

Redes, campos, coalizões e comunidades: conectando movimentos sociais e políticas públicas

Márcio Barcelos¹

Matheus Mazzilli Pereira²

Marcelo Kunrath Silva³

Introdução

O campo de estudos de movimentos sociais no Brasil se constitui, entre os anos 1970 e 1980, a partir de um pressuposto analítico – e, por vezes, normativo – compartilhado por grande parte da literatura internacional: movimentos sociais são agentes externos aos governos/Estado, com quem estabelecem fundamentalmente relações de confrontação. Tal pressuposto, empiricamente sustentável no contexto autoritário e excludente da ditadura civil-militar brasileira, constituiu-se progressivamente em um obstáculo epistemológico para identificação e análise das complexas e mutáveis relações que foram sendo construídas entre os movimentos sociais e as instituições e agentes político-administrativos a partir do processo de redemocratização do país.

O campo de estudos sobre políticas públicas, por sua vez, tradicionalmente deu ênfase ao papel e à ação dos agentes político-institucionais (governos, burocratas, grupos de pressão) na análise dos processos de construção e implementação de políticas. Perspectivas clássicas da área abordaram a política pública como aquilo que os governos “escolhem fazer

ou não fazer” (DYE, 1972, p. 2) ou, ainda, como o resultante dos *outputs* oriundos da “caixa-preta governamental” (EASTON, 1965). Tais abordagens preservam ainda considerável influência no campo das políticas públicas (DYE, 2013). Diferente do campo de estudos de movimentos sociais, na área de políticas públicas é preciso destacar a diferença entre a literatura internacional, especialmente a norte-americana, e a nacional. No primeiro caso, seja nas abordagens pluralistas ou elitistas, confere-se agência seja a uma pluralidade, seja a elites societárias que influenciam nas decisões governamentais. Já no caso brasileiro, a literatura tende a abordar o Estado como agente que se impõe a uma sociedade com pouquíssima capacidade de articulação em torno de temas setoriais específicos (SADER; PAOLI, 1986; STEPAN, 1985).

O aspecto central a ser destacado nos dois campos de estudos é o predomínio de abordagens que tendem a conferir centralidade analítica a um dos “polos” da relação – os ativistas e as organizações, no caso da literatura de movimentos sociais, e os agentes político-administrativos, no caso da literatura de políticas públicas –, traçando uma linha divisória

-
- 1 Mestre e doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É professor do Departamento de Administração da Faculdade de Administração e Turismo da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). E-mail: barcelosmarcio@gmail.com
 - 2 Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), doutorando em Sociologia na UFRGS, com período de Doutorado Sanduíche na University of California. E-mail: matheus.mazzilli@gmail.com
 - 3 Mestre e doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), pós-doutorado no Watson Institute for International Studies/Brown University. É professor do Departamento de Sociologia da UFRGS. E-mail: mksilva@ufrgs.br

clara entre governos/Estado e sociedade civil. Esses campos de estudos tendem, assim, a reproduzir os pressupostos da externalidade e da confrontação (ABERS; VON BÜLOW, 2011; CARLOS, 2015a; SILVA, 2015) como estruturantes da análise das relações entre movimentos sociais e governos/Estado.

No caso brasileiro, um primeiro desafio empírico importante a esses pressupostos foi colocado pela proliferação, especialmente a partir dos anos 1990, dos canais institucionais de participação social (Orçamentos Participativos, Conselhos de Políticas Públicas, Comitês Gestores etc.). Como manter as características de externalidade e de confrontação como inerentes à “natureza” dos movimentos sociais – e, mais amplamente, da sociedade civil – em um contexto no qual, crescentemente, seus agentes, seja ativistas ou organizações, passavam a se inserir em espaços institucionais e, por vezes, estabelecer relações de cooperação – e, mesmo, aliança – com setores de governos e/ou da burocracia estatal atuantes em tais espaços?

Um segundo desafio empírico emerge também nos anos 1990, mas se intensifica nos anos 2000, a partir do progressivo envolvimento de ativistas e organizações de movimentos sociais nos processos de formulação e/ou de implementação de políticas públicas. Como continuar analisando os movimentos sociais como *outsiders* pressionando governos/Estado exclusivamente por meio de táticas de confronto quando muitos de seus agentes constitutivos não apenas passavam a conceber as políticas públicas como estratégicas para seus objetivos e demandas, mas também passavam a substituir o Estado na implementação de muitas políticas e ter nestas uma fonte central de recursos para sua própria (re)produção ao longo do tempo?

A identificação dos limites analíticos dos pressupostos da externalidade e da confrontação e a busca de sua superação tem sido

um dos focos centrais dos pesquisadores que têm abordado as relações entre movimentos sociais e políticas públicas no Brasil nos últimos anos (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; ABERS; TATAGIBA, 2014; ABERS; VON BÜLOW, 2011; AMÂNCIO, 2013; ALBUQUERQUE, 2015; BARBOSA, 2015; BARCELOS, 2010; CARLOS, 2015a, 2015b; CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2016; CAYRES, 2015; DOWBOR, 2012; FELTRAN, 2006; FERREIRA; LOTTA, 2016; LAVALLE; SZWAKO, 2015; LEITÃO, 2012; LOSEKANN, 2014; MACHADO, 2015; RECH, 2013; SCHMITT; SILVA, 2016; SILVA, 2015; SILVA; OLIVEIRA, 2011; OLIVEIRA, 2016; TATAGIBA; BLIKSTAD, 2011; TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016; ZANOLI, 2015). É nesse processo que se insere este artigo, cujo argumento central é demonstrar que o diálogo entre conceitos vinculados ao que se poderia chamar de uma “abordagem relacional” presente nos campos de estudo de movimentos sociais e de políticas públicas se coloca como um dos caminhos férteis para complexificar e instrumentalizar teoricamente a análise dos movimentos sociais e, particularmente, de suas relações com instituições e agentes político-administrativos nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. No entanto, para que tal diálogo seja possível é necessário um avanço em termos de uma maior precisão no uso de conceitos relacionais como “redes”, “campos”, “coalizões” e “comunidades” e, particularmente, na compreensão dos diferentes significados que tais conceitos assumem nos campos de estudos de movimentos sociais e de políticas públicas. Contribuir com tais avanços se coloca, assim, como objetivo central deste trabalho.

Para desenvolver esse objetivo, o artigo estrutura-se da seguinte forma: a primeira seção apresenta, de forma muito sintética, alguns pressupostos mais gerais de uma abordagem

relacional; a segunda seção aborda argumentos e conceitos relacionais desenvolvidos no campo de estudos de movimentos sociais; a terceira seção destaca argumentos e conceitos relacionais desenvolvidos no campo de estudo das políticas públicas; a quarta seção identifica alguns desafios à operacionalização de uma abordagem relacional, propõe respostas àqueles desafios e apresenta uma sistematização dos principais conceitos relacionais das literaturas de políticas públicas e movimentos sociais; as considerações finais sintetizam a argumentação desenvolvida ao longo do artigo e apontam algumas questões para aprofundamentos futuros.

Pensar relacionalmente

A adoção de uma abordagem relacional implica assumir um pressuposto ontológico sobre a realidade social: as relações entre agentes ou entidades produzem efeitos ou resultados que não podem ser reduzidos às características e/ou às ações daqueles agentes ou entidades tomados isoladamente. Tal pressuposto é sintetizado nas seguintes palavras de Bachelard: “longe de ser o ser a ilustrar a relação, é a relação que ilumina o ser” (BACHELARD, 1968, p. 127). É vão, segundo o autor, “procurar o conhecimento do simples em si, do ser em si, pois que é o composto e a relação que suscitam as propriedades” (Ibid., p. 139).

Na sociologia, esse pressuposto fundamenta as análises desenvolvidas por autores como Norbert Elias, Pierre Bourdieu, Harrison C. White e Bruno Latour. Apesar das profundas diferenças teóricas entre esses autores, o ponto comum entre eles é a ênfase na necessidade da análise da configuração e/ou da estrutura das relações entre atores, agentes e/ou actantes para a explicação dos processos sociais. Tal ênfase analítica nas relações é sintetizada por Elias por meio da metáfora da rede:

Nessa rede [uma configuração social], muitos fios isolados ligam-se uns aos outros. No entanto, nem a totalidade da rede nem a forma assumida por cada um de seus fios podem ser compreendidas em termos de um único fio, ou mesmo de todos eles, isoladamente considerados; a rede só é compreensível em termos da maneira como eles se ligam, de sua relação recíproca. Essa ligação origina um sistema de tensões para o qual cada fio isolado concorre, cada um de maneira um pouco diferente, conforme seu lugar e função na totalidade da rede. A forma do fio individual se modifica quando se alteram a tensão e a estrutura da rede inteira. No entanto, essa rede nada é além de uma ligação de fios individuais; e, no interior do todo, cada fio continua a constituir uma unidade em si; tem uma posição e uma forma singulares dentro dele. (ELIAS, 1994, p. 35).

Um dos desenvolvimentos mais sistemáticos e radicais de uma “sociologia relacional” pode ser encontrado nos trabalhos de Emirbayer e Goodwin (1994) e, especialmente, Emirbayer (1997). Nesses textos, os autores defendem um “imperativo anticategorial”, ou seja, rejeitam “toda tentativa de explicar o comportamento humano ou os processos sociais somente em termos das categorias de atributos de agentes, sejam individuais ou coletivos” (EMIRBAYER; GOODWIN, 1994, p. 1414, tradução nossa). Para os autores, o processo é inverso, os fenômenos e processos sociais são produzidos pelas relações entre agentes e estruturas que tais relações conformam, as quais deveriam ter assim precedência analítica sobre os atributos ou as características individuais dos agentes.

A crítica a um relacionismo radical (BRYANT, 2011), que desconsidera que qualidades ou atributos dos agentes ou das entidades em relação também são condicionantes daquilo que a relação pode produzir, constitui um argumento importante para relativizar a ênfase exclusiva nas relações como explicativas de fenômenos e processos sociais. Abre-se, assim, a possibilidade de pensar tais fenômenos e processos como constituídos a partir de uma codeterminação: de um lado, as

características/atributos dos agentes/entidades definem aquilo que estes podem ou não fazer; de outro, as relações entre agentes/entidades – e entre as estruturas que tais relações conformam – definem, pelo menos em parte, suas características/atributos e as condições sob as quais, e a partir das quais, aquelas características/atributos e as ações que elas possibilitam podem (ou não) se manifestar.

Esses pressupostos, em maior ou menor grau, fundamentam teorias que interpretam a realidade a partir de conceitos como redes, campos, coalizões e comunidades, que trazem em si a ideia de estruturas relacionais. As próximas seções revisam abordagens que utilizam esses e outros conceitos para pensar relacionalmente os movimentos sociais e as políticas públicas.

