

Atravessando Fronteiras: os Padrões de Relações entre Sociedade Civil e Estado e a Produção de Políticas Públicas*

Carlos Vasconcelos Rocha**

Resumo:

O trabalho busca desenvolver a hipótese de uma confluência entre duas perspectivas teóricas que buscam explicar a tomada de decisões públicas: a centrada na sociedade civil e a centrada no Estado. Isso é feito através de uma análise da literatura. A tese é que as teorias focadas exclusivamente em análises sustentadas em fatores sociais ou institucionais apresentam problemas. A confluência dessas teorias revela uma tentativa de ultrapassar essas abordagens polares. No entanto, até o momento, o movimento de confluência não logrou ultrapassar essa dicotomia, permanecendo problemas analíticos relevantes. Uma proposta alternativa apresentada é trabalhar com o conceito de *policy entrepreneurs*, especialmente aqueles que transcendem as duas esferas em suas ações. São atores que agem simultaneamente na dimensão da sociedade e do Estado. A política de saúde no Brasil é tomada como exemplo para a discussão.

Palavras-chave: Decisões públicas. Movimentos sociais. Estado. Reforma sanitária.

* Este trabalho é fruto de pesquisas mais amplas financiadas pelo CNPq, FAPEMIG e FIP/PUC Minas, a quem agradecemos.

** Doutor em Ciências Sociais pela Unicamp, com estágio de pós-doutorado no IGOP da Universidade Autônoma de Barcelona, professor e pesquisador da Pós-graduação e do Departamento de Ciências Sociais da PUC Minas. E-mail: carocha@pucminas.br

Crossing Borders: the patterns of relations between civil society and the State and the production of public policies

This paper seeks to develop the hypothesis of a confluence between two theoretical perspectives, which seek to explain public decision making: one centered in civil society and the other centered in the State. This will be done through an analysis of the literature. The thesis is that theories focused exclusively on analyzes based on societal or institutional factors have problems. The confluence of these theories reveals an attempt to overcome these polar approaches. However, until now the confluence movement has failed to overcome this dichotomy, leaving behind relevant analytical problems. An alternative proposal presented is to work with the concept of policy entrepreneurs, especially those who transcend both spheres in their actions. They are actors who act simultaneously in the dimension of society and the State. Health policy in Brazil is taken as an example for discussion.

Keywords: Public decisions. Social movements. State. Health reform.

Atravesando Fronteras: los patrones de relaciones entre sociedad civil y Estado y la producción de políticas públicas

El trabajo busca desarrollar la hipótesis de una confluencia entre dos perspectivas teóricas que buscan explicar la toma de decisiones públicas: una centrada en la sociedad civil y la otra centrada en el Estado. Esto se va hacer a través de un análisis de la literatura. La tesis es que las teorías enfocadas exclusivamente en análisis sostenidos en factores sociales o institucionales presentan problemas. La confluencia de estas teorías revela un intento de superar estos enfoques polares. Sin embargo, hasta el momento, el movimiento de confluencia no logró superar esa dicotomía, dejando problemas analíticos relevantes. Una propuesta alternativa presentada es trabajar con el concepto de *policy entrepreneurs*, especialmente aquellos que trascienden las dos esferas en sus acciones. Son actores que

actúan simultáneamente en la dimensión de la sociedad y del Estado. La política de salud en Brasil se toma como ejemplo para la discusión.

Palabras clave: Decisiones públicas. Movimientos sociales. Estado. Reforma de salud.

São variados os enfoques temáticos e as elaborações teóricas que tratam das relações políticas. Em particular, duas referências analíticas são propostas para explicar um momento crucial da política, que é o processo de tomada de decisão sobre políticas públicas. Essas tentativas explicativas se organizam na literatura pela disjuntiva entre abordagens centradas na sociedade civil e no Estado. De um lado, concebe-se que o embate entre interesses e valores é decidido primordialmente no plano da sociedade civil; de outro lado, toma-se a esfera estatal como o espaço privilegiado do equacionamento de tais conflitos. Neste sentido, a explicação dependeria, no limite, para a primeira perspectiva, das características da sociedade civil, e, para a segunda perspectiva, dos atributos e do desenho das instituições estatais. A questão de fundo, que demarca essa dualidade de posições, é se as características da sociedade civil explicam a ação das instituições políticas ou, antes, se o caráter das instituições define a capacidade de concretização de interesses e valores presentes na sociedade.

