ser separado analiticamente dos atores, a sociedade civil sempre é algo estruturado, uma vez que apresenta determinadas características geradas ao longo de sua história, as quais definem o campo de possibilidades para os atores que nela se constituem e agem. O legado histórico, resultado das escolhas e ações que os atores sociais e estatais fizeram no passado, no entanto, não impede que atores sociais exerçam sua condição de agentes – informados por seus interesses, mas também por suas idéias –, reflitam sobre o contexto estratégico relacional e ajam sobre a configuração da própria sociedade civil e sobre o modo como podem apresentar suas demandas frente ao Estado.

A perspectiva neoinstitucionalista oferece recursos analíticos através dos quais é possível verificar como as condições institucionais constroem a ação dos atores. As instituições consideradas são principalmente as regras implícitas que regulam o funcionamento de mecanismos participativos, ao produzirem incentivos e constrangimentos à participação de atores sociais. Essas instituições podem alterar os modos de ação e organização de atores sociais, individuais e coletivos, mas são atores estatais, em relação com atores sociais, que determinam os resultados das políticas, mesmo que suas ações sejam condicionadas por legados históricos

institucionais e por configurações societais particulares. As relações entre atores estatais e societais podem ser conflitivas, mas podem também constituir articulações de atores e mesmo originar comunidades de política (*policy communities*) que, atravessando as fronteiras entre Estado e sociedade, reúnam indivíduos e organizações que compartilhem valores e concepções sobre quais devem ser os resultados das políticas.

Convergentes nessa perspectiva teórica geral são as contribuições das vertentes político-institucional, construcionista e estratégico-relacional, ao destacarem a importância não apenas de redes de relações entre atores sociais, mas também entre esses e atores estatais. Estes últimos favorecem a agregação de grupos em torno de políticas, influenciando o processo político ao redor delas e seus resultados.

A abordagem integrativa aqui proposta supõe uma perspectiva processual da constituição e da atuação dos atores da sociedade civil. Os fenômenos a serem analisados possuem historicidade, ou seja, produzem-se no contexto de processos que se desdobram no fluxo do tempo. O conceito de EOP, apresentado na última seção do artigo, pressupõe a adoção de uma perspectiva processual como recurso metodológico central (TILLY, 1991), que pode auxiliar na superação da tendência, recorrente nas Ciências Sociais, ao tratamento dos objetos analisados como portadores de características intrínsecas e independentes do campo dinâmico de relações no qual e pelo qual se constituem. O uso do conceito em estudos sobre a ação de atores sociais em experiências e fóruns institucionalizados de participação, no Brasil, pode colaborar ainda na desnaturalização do conceito de sociedade civil, definido, usualmente, como intrinsecamente positivo, e de Estado e vida político-institucional, considerados essencialmente negativos. Uma perspectiva diacrônica permite compreender como, a partir da análise da realidade empírica, a sociedade civil e o Estado, de forma interdependente, tornaram-se aquilo que são e por que se apresentam da forma como se apresentam.

**CIVIL SOCIETY, INSTITUTIONS AND STATE ACTORS:
INTERDEPENDENCIES AND CONSTRAINTS OF THE ACTIONS OF
SOCIAL ACTORS IN PARTICIPATORY FORUMS**

ABSTRACT: *This article aims at understanding the way social actors are constituted and the way they act in the State sphere, especially in participatory forums. We examine two different theoretical perspectives regarding the relationship civil society-institutions-state actors: the first stresses the attributes of the civil*

society and its actors, as these attributes are seen as capable of explaining the actions of social actors. The second emphasizes the importance of institutions and state actors in the modeling of social actors' identities, interests and strategies. We also discuss a third perspective, which highlights the relationship between these two poles, and is considered more suitable for the analysis of political action in participatory forums.

KEYWORDS: *Participation. Constructionist institutionalism. Political opportunity structure. State-society relationship. Civil society. Civic engagement.*

Referências

ABERS, R. **Inventing local democracy**: grassroots politics in Brazil. Boulder: Lynne Rienner, 2000.

AMENTA, E. State-centered and political institutional theory: retrospect and prospect. In: JANOSKI, T. et al. (Org.). **The handbook of political sociology**: states, civil societies and globalization. Cambridge: Cambridge University, 2005. p.96-114.