Pensar relacionalmente os movimentos sociais

Abordagens relacionais no estudo de movimentos sociais e do confronto político são mobilizadas na literatura nacional e internacional para superar limitações herdadas de perspectivas clássicas desse campo de estudos, em grande medida baseadas em teorias elitistas do Estado. Esse pressuposto elitista pode ser identificado em ao menos três influentes abordagens no estudo de movimentos sociais: o marxismo, as Teorias dos Novos Movimentos Sociais (TNMS) e a Teoria do Processo Político (TPP).

Para grande parte das abordagens marxistas, o Estado tende a ser visto como aliado da burguesia ou um espaço por ela controlado em seu projeto de dominação material e ideológica da classe trabalhadora, que se mobilizaria – ou, normativamente, deveria se mobilizar – fora

das instituições políticas para tomar ou destruir o Estado burguês em processos revolucionários (ALTHUSSER, 1970; MARX; ENGELS, 2007, 2010)⁴. Essa ênfase na externalidade e na confrontação marcou a literatura sobre Movimentos Sociais Urbanos dos anos 1970 e 1980, que teve centralidade na estruturação do campo de estudos de movimentos sociais no Brasil (JACOBI, 1987; KOWARICK, 2000; SILVA; RIBEIRO, 1985). Segundo um de seus autores mais influentes:

Se é verdade que o Estado exprime, em última instância e através de todas as mediações necessárias, os interesses do conjunto das classes dominantes, a planificação urbana não pode ser instrumento de mudança social, mas de dominação, de integração e de regulação das contradições [...] A verdadeira origem da mudança e da inovação da cidade está nos movimentos sociais urbanos e não nas instituições. (CASTELLS, 1976, p. 16-17, tradução nossa).

Para as TNMS, por sua vez, as estruturas de dominação teriam se transformado ao longo do século XX, baseando-se agora na expansão da racionalidade capitalista e/ou do Estado burocrático para a esfera da vida cotidiana dos sujeitos e, especialmente, na construção de subjetividades e identidades funcionais para a reprodução dos sistemas econômico e político-administrativo. Movimentos sociais são – ou deveriam ser – os agentes responsáveis pela defesa da autonomia dos indivíduos e/ou do mundo da vida diante das lógicas instrumentais do Estado e do mercado (COHEN; ARATO, 2000; MELUCCI, 1989; TOURAINE, 1989). Essa perspectiva marcou a literatura sobre sociedade civil de inspiração *habermasiana* que, nas décadas de 1990 e 2000, tendeu a substituir a discussão sobre movimentos sociais no Brasil (AVRITZER, 1994; COSTA, 1994, 1997; LAVALLE, 2003). Nessa

4 Segundo Scott (1990, p. 80, tradução nossa), “a motivação fundamental de boa parte da teoria dos movimentos sociais na sociologia permanece essencialmente *Marcusiana* em inspiração, ou seja, busca por algum substituto para a classe operária e por um novo foco de oposição à sociedade em sua totalidade”.

literatura, a clara diferenciação e independência da sociedade civil – e seus agentes constitutivos, como os movimentos sociais – em relação aos sistemas econômico e político se colocava como um pressuposto normativo para uma efetiva democracia, na qual “a sociedade civil, com seu conjunto de associações voluntárias, *independentes do sistema econômico e político-administrativo*, absorve, condensa e conduz de maneira amplificada para a esfera pública os problemas emergentes nas esferas privadas, no mundo da vida” (COSTA, 1994, p. 44, grifo nosso).

Por fim, as primeiras formulações da TPP definem “movimentos sociais” como agentes excluídos das instituições políticas formais – os *outsiders* – que agem em um confronto com aqueles que têm acesso aos espaços e recursos do Estado – os membros. Na TPP, agentes políticos são inicialmente vistos como grupos com interesses dados, que mobilizam recursos para defendê-los diante de oportunidades ou ameaças políticas contextuais (MCADAM, 1982; MEYER, 1990; TILLY, 1978).

Apesar da simplificação extrema na apresentação das três abordagens, esta possibilita destacar ao menos dois riscos derivados do pressuposto elitista que compartilham. O primeiro é a essencialização dos movimentos sociais como agentes unitários e autônomos que “personificam” a luta contra o *status quo* e cujos interesses estão dados. Ignora-se, assim, que a formação de objetivos, táticas e identidades dos movimentos ocorre de forma dinâmica a partir de sua relação com as instituições políticas formais, adversários e aliados. O segundo desses riscos é o estabelecimento de fronteiras rígidas entre “sociedade” e “Estado”. Nesse caso, é ignorado o trânsito de agentes entre esses espaços, a inserção simultânea de agentes dos movimentos sociais em distintos espaços sociais – do mercado, Estado e/ou sociedade civil –, bem como o uso de táticas institucionais por parte de movimentos sociais. Conceitos

desenvolvidos mais recentemente buscam superar essas lacunas de diferentes formas.

Primeiramente, os debates norte-americanos sobre movimentos sociais, fortemente influenciados pela TPP, buscam superar seu viés essencialista e estruturalista inicial. Apesar das primeiras formulações da TPP já colocarem no centro da análise a relação entre movimentos sociais e instituições políticas, fazem-no de forma limitada. Em primeiro lugar, focam-se em uma relação binária entre oportunidades – definidas por condições político-institucionais – e mobilização, deixando em segundo plano a análise da relação dos movimentos sociais com outros agentes relevantes. Em segundo lugar, caracterizam a relação entre movimentos sociais e governos como uma simples dinâmica de ação e reação entre dois agentes completamente distintos e dotados de características e interesses dados. Ou seja, essa literatura enfatiza corretamente a interdependência entre os processos de organização e mobilização dos movimentos sociais e os processos e as condições político-institucionais, mas ainda mantém uma perspectiva dicotômica expressa na rígida separação entre desafiante externos à *polity* – com destaque para os movimentos sociais – e os membros da *polity* (TILLY, 1978, p. 52-53).

O primeiro avanço em relação a essa formulação é a ampliação do conjunto de relações vistas como relevantes para a compreensão da constituição e ação de movimentos sociais. Aqui é possível observar uma “herança” da Teoria da Mobilização de Recursos que, por meio dos conceitos de “indústrias de movimentos sociais” e “setores de movimentos sociais”, enfatiza o papel dos relacionamentos interorganizacionais de cooperação e competição para a compreensão dos limites e das possibilidades da ação de organizações de movimentos sociais (MCCARTHY; ZALD, 1977).

Nesse sentido, trabalhos que utilizam o conceito de “contramovimento” sugerem que,

ante a atuação de movimentos opositores, movimentos sociais modificam suas táticas de ação, de organização e de enquadramento (MEYER; STAGGENBORG, 1996). Outros trabalhos defendem que não só movimentos opositores afetam ativistas e organizações, mas também movimentos ideologicamente próximos se influenciam de forma sincrônica e diacrônica. O trânsito e o compartilhamento de militantes entre movimentos sociais podem gerar cooperação e relações de aprendizado entre grupos por meio da circulação de ideologias, de preferências táticas e de conhecimento tático que esses ativistas trazem consigo, o *spillover* (MEYER; WHITTIER, 1994). No entanto, esse mesmo processo de circulação de ativistas pode gerar competição por recursos humanos e o esvaziamento de determinado movimento, o *spillout* (HADDEN; TARROW, 2007). A ação de organizações de movimentos sociais pode também criar condições para que seus repertórios sejam difundidos para outros agentes políticos, gerando “ciclos de protesto” que eventualmente se dissipam pela ação dos governos e por disputas internas (TARROW, 1993, 2009). Vitórias de movimentos sociais emitem “sinais” para outros movimentos, sugerindo que determinadas táticas podem ser efetivas, influenciando-as a adotá-las, mesmo quando elas já podem ter deixado de ser efetivas (MEYER; BOUTCHER, 2007).

A partir dessas e de outras contribuições, a ação de movimentos sociais pode ser vista em um campo mais amplo, que não inclui apenas sua relação com as instituições políticas, mas situa os ativistas e as organizações de movimentos sociais em uma complexa trama de ações e relações entre agentes políticos posicionados em diversos espaços sociais e dentro de uma trajetória histórica de mobilização. Supera-se, assim, a ideia de uma relação automática entre a abertura ou o fechamento de oportunidades e a mobilização coletiva. Tal argumento encontra centralidade na crítica que

Goldstone (2004) ao conceito de “Estrutura de Oportunidades Políticas” e sua proposta de analisar os movimentos sociais a partir de sua inserção em “campos relacionais”. Nas palavras desse autor:

As ações e o sucesso dos movimentos dependem de um conjunto complexo de relações entre o movimento, contramovimentos, movimentos aliados, elites diversas, várias autoridades estatais e vários públicos, assim como dos meios econômico, internacional e ideológico nos quais esses atores agem buscando influenciar uns aos outros. Assim, uma abordagem que busque mapear a totalidade do campo relacional externo encarado pelos movimentos sociais parece oferecer uma melhor chance de compreensão das dinâmicas de movimentos particulares do que uma abordagem ampla e agregativa geralmente implícita nas análises das estruturas de oportunidade política. (GOLDSTONE, 2004, p. 361, tradução nossa).

O conceito de “confronto político” é também formulado em uma crítica ao modelo estrutural e estático fornecido pelas primeiras formulações da TPP. Nessa abordagem, a perda de centralidade do conceito de “movimentos sociais” ante o conceito de “confronto político” demonstra a adoção de um pressuposto relacional. Por meio dessa mudança, desloca-se o foco analítico do agente para o conjunto de relações contenciosas no qual ele está situado (MCADAM; TARROW; TILLY, 1996, 2001). O confronto político é definido como “a interação episódica, pública e coletiva entre pessoas com demandas (*makers of claims*) e seus objetos” quando essa interação envolve ao menos um agente estatal e as demandas de um dos agentes afetam os interesses de outro agente em interação (MCADAM; TARROW; TILLY, 2001, p. 5, tradução nossa).

Em primeiro lugar, tal conceito fornece uma crítica ao modelo estrutural de que agentes estáveis respondem a mudanças em elementos contextuais, mensuráveis por variáveis em modelos estatísticos de correlação e regressão. A abordagem do confronto político sugere que

agentes políticos são formados por meio de suas interações e relações contenciosas, que passam a ser vistas como o *locus* da gênese ontológica desses agentes e, assim, o objeto prioritário da análise sociológica. Em suas interações, agentes criam e recriam suas identidades, interpretam mudanças contextuais como oportunidades ou ameaças, se apropriam de redes para mobilizar pessoas, negociam enquadramentos interpretativos que definem problemas e soluções e constroem uma linguagem para compreensão e definição do próprio confronto (MCADAM; TARROW; TILLY, 2001; TARROW, 2013). Como resume Tarrow:

Nós argumentamos que agentes políticos não se formam simplesmente pela mobilização de recursos em resposta a oportunidades; eles se formam pela construção de um repertório de ação coletiva, ao mesmo tempo inovador e rotineiro, em interação com oponentes, aliados e terceiros interessados. [...]. O resultado típico desse processo é a formação de uma nova categoria de agentes [...] e a significativa reconstrução das relações entre um conjunto amplo de agentes que formam um campo emergente de confronto político. (TARROW, 2013, p. 15-16, tradução nossa).