Em consequência, essas perspectivas de análise acabam por demarcar, inicialmente, duas subáreas de pesquisa estanques, com teorias, conceitos e autores próprios. Dessas subáreas, no caso deste trabalho, serão privilegiadas, para o âmbito da sociedade civil, as abordagens sobre os movimentos sociais, e para a dimensão estatal a corrente teórica denominada neoinstitucionalista.

Como se procurará argumentar aqui, com o avanço das pesquisas essas ênfases polares vão se arrefecendo e cada vertente passa a considerar o potencial analítico da perspectiva oposta. Paulatinamente, e de forma lenta e ainda limitada, alguns estudiosos das instituições estatais vão reconhecendo a relevância dos requisitos

sociais para a produção de políticas públicas e certos estudiosos dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil os requisitos institucionais para o sucesso das demandas sociais.

Na verdade, como se disse, a análise da evolução da literatura sobre o tema mostra que ênfases argumentativas se movimentam para um espaço de interseção entre a sociedade civil e o Estado: analistas da sociedade civil incorporam o Estado para um melhor entendimento de seu objeto principal, no caso os movimentos sociais; e institucionalistas passam a focar o Estado a partir de suas conexões com a sociedade civil. Permanecem, contudo, as referências iniciais: de um lado, as instituições estatais são incorporadas analiticamente a partir da preocupação primordial com a sociedade civil; de outro lado, a dimensão societal passa a ser considerada como uma extensão do foco preponderante no Estado.

Apesar desse movimento de confluência, fica clara a insuficiência do diálogo entre essas duas vertentes analíticas, na medida em que cada qual preserva suas referências bibliográficas compartmentadas, fundadas em teorias e conceitos próprios. Isso apesar de integrarem um mesmo campo de conhecimento, versando sobre um mesmo objeto¹. Essa impermeabilidade relativa, diga-se de passagem, é notável em uma época em que tanto se fala de inter e transdisciplinaridade².

1 De forma incipiente foi comparada a bibliografia utilizada por cada uma das vertentes e constatado que cada qual trabalha com seus autores específicos desconhecendo, salvo raríssimas exceções, os autores principais da outra vertente. Foram encontradas três referências de uma autora e uma de um autor mais expressivos do neoinstitucionalismo – respectivamente, Theda Skocpol e Peter Evans – nos trabalhos de viés sociocêntrico, e ainda assim de forma meramente indicativa. Nos trabalhos da perspectiva neoinstitucional não foi encontrada qualquer referência a autores sociocêntricos. O único autor que tem utilização em ambas as vertentes é Charles Tilly. Mais recentemente, já por volta de 2017, principalmente na vertente de estudos dos movimentos sociais de Laval et al. (2017), começam a aparecer autores institucionalistas como T. Skocpol e P. Evans.

2 É interessante registrar como MacAdam e Tarrow expressam o mesmo desconforto ao tratar da “indiferença recíproca entre os estudiosos de movimentos sociais e aqueles que estudam as eleições; o que é impressionante, se levarmos em consideração a forma como os movimentos e as eleições influenciam-se mutuamente” (2011, p. 24).

Ao lado do problema indicado acima, outro aspecto da questão deve ser abordado: em certos momentos, a própria distinção entre as categorias do Estado e da sociedade civil se torna bastante problemática. Isso fica claro se considerarmos a abordagem dos denominados *policy entrepreneurs*, utilizados como vetores empíricos para a demonstração da dificuldade, em certos casos, de se trabalhar com essa perspectiva dicotômica. Especificamente quando esses atores atuam simultaneamente nos movimentos sociais e nas instituições estatais. Esse aspecto é negligenciado mesmo por parte dos autores que reconhecem a confluência entre as esferas societal e estatal.

Definidos esses pressupostos, o que se propõe, neste trabalho, é discutir certa literatura que trata da atuação e das relações entre os movimentos sociais e as instituições estatais no processo das disputas em torno da tomada de decisões sobre políticas públicas. Considera-se a noção compartilhada paulatinamente por autores de ambas as vertentes teóricas, de que a sociedade civil e o Estado são dimensões que devem ser consideradas simultaneamente no esforço de análise³. Tal arrefecimento das posições polares se sustenta na constatação dessa necessidade de confluir duas literaturas congêneres que teimam seguir caminhos próprios e pouco dialogam. As evidências indicam que as experiências de sucesso de movimentos sociais são potencializadas quando os mesmos superam o seu caráter meramente reivindicativo, passando a ocupar, com alguns de seus membros, lugares estratégicos no aparato de Estado e, a partir daí, a participar do processo decisório das políticas públicas. E, ao mesmo tempo, constata-se que a capacidade de ação eficiente do Estado depende em grande medida do suporte que encontra na sociedade civil⁴.