ANDRADE, G. R. B. de. **A dinâmica de participação das organizações da sociedade civil em Conselhos de Políticas Sociais**: um estudo de caso do município de Pirai – RJ. 2007. 190f. Tese (Doutorado Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2007.

ARCHER, M. **Realist social theory**: the morphogenetic approach. Cambridge: Cambridge University, 1996.

_____. Human agency and social structure: a critique of Giddens. In: CLARK, J.; MODGIL, C.; MODGIL, S. (Org.). **Anthony Giddens**: consensus and controversy. Brighton: Falmer, 1990. p.73-84.

AVRITZER, L. (Coord.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AZEVEDO, S.; ABRANCHES, M. Conselhos setoriais: o caso da região metropolitana de Belo Horizonte. **Cadernos Metr pole**, Belo Horizonte, n.7, p.41-71, 2002.

BOSCHI, R. R. Decentralization, clientelism, and social capital in urban governing: comparing Belo Horizonte and Salvador. **Dados**, Rio de Janeiro, v.42, n.4, p.655-690, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0011-52581999000400002&lng=en&nrm=iso>>. ISSN 0011-5258. Acesso em: 12 nov. 2009.

BRANDTSTÄDTER, S. **Elias in China**: “civilising process“, kinship and customary law in the chinese countryside. Halle: Max Planck Institute for Social Anthropology, 2000. (Working paper n.6).

BULHÕES, M. da G. P. Plano nacional de qualificação do trabalhador no Rio Grande do Sul/ Brasil: avanços e limites na participação de atores governamentais e não governamentais. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. (Org.). **Democracia e governança mundial**: que regulações para o século XXI? Porto Alegre: UFRGS, 2002. p.137-165.

CARVALHEIRO, J. R. et al. **O município e a saúde**. São Paulo: Hucitec, 1992.

COHEN, J. L. Civil society and globalization: rethinking the categories. **Dados**, Rio de Janeiro, v.46, n.3, p.419-459, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-2582003000300001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 maio 2008.

CÔRTEZ, S. M. V. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D. B.; MELO, M. A. (Org.). **Desenho institucional e participação política**: experiência no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2005. p.13-32.

_____. Conselhos municipais de saúde: a possibilidade dos usuários participarem e os determinantes da participação. **Ciência e Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v.3, n.1, p.5-17, 1998.

CÔRTEZ, S. M. V.; SILVA, M. K. Sociedade civil, instituições e atores estatais: o que condiciona a ação de atores sociais em fóruns participativos?. In: ALONSO, J. A. F.; MAMMARELLA, R.; BARCELLOS, T. (Org.). **Território, economia e sociedade**: transformações na Região Metropolitana de Porto Alegre. Porto Alegre: FEE, 2009. p.397-421.

COSTA, S. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.12, n.35, fev.1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0102-69091997000300008&lng=en&nrm=iso>>. Acesso em: 10 out. 2005.

_____. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil – uma abordagem tentativa. **Novos Estudos**, São Paulo, n.38, p.38-52, 1994.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: _____. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.9-15.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume Dumará: ANPOCS, 1995.

ELIAS, N. **O processo civilizador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

EVANS, P. Além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, n.9, p.20-63, jan. 2003.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Org.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University, 1985.

EVERS, T. De costas para o Estado, longe do Parlamento. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v.2, n.1, p.25-39, 1983.

FIORINA, M. P. A dark side of civic engagement. In: SKOCPOL, T.; FIORINA, M. P. (Org.). **Civic engagement in american democracy**. Washington: Brookings: Sage, 1999. p.395-425.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. **Politics e Society**, Los Altos, v.29, n.1, p.5-41, Mar. 2001.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

GOODWIN, J. **No other way out**: states and revolutionary movements, 1945-1991. Cambridge: Cambridge University, 2001.

HALL, P.; TAYLOR, R. C. R. Political science and the new institutionalisms. **Political Studies**, Surrey, v.44, n.5, p.935-957, 1996.

HAY, Collins. **Political analysis**: a critical introduction. Hampshire: Palgrave, 2002.

_____. **Restating social and political change**. Buckingham: Open University, 1996.

HOGGETT, P. Agency, rationality and social policy. **Journal of Social Policy**, Cambridge, v.1, n.30, p.37-56, 2001.

JACOBI, P. R. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.7, n.3, p.443-454, 2002.

JESSOP, B. **Bringing the state back in (yet again)**: reviews, revisions, rejections, and redirections. Lancaster: Lancaster University, 2003. Disponível em: <<http://www.com.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Bringing-the-State-Back-In.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2005.