Em segundo lugar, por não se limitar apenas à ação extrainstitucional de movimentos sociais, o conceito de “confronto político” desafia também a divisão rígida entre a política institucional e a “política das ruas”. Por meio desse conceito, as disputas que ocorrem dentro e fora das instituições políticas podem ser vistas como conectadas no contexto de um conjunto mais amplo de relações contenciosas entre agentes políticos. Tais agentes se organizam na forma de movimento social, portanto, em decorrência da configuração específica do confronto no qual estão situados, podendo optar por táticas institucionais em um período posterior, mesclar táticas institucionais e extrainstitucionais em um mesmo período e cooperar ou competir com partidos e grupos de interesse. Assim, o conceito de

“confronto político” abriga em um mesmo campo de estudos processos como a ação coletiva contestatória institucional, a mobilização de movimentos sociais, os ciclos de protestos, as revoluções e as guerras civis (MCADAM; TARROW; TILLY, 1996, 2001).

Uma ideia semelhante é proposta por meio do conceito de “campos de ação estratégica” (CAE). Tal conceito sugere que a ação social ocorre em arenas relacionais de nível meso, baseadas em entendimentos compartilhados e socialmente construídos, nas quais agentes disputam recursos e benefícios variados (FLIGSTEIN; MCADAM, 2011, 2012). A literatura nacional utiliza esse conceito argumentando que Estados estão atravessados por CAEs relacionados a áreas de políticas públicas (SCHMITT; SILVA, 2016). Nesses campos, são estabelecidas relações de conflito e cooperação entre agentes políticos que defendem determinado conjunto de políticas públicas, incluindo movimentos sociais. Movimentos adaptam suas táticas de ação e de organização para se adequar às dinâmicas relacionais dos CAEs. Assim, estudos que usam esse conceito desafiam a visão essencialista dos movimentos sociais ao situá-los em um campo relacional de nível meso e compreendê-los como resultado dessas relações. Ainda, tais estudos desafiam a separação entre Estado e sociedade ao defender que tais campos não estão limitados a espaços estatais ou societários, demonstrando o estabelecimento de relações e a circulação de indivíduos no interior de CAEs (SCHMITT; SILVA, 2016).

Outro importante conceito que analisa os movimentos sociais e o confronto político a partir de uma perspectiva relacional é o de “redes de movimentos sociais”. Em busca de uma síntese conceitual entre diversas perspectivas teóricas no estudo de movimentos sociais, Diani (1992) define movimentos sociais como “redes de interação informal entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e/ou organizações engajadas em um confronto político e/ou

cultural e baseadas em uma identidade coletiva compartilhada” (DIANI, 1992, p. 3, tradução nossa). Esse conceito desafia a visão essencialista dos movimentos sociais ao defender que, ao longo de confrontos políticos e culturais, movimentos sociais têm seus limites definidos e redefinidos pela construção de identidades coletivas (DIANI, 1992; DIANI; BISON, 2010), um processo de constante negociação e renegociação de sentido que ocorre no âmbito dos movimentos sociais (MELUCCI, 2001). Criticando a definição de movimentos sociais como necessariamente antissistêmicos, tal conceito defende que os agentes situados em redes de movimentos sociais podem recorrer a táticas de ação mais ou menos conflitivas e institucionalizadas e a tipos de organização mais ou menos formalizadas ao longo do tempo. Defende-se, por exemplo, que partidos políticos podem ser parte de movimentos sociais em determinados casos (DIANI, 1992). Assim, tal conceito abre caminho para desafiar a concepção de movimentos sociais como agentes necessariamente marcados pela separação em relação à política institucional.

A perspectiva das “redes de movimento” tem sido incorporada e desenvolvida pela literatura brasileira sobre movimentos sociais para entender transformações ocorridas na relação entre sociedade e Estado nas últimas décadas no país. Se no período autoritário a divisão entre movimentos sociais e Estado parecia pertinente para a realidade brasileira, a democratização e, principalmente, a entrada do Partido dos Trabalhadores (PT) no Governo Federal desafiaram essa concepção teórica pelo recorrente trânsito de ativistas de movimentos sociais entre espaços institucionais e extrainstitucionais de ação. Analisando esse fenômeno, estudos brasileiros sugerem que redes de movimentos sociais são construídas

nas fronteiras entre espaços estatais e societários de ação (ABERS; VON BÜLLOW, 2011; SILVA, 2015; SILVA; OLIVEIRA, 2011).

Segundo essa abordagem, movimentos sociais não são necessariamente agentes excluídos das instituições políticas, como a rígida divisão entre membros e *outsiders* sugeria – pelo contrário: movimentos são redes que usam, ao mesmo tempo, táticas institucionais e extrainstitucionais de ação (ALBUQUERQUE, 2015; SILVA, 2015; SILVA; OLIVEIRA, 2011). Apresentam, assim, variações históricas em seus “repertórios de interação” com o Estado (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014) em um processo que não necessariamente gera perda de autonomia (CARLOS, 2015a, 2015b). Ativistas, por exemplo, ocupam cargos em órgãos públicos (DOWBOR, 2012; LEITÃO, 2012; LOSEKANN, 2014; OLIVEIRA, 2016; SILVA; OLIVEIRA, 2011; ZANOLI, 2015), tornando-se “burocratas ativistas” que se aproximam de governos “a ponto de ir trabalhar neles, com intuito específico de promover ações em benefício de causas pelas quais militam” (FERREIRA; LOTTA, 2016, p. 15). Nesses casos, estão marcados por uma “múltipla filiação”, na medida em que estão filiados simultaneamente a movimentos sociais e ao Estado (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016). Ao mesmo tempo, burocratas atuam como ativistas, agindo ativamente na defesa de interesses, causas e propostas de movimentos sociais, configurando aquilo que a literatura tem conceituado como “ativismo institucional” (ABERS; TATAGIBA, 2014; CAYRES, 2015)⁵.

Por fim, uma perspectiva complementar à das “redes de movimento” pode ser encontrada no trabalho de Meyer (2004), o qual propõe que movimentos sociais devem ser vistos como “coalizões”, enfatizando a dinamicidade da formação de suas fronteiras. De acordo com esse

5 Na literatura internacional, trabalhos como os de Banaszak (2005, 2009), Katzenstein (1990), Pettinicchio (2012) e Santoro e McGuire (1997) também identificam a existência e o impacto do ativismo institucional.

conceito, mudanças no contexto político – que envolvem uma série de ações e reações entre diversos agentes – rapidamente modificam os incentivos para que grupos se conectem ou se afastem, em determinado “formato” de alianças e oposições. Assim, critica-se a ideia de que movimentos sociais são entes estáveis, dados e internamente coerentes – pelo contrário: eles “operam como coalizões de organizações e indivíduos que cooperam em alguns temas e simultaneamente competem por apoio” (MEYER, 2004, p. 140, tradução nossa).

Em suma, buscando superar os limites impostos pelos pressupostos presentes nas abordagens clássicas nos estudos de movimentos sociais, pesquisadores adotaram diversas perspectivas relacionais, atentas às complexas relações de cooperação e confronto entre movimentos, contramovimentos, Estados/governos e outros atores. Destacam-se, nesse sentido, os conceitos de “confronto político”, “campos de ação estratégica”, “redes de movimentos sociais” e “coalizões de movimentos sociais”. Processo similar pode ser observado no campo de estudos de políticas públicas, analisado na próxima seção.

Pensar relacionalmente as políticas públicas

Nesta seção, são discutidas abordagens no campo da análise de políticas públicas que dão ênfase às interações entre agentes diversos e seus trânsitos entre as esferas estatal e societal. A primeira parte trata das perspectivas de redes de política pública (*policy networks*), destacando duas formas distintas de conceber as relações entre a pluralidade de atores que buscam influenciar nos processos que dão origem à ação governamental

(BORZEL, 1998; COMPSTON, 2009). A segunda parte aborda o Modelo das Coalizões de Defesa (*Advocacy Coalition Framework*, ACF) e sua ênfase na ação coordenada e estratégica levada a cabo por atores que se articulam em torno de crenças compartilhadas nos mais diversos “subsistemas de política pública” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016).

Apesar da ênfase da literatura de políticas públicas na atuação de agentes político-institucionais, destacada na introdução do artigo, ainda na década de 1950 abordagens pluralistas e incrementalistas já chamavam a atenção para a pluralidade de agentes envolvidos em processos de políticas públicas. Entre eles, destacam-se os trabalhos clássicos de Charles Lindblom e Robert Dahl, que direcionavam seu foco analítico para as disputas de interesse e jogos de poder envolvendo os mais diversos grupos em seus esforços por influenciar nos processos de tomada de decisão. Dahl e Lindblom, considerados com Lasswell como “pais fundadores” do campo das políticas públicas (SOUZA, 2006), defendem, em um de seus trabalhos seminais, o argumento de que em contextos democráticos marcados por uma pluralidade de participantes nos processos políticos, as disputas entre os mais variados grupos seriam tão complexas que os resultados não seriam “racionais”, mas sim a expressão dos “acordos a que se consegue chegar” (DAHL; LINDBLOM, 1953). Dahl e Lindblom desenvolvem o enfoque incrementalista, destacando que as mudanças em políticas públicas são incrementais, a partir das disputas e dos acordos entre os diversos participantes⁶.

A partir de finais da década de 1970 e ao longo das décadas seguintes, ganha espaço

6 Harold Lasswell e Daniel Lerner organizaram e publicaram o trabalho que buscou reunir e sintetizar conhecimentos das mais diversas áreas para o exame das questões públicas. Em *The Policy Sciences* (1966) se sobressai uma visão segundo a qual as políticas públicas seriam o resultado do trabalho metódico de *experts* que, a partir das ferramentas fornecidas pelo conhecimento técnico, desenvolveriam as “melhores alternativas” para a ação governamental.

na análise de políticas públicas a concepção de “rede” como um “novo paradigma para a arquitetura da complexidade” (BORZEL, 1998, p. 253). Perspectivas baseadas na noção de *policy networks* desafiaram boa parte do debate sobre as relações Estado-sociedade que se baseava “em uma linha divisória separando o Estado da sociedade” (PRINCEN, 2007, p. 27), dando ênfase as diferentes “redes, ou coalizões, que são compostas por agentes tanto do Estado quanto da sociedade que compartilham determinados sistemas de crenças” (Id.).