3 Para nossos fins esse tratamento bipolar é suficiente. Por exemplo, não há vantagem analítica em agregar a dimensão da “esfera pública” como forma de mediar, ou mesmo de tentar resolver, os problemas contidos na dicotomia entre Estado (ou sistema político-administrativo) e sociedade civil. Cefai (2017), por exemplo, se inspirando em J. Habermas, aborda a questão com o conceito de arena pública.

4 Apesar da relevância das chamadas Instituições Participativas para o tema em discussão, este trabalho considera formas menos institucionalizadas

Em sua primeira parte, o trabalho busca demonstrar, através de uma análise da bibliografia, o processo que faz confluir a abordagem dos movimentos sociais com a perspectiva institucionalista. Posteriormente, visando ilustrar os argumentos, será abordado o caso da reforma da política de saúde no Brasil, visando explorar as formas em que Estado e sociedade civil se conectam na produção de uma política pública. Especificamente será considerada a atuação do movimento sanitarista na reforma da política de saúde, em geral, e em particular na constituição dos Consórcios Intermunicipais de Saúde – CIS no estado do Paraná. O exemplo mostra como um movimento social vigoroso, inicialmente meramente reivindicativo, passa a atuar em cargos governamentais com alguns de seus membros, classificados como *policy entrepreneurs*. Ao combinar pressão social com participação direta no processo de *decision-making*, o movimento acaba por concretizar parte significativa dos seus objetivos. No plano teórico o caso demonstra os problemas que as análises fundamentadas na dicotomia das esferas da sociedade civil e do Estado apresentam. Para o desenvolvimento desse tópico foram consultados documentos, resenhada ampla bibliografia, e entrevistados personagens centrais do processo. Finalmente serão apresentadas algumas considerações finais.

A confluência em processo de duas perspectivas analíticas

Como se disse, a discussão sobre as relações políticas, em geral, e sobre as decisões públicas, em particular, organiza duas vertentes analíticas que focam duas esferas explicativas diferenciadas: a da sociedade civil e do Estado. Conformando subcampos de estudo distintos, cada uma dessas perspectivas foi desenvolvendo suas

que esses “enxertos na estrutura do Estado e da democracia representativa” (Wampler, 2011). Isso porque as Instituições Participativas definem claramente os contornos e as relações entre os planos da sociedade civil e do Estado. O interesse aqui são justamente os casos em que as relações Estado e sociedade civil não estão institucionalizadas formalmente.

pesquisas nos seus respectivos grupos de especialistas, em que o debate fica circunscrito. Neste sentido, de forma independente, ambas foram matizando sua ênfase inicial para incorporar em seu horizonte explicativo o objeto da vertente oposta: alguns autores com abordagem na sociedade civil passaram a considerar a relevância explicativa do Estado e autores institucionalistas começaram a considerar em suas análises os processos da sociedade civil. Desta forma, ambas as vertentes constituíram um espaço analítico de confluência sem, contudo, estabelecerem um campo comum com teorias e conceitos compartilhados, requisito para um intercâmbio profícuo dos resultados das suas pesquisas. A seguir será feita uma descrição resumida desse movimento de confluência focando a evolução de cada uma das vertentes, utilizando certos autores que exemplificam a tendência teórica de constituição de uma abordagem mais abrangente.

Da sociedade civil ao Estado

A primeira perspectiva considerada é aquela que aborda trabalhos cujo objeto de interesse é a sociedade civil. Sua assertiva básica é que as características da sociedade civil são decisivas para explicar o resultado da luta política e o processo de tomada de decisões públicas. A análise é direcionada para processos desenvolvidos na esfera da sociedade civil, visando entender a capacidade de ação dos movimentos sociais e das organizações sociais.

Vertente importante dessa perspectiva – no sentido do volume de pesquisas e dos avanços teóricos – é a que tem como foco os movimentos sociais. Conforme define Gohn, movimentos sociais envolvem

ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam formas distintas de a população se organizar e expressar suas demandas. Na ação concreta, essas formas adotam diferentes estratégias que variam da simples de-

núncia, passando pela pressão direta (mobilizações, marchas, concentrações, passeatas, distúrbios à ordem constituída, atos de desobediência civil, negociações etc.) até as pressões indiretas (2011, p. 335).