_____. **State theory: putting the capitalist state in its place.** Cambridge: Polity, 1990.

LAVALLE, A. G. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.66, p.91-109, 2003.

LIN, N. **Social capital a theory of social structure and action.** Cambridge: Cambridge University, 2001.

LOWNDES, V. Institutionalism. In: MARSH, D.; STOKER, G. (Org.). **Theory and methods in political science.** London: Palgrave Macmillan, 2002. p.90-108.

McADAM, D. The political process model. In: BUECHLER, S; CYLKE Jr., K. (Org.). **Social movements: perspectives and issues.** Mountain View: Mayfield, 1997. p.172-192.

McADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. **Dynamics of contention.** Cambridge: Cambridge University, 2001.

McANNULA, S. Structure and agency. In: MARSH, D.; STOKER, G. (Org.). **Theory and methods in political science.** London: Palgrave Macmillan, 2002. p.271-291.

NUN, J. **La rebelión del coro: estudios sobre la racionalidad política y el sentido común.** Buenos Aires: Nueva Visión, 1989.

PERRUSO, M. A. **Em busca do “novo”:** intelectuais brasileiros e movimentos populares nos anos 1970/80. São Paulo: AnnaBlume, 2009.

PETERS, B. G.; PIERRE, J.; KING, D. S. The politics of path dependency: political conflict in historical institutionalism. **The Journal of Politics**, Austin, v.67, n.4, p.1275–1300, 2005.

PIERSON, P. **Dismantling the welfare state?** Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment. New York: Cambridge University, 1994.

PINTO, C. R. J. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.19, n.54, p.97-113, 2004.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Org.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach.** Boulder: Westview, 1993.

SADER E.; PAOLI, M. C. Sobre “classes populares” no pensamento sociológico brasileiro. In: CARDOSO, R. C. (Org.). **A aventura antropológica: teoria e pesquisa.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p.39-67.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.;

RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de. (Org.). **Governança democrática e poder local:** a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p.11-56.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002. p.39-82.

SCHMIDT, V. A. Institutionalism and the state. In: HAY, C.; MARSH, D.; LISTER, M. (Org.). **The state:** theories and issues. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005. p.106-117.

SCHNEIDER, A.; GOLDFRANK, B. **Budgets and ballots in Brazil:** participatory budgeting from the city to the state. Brighton: Institute of Development Studies, 2002. (Working paper, 149).

SILVA, M. K. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, n.16, p.156-179, 2006.

SKOCPOL, T. Advocates without members: the recent transformation of American civic life. In SKOCPOL, T.; FIORINA, M. P. (Org.). **Civic engagement in american democracy.** Washington: Brookings: Sage, 1999. p.461-509.

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

_____. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Org.). **Bringing the state back in.** Cambridge: Cambridge University, 1985. p.3-43.

STEINMO, S. **Taxation and democracy:** swedish, british and american approaches to financing the modern states. New Haven: Yale University, 1993.

STEPAN, A. State power and the strength of civil society in the southern cone of Latin America. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). **Bringing the state back in.** Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p.317-343.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.47-103.

TELLES, V. Anos 70: experiências, práticas e espaços políticos. In: KOWARICK, L. (Org.). **As lutas sociais e a cidade:** São Paulo passado e presente. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

TILLY, C. **Regimes and repertoires.** Chicago: University of Chicago 2006.

_____. **Grandes estruturas, procesos amplios, comparaciones enormes.** Madrid: Alianza, 1991.

WEIR, M.; ORLOFF, A. S.; SKOCPOL, T. Understanding american social politics. In: WEIR, M.; ORLOFF, A. S.; SKOCPOL, T. (Org.). **The politics of social policy.** Cambridge: Cambridge University 1988. p.3-27.

WILLIAMS, F. Good-enough principles for welfare. **Journal of Social Policy**, Cambridge, v.28, n.4, p.667–687, 1999.

Bibliografia Consultada

SILVA, M. K. Sociedade civil e democratização da gestão pública no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS- GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 28., 2004, Caxambú. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2004.

VAN DEN BERGH, G. V. B. **The structure of development:** an invitation to the sociology of Norbert Elias. The Hague: Institute of Social Studies, 1971. (I.S.S. Occasional Paper n.13).

Recebido em março de 2010

Aprovado em junho de 2010