Segundo Borzel (1998), a literatura sobre *policy networks* é marcada pela presença de duas “escolas” com concepções distintas sobre o que seriam tais *policy networks*. Nas palavras da autora:

Duas diferentes “escolas” de *policy networks* podem ser identificadas no campo de estudos de políticas públicas. A mais proeminente, a “escola da intermediação de interesses”, interpreta as *policy networks* como um termo genérico para diferentes formas de relação entre grupos de interesse e o Estado. A “escola da governança”, por outro lado, concebe as *policy networks* como uma forma específica de governança, como um mecanismo de mobilização de recursos políticos em situações nas quais esses recursos estão amplamente dispersos entre atores públicos e privados. (BORZEL, 1998, p. 255, tradução nossa).

Em que pese a importância da concepção de redes de política pública como forma específica de governança, o foco na discussão aqui apresentada é direcionado à abordagem da “escola de intermediação de interesses”, que analisa as diferentes configurações das redes de políticas públicas e as consequências dessas diferentes configurações na produção, na implementação e nos resultados das políticas. A análise da ação governamental a partir de uma abordagem relacional ganha impulso a partir dos trabalhos de Hugh Hecló. Em revisão sobre o estado da arte da área de análise de políticas publicado em 1978, o autor já propunha uma abordagem relacional, alertando

para os cuidados em “não reificar coletividades em decisores individuais, mas entender as redes de interações que dão origem às políticas públicas” (HECLO, 1978, p. 106, tradução nossa). Políticas públicas, assim, deixavam de ser concebidas apenas como “o que os governos fazem ou deixam de fazer”, passando a ser entendidas como resultantes das complexas interações entre uma multiplicidade de agentes situados tanto na esfera estatal quanto na societal e que, tão importante quanto, transitam entre essas esferas.

A partir de meados da década de 1970, um conjunto de trabalhos (HECLO, 1978; RICHARDSON; JORDAN, 1979; RHODES, 1985; RHODES; MARSH, 1992) deu ênfase às relações entre agentes individuais e coletivos que participam em determinada área setorial de política pública (assistência social, saúde, meio ambiente, transportes, dentre outras), destacando ao mesmo tempo a exclusão ou a irrelevância de outros agentes e interesses nas redes setoriais. Ou seja, a abordagem das redes de políticas objetivou apreender e analisar a diversidade de agentes envolvidos em determinado tema de política pública e, ao mesmo tempo, demonstrar como tais agentes se articulam de maneira seletiva, a partir do compartilhamento de interesses e de concepções políticas.

Constrói-se assim uma concepção de redes de política pública como espaços relacionais que possibilitam as mais diversas formas de contato, influência recíproca e ação. As tramas de relações que vão se estruturando nesses espaços propiciam o surgimento de “comunidades”, formadas por agentes que partilham determinadas visões e que têm interesses em comum na área setorial específica. As “comunidades de política pública” (*policy communities*) constituem o ator coletivo com potencialidades para inserir temas e questões na agenda ou mudar os rumos de políticas públicas já existentes. Na síntese de Jordan

(1990, p. 327, tradução nossa): “a *policy network* é uma afirmação dos interesses compartilhados em um problema de política pública. A *policy community* existe onde há efetivas visões comunitárias e partilhadas sobre o problema. Onde não existem tais visões compartilhadas, não existe uma comunidade”. O ponto central, portanto, diz respeito à diferença entre *policy network* e *policy community*. A primeira diz respeito à configuração da rede na qual interagem agentes interessados em determinada *policy issue*. Nesse sentido, a concepção de *policy network* está ligada a áreas setoriais de política pública (saúde, educação, ambiental, planejamento urbano etc.). Já as *policy communities* são dotadas de agência, podendo influenciar os rumos das políticas públicas ou mesmo instituir mudanças profundas que dão origem a novas políticas.

Pode-se ilustrar tal distinção tomando-se como base as análises de Côrtes (2009a, 2009b) sobre políticas públicas na área de saúde no Brasil, em que fica evidenciada a constituição de uma *policy community* reformista, que teve sucesso em fazer avançar o Movimento de Reforma Sanitária, que deu origem às amplas transformações na área de saúde no Brasil ao longo das décadas de 1980 e 1990. As políticas de saúde no país, assim, deixam de ser concebidas simplesmente como decisões de governo – o que os governos fazem ou deixam de fazer – e passam a ser entendidas como resultantes das interações entre uma multiplicidade de atores que participam – e assim conformam, estruturam e disputam – a grande *policy network* da área setorial⁷.

As abordagens relacionais baseadas na concepção de *policy networks* tiveram influência na formulação do ACF. A perspectiva desenvolvida por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) traz em seu núcleo o pressuposto de que atores que compartilham crenças tenderão a se articular, formando coalizões coesas que agirão de forma coordenada em determinada área.

O conceito de “crença” no ACF é bastante operacional, concebido para a análise empírica. É constituído por três níveis. No nível mais profundo estão as “crenças essenciais” (*deep core beliefs*), que envolvem suposições ontológicas e normativas constituídas ao longo do processo de socialização dos indivíduos. Nesse nível estão suposições em relação à natureza humana, a valores fundamentais como liberdade e igualdade, ao papel dos governos *versus* o dos mercados etc. A escala esquerda/direita opera no grau das crenças essenciais (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 194). No nível seguinte estão as “crenças em relação à política pública” (*policy beliefs*), ou seja, a transposição das crenças essenciais para o desenho das políticas. Aqui se processa a passagem ao mundo cotidiano do subsistema de política do qual o ator e a coalizão a qual ele integra são participantes⁸. Referem-se a preferências em relação a “como devem ser” as políticas públicas – autoridade do governo ou presença do mercado, causas dos problemas, possíveis soluções etc. Por fim, no nível mais superficial operam as “crenças secundárias” (*secondary beliefs*), que se referem a questões mais específicas e pontuais em relação a determinada política. Estas crenças secundárias podem ser negociadas ao longo do processo da política com a coalizão

7 Uma variante da abordagem das redes de políticas públicas é a identificação e análise das relações entre atores que conformam determinados setores de políticas e seus resultados a partir da metodologia de Análise de Redes Sociais (ARS). O principal autor a desenvolver estudos no campo de políticas públicas utilizando a ARS é Marques (2000, 2003).

8 O autor cita o exemplo do subsistema da política de recursos hídricos do estado da Califórnia, que congrega três coalizões de defesa, é relativamente fechado a atores não especialistas na questão e goza de relativa autonomia em relação a fatores externos como eleições e trocas de governo.

opositora, como estratégia de ação visando a ter também determinados pontos atendidos. As *policy beliefs* são as mais importantes para a identificação de coalizões de defesa. São a “cola” que mantém os atores articulados entre si e os impulsiona ao desenvolvimento de ações coordenadas (WITTING, 2009; ZAFONT; SABATIER, 2004).

Cumpra aqui destacar uma diferença importante entre as abordagens de *policy networks* e *policy communities* e o ACF. Ambos os enfoques analíticos consideram centrais as interações entre uma diversidade de agentes em espaços relacionais nos quais são construídas questões de política pública. Da mesma forma, compartilham o pressuposto de que políticas públicas são muito mais do que “escolhas do que os governos fazem ou deixam de fazer”. Além disso, a dimensão das crenças e das ideias em torno de questões de política pública também é crucial. Entretanto, há uma diferença de ênfase. Abordagens de *policy networks* dão destaque à cooperação, interdependência e horizontalidade nas relações entre os integrantes das redes. Borzel (1998) expressa tal ênfase ao afirmar que há um denominador comum nas mais diversas definições sobre *policy networks*:

Um conjunto de relações relativamente estáveis de natureza não hierárquica e independente conectando uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em relação a uma política pública e que trocam recursos na busca desses interesses compartilhados reconhecendo que *a cooperação é a melhor forma de atingir os objetivos comuns*. (BORZEL, 1998, p. 254, grifo nosso).

O ACF, por sua vez, vai além dessa definição e, concordando com ela – e até a tomando como ponto de partida –, direciona sua ênfase às disputas entre esses agentes da mudança que são as coalizões. Trata-se de uma abordagem mais voltada para o conflito. Políticas públicas serão uma tradução das crenças compartilhadas pelas coalizões vencedoras dos conflitos e

das disputas em torno de temas de política pública (SABATIER; WEIBLE, 2007). Por isso tem-se afirmado que o ACF é mais bem utilizado como ferramenta analítica para a compreensão de processos complexos em torno de “*contentious policy issues*” (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016).

O ACF, portanto, fixa o conflito como uma dimensão importante na consolidação dos laços em uma rede. As crenças dos atores, uma vez compartilhadas, levam à ação coordenada e estratégica. Mas serão em contextos de disputa ferrenha em torno de ideias divergentes que se observarão de maneira mais nítida os contornos de uma coalizão de defesa. Conforme chamam a atenção Peters e Zittoun (2016, p. 8, tradução nossa), “essa abordagem tem sido importante especialmente para lidar com questões de políticas públicas caracterizadas por altos níveis de confronto político”. O aspecto central aqui diz respeito à seletividade de temas e visões acerca de determinada questão de política pública, o que já está presente nas abordagens de *policy networks* e *policy communities*, mas é desenvolvido de maneira mais aprofundada no ACF. Quando ocorre uma divisão entre dois – ou mais – grupos poderosos e articulados disputando os rumos da política, há a tendência a considerar os oponentes como “pouco dignos de confiança, mais perversos e, importante, mais poderosos do que talvez realmente sejam” (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 194, tradução nossa). Assim, um componente presente em contextos de disputa acirrada é a possibilidade do que os autores chamam de “mudança diabólica” (*devil shift*), ou seja, uma mudança ou rumo para a política que vai contra tudo aquilo em que um dos grupos acredita. Assim, uma vez que as derrotas ficarão marcadas mais do que as vitórias, supõem-se que os atores permanecerão pressionando e agindo para que não “percam o jogo”. Esse fator, por sua vez, aumenta a densidade das ligações entre os membros de

uma mesma coalizão, ao mesmo tempo que tende a exacerbar o conflito com a coalizão oponente. Assim:

Como um resultado disso, políticas públicas são mais que apenas o que governos fazem ou não fazem em relação a um tema, mas também uma tradução dos sistemas de crenças dos atores políticos. Esse é um dos motivos pelos quais o confronto político emerge ao redor de questões de políticas públicas: o conteúdo de uma política pública está ligado aos sistemas de crenças dos atores. (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016, p. 21, tradução nossa).

As disputas entre coalizões de defesa concorrentes se dão no âmbito de subsistemas de políticas públicas (*policy subsystems*). Esses subsistemas são formados a partir das relações entre os diversos atores interessados em determinada área de política pública. De acordo com o ACF, mais do que uma agência governamental, um espaço institucional determinado – ministério, secretaria de governo etc. – ou um órgão de governo qualquer, são os subsistemas de política pública que formam a unidade de análise básica para a compreensão de um processo de política pública e seus resultados (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016). O subsistema, assim, configura uma espécie de campo relacional no qual agem as coalizões, que são os agentes da mudança ou da luta pela manutenção do *status quo*. Pesquisadoras de movimentos sociais têm utilizado o conceito de “subsistemas de políticas públicas”, defendendo que o grau de influência de movimentos sociais sobre políticas públicas depende, em grande medida, das características particulares aos subsistemas com os quais ativistas interagem (ALBUQUERQUE, 2015; CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2016).

Em suma, nas últimas seções foram apresentados diversos conceitos desenvolvidos por pesquisadoras de movimentos sociais e políticas públicas que possibilitam uma análise

relacional de tais fenômenos. Foram destacadas características do pensamento relacional e suas contribuições nos campos de estudos dos movimentos sociais e das políticas públicas. Tal tipo de abordagem, no entanto, impõe desafios teóricos e analíticos complexos, que são explorados na próxima seção.

Desafios ao pensamento relacional e os conceitos desenvolvidos pelas literaturas de movimentos sociais e de políticas públicas

Uma dificuldade inerente à abordagem relacional é que, a depender da perspectiva ou do nível de análise, nossos “objetos” podem ser apreendidos como agentes/entidades ou como campos/redes. Por exemplo, se seguimos a definição de Diani (1992), movimento social é uma rede de agentes diversos estruturada em torno de um conflito e de uma identidade. Essa definição, transposta para as abordagens de análise de políticas públicas, é muito próxima da visão do ACF, na qual uma coalizão de defesa também é uma rede, articulada em torno de crenças compartilhadas e disposta ao conflito com coalizões que defendem outras crenças e percepções em determinado subsistema de política pública. No entanto, analisando determinado campo de conflito, um movimento social pode ser abordado como um dos agentes inseridos na estrutura relacional daquele campo. Da mesma forma, analisando determinado conflito em um subsistema de política pública, uma coalizão de defesa pode ser percebida como um agente que toma parte na disputa que ocorre no interior daquele espaço relacional. A dificuldade, assim, é que as análises pretendem separar agentes/entidades e campos/redes como objetos claramente distintos, enquanto deveríamos tratar tais conceitos como apreendendo duas faces do mesmo “objeto”, definidas pela perspectiva a partir da qual tal “objeto” é abordado.

É esse argumento que fundamenta a ideia de Fligstein e McAdam (2011) de que agentes coletivos podem ser abordados como campos. Nas palavras dos autores:

Todos os atores coletivos (por exemplo, organizações, família estendidas, clãs, cadeias de suprimentos, movimentos sociais e sistemas governamentais) são eles mesmos feitos de CAFs. Quando eles interagem em um campo político, social ou econômico, esse campo também se torna um CAF. Dessa forma, CAFs se parecem muito com as bonecas russas: abra um CAF e ele conterá variados outros CAFs. (FLIGSTEIN; MCADAM, 2011, p. 3, tradução nossa).

Outra dificuldade constitutiva de uma perspectiva relacional refere-se a como demarcar as fronteiras e diferenciar qualitativamente as diversas estruturas relacionais, sejam redes, campos, coalizões ou comunidades que, na sua inter-relação e interdependência, conformam aquilo que chamamos de *sociedade*. Uma crítica à Teoria dos Campos de Fligstein e McAdam é, exatamente, a homogeneização de todas essas estruturas, ao tratá-las indiscriminadamente como “campos” (GOLDSTONE; USEEM, 2012). Da mesma forma, na área de políticas públicas aponta-se a ampla literatura que utiliza de maneira difusa o conceito “rede” (COMPSTON, 2009). Os conceitos de campos e redes chamam a atenção para a dimensão relacional do real. No entanto, seu uso indiscriminado obscurece distinções importantes entre estruturas relacionais particulares. Conceituar rede de movimento social, uma organização de movimento social, uma *policy community* ou uma coalizão de defesa como uma rede ou um campo, no sentido de uma estrutura relacional, está correto. Mas isso não pode levar à desconsideração das diferenças profundas na configuração de cada uma dessas estruturas relacionais. Por exemplo, redes/campos que se baseiam em laços informais não apresentam fronteiras predeterminadas e se sustentam a

partir de vínculos voluntários muito distintos daqueles que têm suas relações legalmente formalizadas, acesso determinado por critérios normatizados e vínculos involuntários – e, no limite, compulsórios. Redes/campos que possibilitam o controle sobre recursos importantes e/ou que conferem poder aos seus integrantes precisam ser diferenciados daqueles destituídos de recursos e que reúnem agentes subalternizados.

Conectando essa discussão com nosso tema, observa-se que as literaturas tradicionais sobre as relações entre Estado e sociedade civil (e, ainda, mercado) tenderam a demarcar e enfatizar as fronteiras, as lógicas e as dinâmicas próprias de cada um desses campos. Tal demarcação teve, por vezes, o custo de essencializá-los, isolá-los e obstaculizar a análise de processos que se produziam e/ou operavam em sua interface, intersecção ou sobreposição. A crescente ênfase na necessidade de conectar a política institucional e não institucional ou de abordar as políticas públicas como processos que tendem a envolver agentes com inserções diversas – estatais, mercantis e/ou societárias –, observadas nas revisões das literaturas de movimentos sociais e políticas públicas, foram reações analiticamente férteis à essencialização e ao isolamento. No entanto, um risco que se coloca nessa ênfase na relativização – e, no limite, diluição – das fronteiras é a perda das especificidades de campos, enquanto estruturas relacionais, que conceitos como “Estado”, “mercado” e “sociedade civil” tentam apreender. O fato dos agentes estarem posicionados no campo estatal, mercantil e/ou societário – e mais, a posição que ocupam em tais campos – é relevante para a definição de suas características/atributos e, assim, de suas possibilidades de ação.

Nossa argumentação concentra-se, então, na reflexão sobre dois desafios colocados à literatura que usa conceitos relacionais como “campos”, “redes” e “coalizões” para a análise

de movimentos sociais e políticas públicas. O primeiro deles denominaremos de “o dilema das bonecas russas”; já o segundo, de “o dilema das fronteiras”.

Em relação ao primeiro desses desafios teóricos, os conceitos relacionais ajudam a tratar fenômenos ora como espaços de confronto, ora como atores coletivos inseridos nesses espaços, de acordo com a mudança do nível de análise (FLIGSTEIN; MCADAM, 2011). Assim, por exemplo, determinada agência governamental pode ser vista ora como um espaço de confronto entre atores, ora como um ator coletivo que atua em um confronto mais amplo. Dessa versatilidade decorre o risco de obscurecimento das consequências teóricas de tratar determinado fenômeno como espaço de confronto ou como ator coletivo. Assim, além de pressupor que os espaços de confronto e os atores coletivos que neles agem são estruturas relacionais, é necessário ter clareza sobre quais são as consequências analíticas de tratar determinada estrutura relacional como espaço ou como ator, bem como quais conceitos desenvolvidos pela literatura se referem a espaços de confronto e quais se referem a atores coletivos envolvidos nesses espaços.

Espaços de confronto são entendidos aqui como estruturas relacionais que unem atores diversos e potencialmente heterogêneos – antagonistas, aliados e espectadores – em um confronto em torno de objetos de interesse comuns. Espaços de confronto são, portanto, espécies de “estruturas de estruturas” que conectam atores coletivos. Já os atores coletivos são entendidos aqui como estruturas relacionais de grupos ou indivíduos que, de acordo com algum critério de análise, compartilham características ou agem de forma articulada.

É necessário ressaltar, no entanto, que a divisão entre espaços de confronto e atores coletivos é artificial e maleável. Movimentos sociais, por exemplo, são tradicionalmente vistos como atores coletivos quando postos

em relação a confrontos políticos. Coalizões de defesa, da mesma forma, podem ser concebidas como atores coletivos que buscam influenciar nos processos de políticas públicas. Mas movimentos sociais também podem ser vistos como espaços de confronto, se o foco analítico está, por exemplo, nas disputas identitárias ou nas táticas que se observam em seu interior. Processos de natureza semelhante poderão ser observados no interior de uma coalizão de defesa, se o foco for direcionado à construção de crenças e concepções sobre “o que deve ser” uma política pública e quais as estratégias a serem adotadas em determinada disputa. Há, portanto, uma “dualidade espaço/ator” evidente nos conceitos que se referem a movimentos sociais ou a coalizões de defesa. É importante ressaltar, no entanto, que mesmo em casos em que movimentos ou coalizões são tratados como espaços de confronto, outras estruturas relacionais deverão ser tratadas como atores coletivos que agem no seu interior como, por exemplo, as “facções” que disputam as identidades e táticas do movimento ou da coalizão. Portanto, as divisões analíticas entre espaços de confronto e atores coletivos permanecem relevantes mesmo com a mudança de nível de análise.

Apesar de maleáveis, alguns conceitos tradicionalmente se referem a espaços de confronto e outros, e a atores coletivos. Na literatura de movimentos sociais, três conceitos se dirigem a espaços sociais relacionais de confronto: os “campos de ação estratégica”, os “campos relacionais” e o “confronto político”. Os conceitos de “redes de movimentos sociais” e de “coalizões de movimentos sociais” se dirigem tradicionalmente aos atores coletivos que entram em confronto nesses campos. Porém, mudando-se o nível de análise, esses dois conceitos também podem ser pensados como espaços de confronto. Já na literatura sobre políticas públicas dois conceitos se dirigem a espaços de confronto: as “redes de políticas

públicas” e os “subsistemas de políticas públicas”. Os conceitos de “coalizões de defesa” e de “comunidades de políticas públicas” se dirigem tradicionalmente aos atores coletivos envolvidos nesses espaços.

A diferença entre esses conceitos reside na forma pela qual cada um deles responde ao “dilema das fronteiras”. Como visto anteriormente, os conceitos relacionais correm o risco de ignorar as especificidades de cada espaço de confronto e de cada ator coletivo (GOLDSTONE; USEEM, 2012). Em grande medida, essa especificidade depende de uma definição conceitual sobre quais são as fronteiras das estruturas relacionais em análise. Isso ocorre na medida em que, ao definir as fronteiras de uma estrutura relacional, definem-se as características que distinguem tais estruturas das demais, deixando claras suas especificidades.

O Quadro 1, a seguir, sistematiza as fronteiras dos espaços de confronto e dos atores coletivos conforme os conceitos desenvolvidos pela literatura de movimentos sociais. O conceito de “campos de ação estratégica” não delimita *a priori* um critério para a definição das fronteiras dos CAEs (FLIGSTEIN; MCADAM, 2011). Por um lado, essa indefinição dá maior margem de manobra ao pesquisador, que pode adaptar o conceito aos seus interesses de pesquisa. Por outro, o uso não criterioso do conceito pode implicar perdas analíticas importantes e sua versatilidade pode dificultar a comparação entre pesquisas empíricas que utilizam critérios distintos. Já o conceito de “confronto político” apresenta em sua definição um critério de demarcação dos limites do confronto: o conjunto de atores cujos interesses são afetados pelas demandas de um ator coletivo (MCADAM; TARROW; TILLY, 2001). A questão mais sensível nesse caso é como identificar quais atores são esses, na medida em que “interesses” não são

categorias objetivas e estão sendo constantemente redefinidos pelos próprios atores.

O conceito de “redes de movimentos sociais” apresenta critérios claros de definição das fronteiras de um movimento: o compartilhamento de uma identidade coletiva; o envolvimento em um confronto político ou cultural comum; e a existência de interação entre os membros da estrutura relacional (DIANI, 1992). Assim, a estabilidade das redes é apenas ameaçada pela mudança nas definições identitárias coletivas ou pela mudança nos contornos do confronto político ou cultural. Já o conceito de movimentos sociais como coalizões oferece uma imagem mais dinâmica e multifacetada dos movimentos, ao estabelecer o recorte das estruturas relacionais que conformam atores coletivos pela cooperação dos seus membros em torno de um tema (MEYER, 2004). O recorte temático desse conceito permite visualizar que, em um mesmo momento, ativistas e organizações podem cooperar em relação a um tema e ser antagonistas em outros e, portanto, serem considerados movimentos sociais apenas quando um desses temas entra em foco de análise. Já o critério da cooperação foca-se na realização de ações em conjunto, processo que tende a ser mais efêmero que o longo e sempre inacabado processo de construção de identidades coletivas. Por um lado, o conceito de redes corre risco de ignorar as constantes mudanças de alianças e antagonismos entre ativistas e organizações, unindo-os pelo compartilhamento de identidades e posições em um confronto, mesmo na ausência de cooperação efetiva entre eles. Por outro lado, o conceito de “coalizões” corre o risco de ofuscar a construção histórica de um ator coletivo em decorrência do foco nos alinhamentos estratégicos de curto prazo dos ativistas e das organizações.

Em ambos os casos, a transposição de movimentos sociais como atores coletivos

para movimentos sociais como espaços de confronto é simples. Em outras palavras, a “dualidade ator/espaco” fica evidente nesses conceitos. Redes de movimentos sociais, em dado nível de análise, são também espaços de confronto entre atores que disputam um projeto de identidade coletiva comum, na medida em que identidades coletivas são sempre negociadas no interior de movimentos (DIANI, 1992; MELUCCI, 2001). Já coalizões de movimentos sociais, em dado nível de análise, são espaços de confronto entre organizações que competem por recursos materiais e humanos para a mobilização em relação a um tema, disputando, por exemplo, bases umas com as outras (MCCARTHY; ZALD, 1977; MEYER, 2004).

No campo das políticas públicas é necessário relativizar a noção de “confronto” devido às ênfases distintas dadas pelas abordagens relacionais aqui discutidas. Nesse caso, ambos os conceitos que definem os espaços de interação

na produção de políticas públicas definem as fronteiras desses espaços de forma semelhante. Tanto o conceito de “redes de políticas públicas” quanto o conceito de “subsistemas de políticas públicas” englobam atores que buscam incidir, em maior ou menor grau, em políticas públicas em uma área setorial específica, seja saúde, educação, assistência social etc. É importante notar que, enquanto na literatura de movimentos sociais o conceito de “rede” se refere a um ator coletivo, na literatura de políticas públicas concebe-se “rede” como as relações estabelecidas entre os atores que influenciam as políticas públicas. Entretanto, conforme já destacado, a dualidade ator-espaco se faz presente quando o foco da análise é direcionado para comunidades de política pública ou coalizões de defesa. Elas podem ser vistas como “redes dentro de redes” ou como atores coletivos que atuam de maneira articulada no sentido de influenciar nas decisões governamentais.

Quadro 1
Fronteiras das estruturas relacionais de espaços de confronto e de atores coletivos (movimentos sociais)

Tipo de conceito	Conceito	Critério de definição de fronteiras
Espaços de confronto	Campos de ação estratégica (FLIGSTEIN; MCADAM, 2011)	Sem critério predefinido
	Confronto político (MCADAM; TARROW; TILLY, 2001)	Conjunto de atores cujos interesses são afetados pelas demandas de um ator coletivo
	Redes de movimentos sociais (DIANI, 1992)	Conjunto de atores que disputam um projeto coletivo identitário comum
	Coalizões de movimentos sociais (MEYER, 2004)	Conjunto de atores que disputam recursos materiais e humanos para mobilização em relação a um tema
Atores coletivos	Redes de movimentos sociais (DIANI, 1992)	Compartilhamento de identidades coletivas; envolvimento em um confronto político ou cultural; interação entre membros
	Coalizões de movimentos sociais (MEYER, 2004)	Cooperação entre os membros para ação em temas específicos

Fonte: Elaboração própria

Formam comunidades e coalizões atores individuais e/ou coletivos que compartilham concepções a respeito das políticas públicas em determinada área setorial específica e se articulam no sentido de transpor essas concepções para o desenho das políticas. Os conceitos se diferem, no entanto, em relação à ênfase dada ao que confere força aos laços que mantêm os atores articulados e coesos. Nas formulações oriundas das abordagens de *policy networks*, o conceito de “comunidade” traz a concepção de que seus membros devem ser interdependentes e manter interações e relações intensas e constantes que tornem possível a emergência de um senso de comunidade. Os atores, nessa abordagem, compartilham preferências em relação aos resultados da política (MARSH et al., 2009) e são essas preferências que conformam os interesses em jogo. A noção de “comunidade”, portanto, dá ênfase à ausência de hierarquias, à cooperação, ao senso de pertencimento e de utilização de recursos os mais variados no esforço por influenciar nos processos de tomada de decisão governamental. Esse foco na cooperação leva a que se considere essa uma dimensão central no que tange à força ou à fraqueza dos laços que mantêm a coesão entre os membros da comunidade. Certamente que as abordagens de *policy networks* não excluem a possibilidade do confronto e da disputa entre visões e interesses divergentes, tratando-se de uma questão de foco analítico.

Por outro lado, na abordagem do ACF, o conceito de “coalizão” apresenta como critérios centrais na definição de fronteiras o compartilhamento de crenças profundas e a ação coordenada e estratégica das coalizões no sentido de disputar rumos e configurações das políticas públicas. Os agentes, nessa abordagem, em vez de compartilhar preferências, compartilham “crenças”. Além disso, quando se quer analisar a coesão de uma coalizão, mais do que se destacar a cooperação *intra* membros, direciona-se o foco ao conflito *entre* as coalizões: quanto maior o conflito entre

coalizões, maior a coesão entre seus membros (SABATIER; WEIBLE, 2007). É nesse sentido que conceitos como *devil shift* interpretam papéis destacados, por tratar exatamente do medo de ser derrotado nas disputas que ocorrem nos subsistemas de política pública.

O Quadro 2, a seguir, sistematiza as fronteiras dos espaços de confronto e dos atores coletivos conforme os conceitos desenvolvidos pela literatura de políticas públicas. Essa sistematização, entretanto, deve ser considerada como tendo função heurística, uma vez que na realidade empírica as fronteiras podem apresentar difícil delimitação. Como já destacado, uma coalizão de defesa pode ser percebida como um espaço relacional, dada a natureza problemática do comportamento coletivo quando se trata de uma diversidade de atores sociais agindo de maneira coordenada a partir de crenças compartilhadas (SABATIER, 1998). Entretanto, o Quadro 2 apresenta as coalizões de defesa como atores coletivos, uma vez que a ênfase dada pela literatura é em sua ação como ator coletivo no interior de subsistemas de política pública.

A partir dessa sistematização conceitual, buscamos contribuir para evitar os riscos analíticos decorrentes do “dilema das bonecas russas” e do “dilema das fronteiras”. Esses dilemas são particularmente importantes em estudos que buscam articular movimentos sociais e políticas públicas como objetos de análise. Quando paramos de falar em confronto político ou campos de ação estratégica e passamos a falar em subsistemas ou redes de políticas públicas? E quando paramos de falar em redes ou coalizões de movimentos sociais e passamos a falar em coalizões ou comunidades de políticas públicas? Essas perguntas apenas podem ser respondidas a partir dos critérios conceituais de definição de fronteiras entre esses espaços de confronto e esses atores coletivos. Em geral, pode-se dizer que essas estruturas relacionais tendem a se “cruzar”, mas que certas áreas dessas estruturas tendem a não ser compartilhadas.

Quadro 2
Fronteiras das estruturas relacionais de espaços de interação e de atores coletivos
(políticas públicas)

Tipo de conceito	Conceito	Critério de definição de fronteiras
Espaços de relação	Redes de políticas públicas (BORZEL, 1998; HECLO, 1978; RHODES, 1985)	Conjunto de atores que têm interesses, conhecem profundamente e participam de determinada área setorial específica de política pública, buscando influenciar nos processos de tomada de decisão. Ênfase na interdependência, na cooperação e nas relações não hierárquicas entre os atores que compõem a rede
	Subsistemas de políticas públicas (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; SABATIER; WEIBLE, 2007)	Conjunto de atores que têm interesses, conhecem profundamente e participam de determinada área setorial específica de política pública, buscando influenciar nos processos de tomada de decisão. Ênfase nas estratégias, disputas e confrontos no interior de cada subsistema. Subsistema definido claramente como unidade de análise para o estudo das políticas públicas
Atores coletivos	Comunidade de política pública (BORZEL, 1998; HECLO, 1978; RICHARDSON; JORDAN, 1979)	Articulação em torno de preferências a respeito de um conjunto de políticas públicas que se dirigem a um tema específico. Ênfase na cooperação, que cria um sentido de pertencimento a uma comunidade e reforça assim os laços entre os integrantes
	Coalizão de defesa (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; SABATIER; WEIBLE, 2007; WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016)	Articulação em torno de crenças (<i>policy beliefs</i>) compartilhadas e ação estratégica e coordenada no sentido de “transpor” tais crenças para o desenho das políticas públicas. Ênfase no confronto e no medo da derrota (<i>devil shift</i>), que leva ao reforço dos laços entre os integrantes

Fonte: Elaboração própria.

Considerações finais

Movimentos sociais podem atuar como atores relevantes em processos de formulação e implementação de políticas públicas, incidindo em sua conformação. Políticas públicas – ou a falta delas –, por sua vez, podem influenciar no surgimento, desenvolvimento e/ou atuação dos movimentos sociais, incidindo em sua configuração. Levando-se em conta essa interdependência, objeto central da literatura brasileira contemporânea da área, o necessário diálogo entre os campos de estudos de movimentos sociais e de políticas públicas depende, centralmente, de uma maior precisão sobre o “vocabulário” conceitual em torno do

qual e a partir do qual deve-se estruturar esse diálogo. Essa tarefa é particularmente urgente no que se refere aos instrumentos teóricos para uma abordagem relacional dos processos e dos fenômenos analisados nesses campos de estudos. Contribuir para o avanço em termos dessa precisão foi o objetivo deste artigo.

Os trabalhos analisados possibilitaram identificar diferentes conceitos relacionais produzidos e/ou utilizados tanto na literatura de movimentos sociais quanto na literatura de políticas públicas: campos, redes, coalizões e comunidades, com suas devidas especificações. Ao mesmo tempo, a análise desses artigos identificou dois desafios envolvidos na adoção de uma efetiva perspectiva relacional:

de um lado, o “dilema das fronteiras”, que se refere aos critérios de demarcação das fronteiras entre as estruturas relacionais analisadas – campos, redes, coalizões e comunidades – e, assim, a diferenciação entre distintas estruturas relacionais; de outro, o “dilema das bonecas russas”, que se refere à dualidade ator-espaco constitutiva de grande parte dos conceitos e argumentos relacionais.

O artigo demonstra que os diferentes conceitos desenvolvidos por pesquisadoras de movimentos sociais e de políticas públicas possibilitam abordar de maneiras distintas o “dilema das fronteiras”, se diferenciando em seus critérios de definição das fronteiras dos atores e dos espaços relacionais. Na literatura sobre movimentos sociais, os conceitos de “campos de ação estratégica” e de “confronto político” se referem tradicionalmente a espaços de confronto entre atores distintos, incluindo os movimentos sociais. O primeiro sem apresentar critérios preestabelecidos de definição dos campos e o segundo delimitando o campo enquanto conjunto de atores cujos interesses são afetados por um desafio. Ao se referir a movimentos específicos, o conceito de “redes de movimentos” dá ênfase ao longo e ininterrupto processo de construção de identidades coletivas, enquanto o conceito de “coalizões de movimentos” tem como foco a cooperação pontual em torno de projetos compartilhados. Já na literatura sobre políticas públicas, enquanto os conceitos de “redes” e “comunidades” de políticas públicas enfatizam a cooperação entre atores, os conceitos de “subsistemas” e “coalizões de defesa” destacam o confronto entre atores que disputam o desenho de políticas públicas.

Argumentamos também que esses conceitos lidam de diferentes formas com o

“dilema das bonecas russas”. Alguns foram desenvolvidos principalmente para designar espaços relacionais, como os conceitos de “confronto político”, “redes de políticas públicas” e “subsistemas de políticas públicas”. Outros designam atores em relação, como os conceitos de “comunidades de políticas públicas” e de “coalizões de defesa”. Entretanto, dependendo da perspectiva do pesquisador, uma comunidade de política pública ou uma coalizão de defesa pode ser concebida como uma rede articulada de atores ou como um ator coletivo, um agente em um processo mais amplo. Outros conceitos, como os de “redes de movimentos sociais” e “coalizões de movimentos sociais”, respondem a esse dilema de forma maleável, assumindo de forma clara a dualidade ator-espaco.

A sistematização da diversidade de conceitos relacionais presentes nos campos de estudos de movimentos sociais e de políticas públicas, explicitando seus significados e, especialmente, como cada um deles responde aos desafios colocados pelo “dilema das fronteiras” e pelo “dilema das bonecas russas” responde ao objetivo apresentado na introdução deste artigo: avançar na precisão conceitual, fundamental para um efetivo diálogo entre os campos de estudo.

No entanto, ao final desta análise, pode-se identificar a necessidade de novos passos no sentido de uma melhor instrumentalização teórica das pesquisas sobre as relações entre movimentos sociais e políticas públicas. Um passo fundamental, que se coloca a partir da sistematização realizada, refere-se à necessidade de analisar as relações entre os diversos conceitos: divergências e convergências, especificidades e sobreposições, complementariedades e redundâncias⁹. Somente

9 A necessidade desse passo foi destacada por um dos pareceristas anônimos. Apesar de sua realização fugir às possibilidades de realização no âmbito deste artigo, considera-se que essa é uma tarefa fundamental para uma efetiva articulação entre os campos de estudos de movimentos sociais e de políticas públicas.

assim será possível a conformação de uma gramática comum, e, com base nesta, uma qualificação das pesquisas sobre processos

que se constituem nas mutáveis, permeáveis e complexas interfaces entre os movimentos sociais e as políticas públicas.

Referências

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. 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. 325-257, 2014.
- ABERS, R.; TATAGIBA, L. Institutional activism: mobilizing for women's health from inside the Brazilian bureaucracy. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 38., 2014, Caxambu. *Anais...* Caxambu: Anpocs, 2014.
- ABERS, R.; VON BÜLLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, v. 13, n. 28, p. 52-84, 2011.
- ALTHUSSER, L. *Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado*. Trad. Joaquim José de Moura Ramos. Lisboa: Presença, 1970.
- ALBUQUERQUE, M. C. A. 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, p. 31-66, 2015.
- AMÂNCIO, J. M. *Dinâmicas políticas microterritoriais: organizações comunitárias e acesso às políticas públicas na periferia de São Paulo*. 2013. 324 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.
- AVRITZER, L. (Org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- BACHELARD, G. *O novo espírito científico*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1968.
- BANASZAK, L. A. Inside and outside the State: movement insider status, tactics, and public policy achievements. In: MEYER, D. S.; JENNESS, V.; INGRAM, H. *Routing the opposition: social movements, public policy, and democracy*. London: University Of Minnesota Press, 2005. p. 149-176.
- _____. Moving feminist activists inside the American State: the rise of a state-movement intersection and its effects on state policy. In: JACOBS, L.; KING, D. (Eds.). *The Unsustainable American State*. Oxford, Oxford University Press, 2009. p. 223-254.
- BARBOSA, I. S. Das ruas às mentes: variações nas formas de influência do movimento de moradia na mudança da política para as favelas do poder público paulistano (1979-1989). In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 2., 2015, Campinas. *Anais...* Campinas: Unicamp, 2015.
- BARCELOS, M. *Atores, interações e escolhas: a política de silvicultura na área ambiental no Rio Grande do Sul, 2004-2009*. 2010. 179 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

- BORZEL, T. A. Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, London, v. 73, n. 2, p. 233-273, 1998.
- BRYANT, L. R. *The democracy of objects*. Ann Arbor: Open Humanities Press, 2011.
- _____. *Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional no contexto pós-transição*. Belo Horizonte: Fino Traço, 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, 2015b.
- CARLOS, E.; DOWBOR, M. W.; ALBUQUERQUE, M. C. A. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: proposições analíticas e desafios metodológicos. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 40., 2016., Caxambu. *Anais...* Caxambu: Anpocs, 2016.
- CASTELLS, M. *Lutas urbanas e poder político*. Porto: Afrontamento, 1976.
- CAYRES, D. C. *Ativismo institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República: a Secretaria Nacional de Articulação Social no governo Dilma Rousseff*. 2015. 211 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.
- COHEN, J. L.; ARATO, A. *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- COMPSTON, H. *Policy networks and policy change: putting policy network theory to the test*. New York: Palgrave Macmillan, 2009. 258 p.
- CÔRTEZ, S. M. V. Sistema Único de Saúde: espaços decisórios e a arena política de saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, n. 25, p. 1626-1633, 2009a.
- _____. *Participação e saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009b.
- COSTA, S. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil: uma abordagem tentativa. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 38, p. 38-52, 1994.
- _____. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 35, p. 121-134, 1997.
- DAHL, R. A.; LINDBLOM, C. E. *Politics, economics and welfare*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1953.
- DIANI, M. The concept of social movement. *The Sociological Review*, Keele, v. 40, n. 1, p. 1-25, 1992.
- DIANI, M.; BISON, I. Organizações, coalizões e movimentos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, n. 3, p. 219-250, 2010.

- DOWBOR, M. W. *A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)*. 2012. 288 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2012.
- DYE, T. R. *Understanding public policy*. 14. ed. Boston: Pearson, 2013. 372 p.
- _____. *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice-Hall, 1972. 395 p.
- EASTON, D. *A framework for political analysis*. New Jersey: Prentice-Hall, 1965.
- ELIAS, N. *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.
- EMIRBAYER, M. Manifesto for a relational sociology. *The American Journal of Sociology*, Chicago, v. 103, n. 2, p. 281-317, 1997.
- EMIRBAYER, M.; GOODWIN, J. Network analysis, culture, and the problem of agency. *The American Journal of Sociology*, Chicago, v. 99, n. 6, p. 1411-1454, 1994.
- FELTRAN, G. S. Deslocamentos: trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 371-416.
- FERREIRA, D. D.; LOTTA, G. S. Burocratas: atores entre as fronteiras do Estado e da sociedade. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 40., 2016, Caxambu. *Anais...* Caxambu: Anpocs, 2016.
- FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. Toward a general theory of strategic action fields. *Sociological Theory*, Washington, v. 29, n. 1, p. 1-26, 2011.
- _____. *A theory of fields*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- GOLDSTONE, J. A. More social movements or fewer? Beyond political opportunity structures to relational fields. *Theory and Society*, New York, v. 33, p. 333-365, 2004.
- GOLDSTONE, J.; USEEM, B. Putting values and institutions back into the theory of strategic action fields. *Sociological Theory*, Washington, v. 30, n. 1, p. 37-47, 2012.
- HADDEN, J.; TARROW, S. Spillover or Spillout? The Global Justice Movement in the United States after 9/11. *Mobilization: An International Quarterly*, San Diego, v. 12, n. 4, p. 359-376, 2007.
- HECLO, H. Issue networks and the executive establishment. In: KING, A. (Ed.). *The New American Political System*. Washington, DC: American Enterprise Institute, 1978. p. 87-124.

- JACOBI, P. Movimentos sociais urbanos no Brasil: reflexão sobre a literatura nos anos 70 e 80. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 23, p. 18-34, set. 1987.
- JORDAN, G. A. Sub-governments, policy communities and networks: refilling the old bottle? *Journal of Theoretical Politics*, London, n. 2, p. 319-338, 1990.
- KATZENSTEIN, M. F. Feminism within American Institutions: unobtrusive mobilization in the 1980s. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, Chicago, v. 16, n. 1, p. 27-54, 1990.
- KOWARICK, L. *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- 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.
- LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 1, p. 157-187, abr. 2015.
- LEITÃO, L. R. S. *Oportunidades políticas e repertórios de ação: o movimento negro e a luta de combate à discriminação racial no Brasil*. 2012. 152 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.
- LERNER, D.; LASSWELL, H. D. *The policy sciences*. Stanford: Stanford University Press, 1966.
- LOSEKANN, C. *Ambientalistas em movimento: entrelaçamentos e tensões entre o Estado e a sociedade civil durante o Governo Lula*. Curitiba: Appris, 2014.
- MACHADO, F. V. Do estatal à política: análise das relações entre o Estado e os movimentos de juventude e LGBT no Brasil (2003-2010). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 17., 2015, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: UFRGS, 2015.
- MARQUES, E. C. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. São Paulo: Fapesp, 2000.
- _____. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2003.
- MARSH, D. et al. Policy networks and the distinction between insider and outsider groups. *Public Administration*, London, v. 87, n. 3, p. 621-638, 2009.
- MARX, K.; ENGELS, F. *A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seis representantes Feuerbach, B. Bauer e Stimer, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846)*. Trad. Rubens Enderle, Nélcio Schneider e Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007.
- _____. *Manifesto comunista*. Trad. Álvaro Pina e Ivana Jinkings. São Paulo: Boitempo, 2010.

- MCADAM, D. *Political process and the development of black insurgency, 1930-1970*. Chicago: The University of Chicago Press, 1982.
- MCADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. To map contentious politics. *Mobilization: An International Quarterly*, San Diego, v. 1, n. 1, p. 17-34, 1996.
- _____. *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- MCCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. Resource mobilization and social movements: a partial theory. *American Journal of Sociology*, Chicago, v. 82, n. 6, p. 1212-1241, 1977.
- MELUCCI, A. Um objetivo para os movimentos sociais? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 17, p. 49-66, 1989.
- _____. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MEYER, D. S. *A winter of discontent: the nuclear freeze and the American politics*. New York: Praeger, 1990.
- _____. Protest and political opportunities. *Annual Review of Sociology*, Palo Alto, n. 30, p. 125-145, 2004.
- MEYER, D. S.; BOUTCHER, S. A. Signals and spillover: Brown v. Board of Education and other social movements. *Perspectives on Politics*, [S.l.], v. 5, n. 1, p. 81-93, 2007.
- MEYER, D. S.; STAGGENBORG, S. Movements, countermovements, and the structure of political opportunity. *American Journal of Sociology*, Chicago, v. 101, n. 6, p. 1628-1660, 1996.
- MEYER, D. S.; WHITTIER, N. Social movement spillover. *Social Problems*, Berkeley, v. 41, n. 2, p. 277-298, 1994.
- OLIVEIRA, G. L. *Permeabilidade e trânsito institucional: a relação entre sociedade civil e Estado a partir das trajetórias de militantes-gestores nas políticas de economia solidária no Rio Grande do Sul: os casos de Porto Alegre (1996-2004) e do Governo Estadual (1999-2002)*. 2011. 122 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.
- OLIVEIRA, M. S. *Movimento para as instituições: ambientalistas, partidos políticos e a liderança de Marina Silva*. 2016. 306 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2016.
- PETERS, B. G.; ZITTOUN, P. (Eds.). *Contemporary approaches to public policies: theories, controversies and perspectives*. London: Palgrave Macmillan, 2016.
- PETTINICCHIO, D. Institutional activism: reconsidering the insider/outsider dichotomy. *Sociology Compass*, New Jersey, v. 6, n. 6, p. 499-510, 2012.

- PRINCEN, S. Agenda setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research. *Journal of European Public Policy*, London, v. 14, n. 1, p. 21-38, 2007.
- RECH, C. M. *A trajetória do Fórum da Agricultura Familiar da Região Sul do RS: entre mediações e (re)configurações*. 2013. 167 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2013.
- RHODES, R. A. W. Power dependence, policy communities and intergovernmental networks. *Public Administration Bulletin*, London, n. 49, p. 4-29, 1985.
- RHODES, R. A. W.; MARSH, D. New directions in the study of policy networks. *European Journal of Political Research*, Dordrecht, v. 21, n. 1, p. 181-205, 1992.
- RICHARDSON, J. J.; JORDAN, G. *Governing under pressure: the policy process in a post-parliamentary democracy*. Oxford: Martin Robertson, 1979.
- SABATIER, P. A. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, London, v. 5, n. 1, p. 98-130, 1998.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, 1993.
- SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 2007.
- SADER, E.; PAOLI, M. C. Sobre “classes populares” no pensamento sociológico brasileiro. In: CARDOSO, R. (Org.). *A aventura antropológica: teoria e pesquisa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 39-68.
- SANTORO, W. A.; MCGUIRE, G. M. *Social movement insiders: the impact of institutional activists on affirmative action and comparable worth policies*. *Social Problems*, Berkeley, v. 44, n. 4, p. 503-519, 1997.
- SCHMITT, C. J.; SILVA, M. K. Das relações Estado/mercado/sociedade civil aos campos de ação estratégica: uma análise das organizações de movimentos sociais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos. In: MARQUES, F. C.; CONTERATO, M.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). *Construção de mercados e agricultura familiar: desafios para o desenvolvimento rural*. Porto Alegre: UFRGS, 2016. p. 381-408.
- SCOTT, A. *Ideology and the new social movements*. London: Unwin Hyman, 1990.
- SILVA, L. A. M.; RIBEIRO, A. C. T. *Paradigma e movimentos sociais: por onde andam nossas ideias?* *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, p. 318-336, 1985. (Anuário de Antropologia, Política e Sociologia)
- SILVA, M. K. Atores, espaços e repertórios: a atuação de movimentos sociais através das fronteiras da sociedade civil e do Estado. In: SCHERER-WARREN, I.; LÜCHMANN, L. H. H. (Orgs.). *Movimentos sociais e engajamento político: trajetórias e tendências analíticas*. Florianópolis: UFSC, 2015.
- SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. L. 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, v. 13, n. 28, p. 86-124, 2011.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

- STEPAN, A. State power and the strength of civil society in the southern cone of Latin America. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- TARROW, S. Cycles of collective action: between moments of madness and the repertoire of contention. *Social Science History*, Cambridge, v. 17, n. 2, p. 281-307, 1993.
- _____. *O poder em movimento: movimentos sociais e o confronto político*. Petrópolis: Vozes, 2009.
- _____. *The language of contention: revolutions in words 1688-2012*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- TATAGIBA, L.; BLIKSTAD, K. “Como se fosse uma eleição para vereador”: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo”. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011.
- TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 85-102, 2016.
- TILLY, C. *From mobilization to revolution*. New York: Random House, 1978.
- TOURAINÉ, A. Os novos conflitos sociais: para evitar mal-entendidos. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 17, p. 5-18, 1989.
- WEIBLE, C. M.; JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: an approach for the comparative analysis of contentious policy issues. In: PETERS, B. G.; ZITTOUN, P. (Eds.). *Contemporary approaches to public policies*. London: Palgrave Macmillan, 2016. p. 15-34.
- WITTING, A. *Identifying the merits of the ACF: a case-driven theory comparison draft*. [S.l.]: [s.n.], 2009.
- ZAFONT, M.; SABATIER, P. A. Short-term versus long-term coalitions in the policy process: automotive pollution control, 1963-1989. *Policy Studies Journal*, Urbana, v. 32, n. 1, p. 75-107, 2004.
- ZANOLI, V. Estado ativista?: tensões e limites nas relações entre gestores municipais e movimento LGBT em Campinas. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 2., 2015, Campinas. *Anais...* Campinas: Unicamp, 2015.

Resumo

Redes, campos, coalizões e comunidades: conectando movimentos sociais e políticas públicas

Historicamente os campos de estudo sobre movimentos sociais e políticas públicas partiram de pressupostos teóricos que traçaram uma linha divisória rígida entre Estado e sociedade. Recentemente, pesquisadoras têm questionado tal abordagem por meio de perspectivas relacionais que destacam a interpenetração de espaços estatais e societários. Nesse debate, diversos conceitos que destacam o aspecto relacional das dinâmicas entre movimentos sociais e políticas públicas foram mobilizados – tais como “redes”, “campos”, “coalizões” e “comunidades” – sem, no entanto, terem sido sistematicamente comparados, dando origem a uma falta de precisão conceitual em ambos os campos de estudo. Este artigo busca responder a esse desafio pela revisão da literatura que busca identificar e comparar os principais conceitos relacionais desenvolvidos nesses campos. Argumentamos que as diferenças fundamentais entre os diversos conceitos analisados residem nas formas como respondem ao “dilema das fronteiras”, definindo os critérios de demarcação dos limites das estruturas relacionais; e ao “dilema das bonecas russas”, definindo as estruturas relacionais como atores sociais, espaços de ação ou a partir da “dualidade ator-espaco”.

Palavras-Chave: Movimento Social; Política Pública; Sociologia Relacional.

Abstract

Networks, fields, coalitions, and communities: connecting social movements and public policies

Historically, studies on social movements and public policies have departed from assumptions that draw a rigid line dividing State and society. Recently, researchers questioned this framework through relational perspectives that highlight the interpenetration between State and society. In the scope of this debate, several concepts were mobilized – such as “networks,” “fields,” “coalitions,” and “communities.” However, those concepts were not systematically compared, generating a lack of conceptual precision in the literature on both topics. This study responds to this challenge by proposing a literature review that seeks to identify and compare the main relational concepts developed by both the social movement and the public policy literature. We argue that the main differences between these concepts lie on their answers to the “fringe dilemma” – defining the criteria that establish the borders of the relational structures – and to the “Russian dolls dilemma” – defining the relational structures as social actors, action spaces, or through the “actor-space duality.”

Keywords: Social Movement; Public Policy; Relational Sociology.

Résumé

Réseaux, champs, coalitions et communautés : en liant des mouvements sociaux et politiques publiques

Historiquement, les domaines d'étude sur des mouvements sociaux et les politiques publiques ont commencé à partir de présuppositions théoriques qui ont tracé une ligne de démarcation rigide entre l'État et la société. Récemment, les chercheurs ont mis en question cette approche par des perspectives relationnelles qui mettent en évidence l'interpénétration des espaces de l'État et de la société. Dans ce débat, plusieurs concepts qui mettent en évidence l'aspect relationnel des dynamiques entre les mouvements sociaux et les politiques publiques ont été mobilisés – tels que « réseaux », « champs », « coalitions » et « communautés » – sans toutefois être systématiquement comparés, entraînant un manque de précision conceptuelle dans les deux domaines d'étude. Cet article cherche à répondre à ce défi en examinant la littérature qui cherche à identifier et à comparer les principaux concepts relationnels développés dans ces domaines. Nous soutenons que les différences fondamentales entre les différents concepts analysés résident dans la manière dont ils répondent au « dilemme frontalier », définissant les critères de délimitation des limites des structures relationnelles ; et le « dilemme des poupées russes », définissant les structures relationnelles en tant qu'acteurs sociaux, espaces d'action ou de la « dualité acteur-espace ».

Mots-clés: Mouvement Social; Politique Publique; Sociologie Relationnelle.