O contexto do desenvolvimento dos estudos sobre movimentos sociais, no Brasil, foi o processo de luta pela democratização política desenvolvida a partir da metade da década de 1970, que disseminou novos atores sociais no cenário político, portadores de reivindicações em torno da democracia política e social. A ênfase inicial adotada era que “quase todas as abordagens dos movimentos sociais” eram consideradas “como sendo inerentemente distintas do Estado” (Abers, Von Bülow, 2011, p. 63). Portanto, os estudos voltavam atenção estritamente para a esfera da sociedade civil.

Nesse sentido, o pressuposto explicativo é de que a ação das instituições estatais resulta de disputas ocorridas no âmbito da sociedade civil. No caso, seria a capacidade de pressão dos movimentos sociais que definiria as decisões públicas. Assim, diversos autores tomam as políticas públicas como emergindo da sociedade civil: o Estado agiria em resposta a demandas societais (Weyland, 1995, p. 1699). Em um desdobramento normativo dessa perspectiva, os movimentos sociais deveriam manter independência das instituições estatais, visando evitar o perigo da sua cooptação pelo Estado. Comentando esses registros, Abers e Von Bülow apontam que na literatura sobre movimentos sociais ora o Estado não é relevante em termos explicativos, ora é visto como um inimigo (2011, p. 54). Essa posição que considera estritamente a esfera da sociedade civil é ultrapassada, num determinado momento, por diversos autores.

Diagnosticando os problemas dessa ênfase exclusiva na esfera societal, Goldstone (2003), por exemplo, nota a pouca atenção dada aos dilemas envolvidos na interação entre os movimentos sociais e o Estado. Ele aponta que, na literatura, os movimentos sociais eram frequentemente considerados em contraposição

à política institucionalizada e desafiados a influenciá-la: eram tomados como necessariamente extrainstitucionais. No entanto, o autor constata que não raro os movimentos sociais se deparam com a oportunidade de acesso à política institucionalizada. Se por um lado esse acesso possibilitaria a participação direta nos processos de decisão, o preço pago, em contrapartida, seria uma perda na capacidade de utilização da estratégia de protesto. Assim,

In the other words, protest is for outsiders and opponents of the system; normal citizens seeking policy changes or social reforms should stick to supporting political parties and candidates and should use the legal system, petitions, and lobbying to pursue their goals (2003, p. 2).

O autor segue afirmando que “social movements constitute an essential elements of normal politics in modern societies, and that there is only a fuzzy and permeable boundary between institutionalized and noninstitutionalized politics” (Ibid, p. 2). E que “state institutions and parties are interpenetrated by social movements, in response to movements, or in close association with movements” (Ibid, p. 2)⁵.

Dessa maneira, Goldstone assume uma postura que busca superar a ênfase exclusiva nos processos societais. Chama atenção para a relevância de se considerar a política institucionalizada para se entender os movimentos sociais, como também, inversamente, considerar os movimentos sociais para a compreensão do funcionamento das instituições estatais.

5 Os partidos políticos, uma dimensão referida por Goldstone, são certamente analiticamente relevantes como mediadores entre os movimentos sociais e o Estado. Neste trabalho, por questão de espaço, tal dimensão é tratada de forma acessória. Sobre essa temática ver MacAdam e Tarrow (2011), que enfatizam a relação entre estudos eleitorais e movimentos sociais; e Silva e Oliveira (2011), que de forma mais abrangente relacionam movimentos sociais, partidos políticos e Estado.

Lavalle (2011 e 2014) também reconhece, em seus trabalhos, o problema da falta de diálogo entre as duas vertentes analíticas. Afirma que

a literatura de sociedade civil, movimentos sociais e participação tendeu a cultivar linguagem própria [...] sem travar interlocução com a literatura de políticas públicas, ou do poder executivo, respectivamente, que acumularam conhecimento sistemático durante décadas (2014, p. 14).

Na mesma direção, Abers, Sefarim e Tatagiba argumentam que “talvez devêssemos aceitar esses vínculos e práticas [com as instituições estatais] como parte de um movimento social” (2014, p. 77).

Para Abers e Von Bülow, também transpondo as fronteiras entre as duas esferas, a análise não deve excluir “atores que estão posicionados dentro da esfera estatal” (2011, p. 54), reconhecendo especialmente que ativistas atuam dentro do Estado (Ibid, p. 55) e que as análises negligenciam compreender como o fazem. Muitas vezes, em suas palavras, os ativistas “buscam alcançar seus objetivos trabalhando a partir de dentro do aparato estatal” (Ibid, p. 78). Neste sentido, ao contrário da preocupação com os perigos da cooptação, os movimentos sociais podem potencializar o seu poder ao estabelecer relações com as instituições estatais (Silva e Oliveira, 2011; Abers e Von Bülow, 2011).

Seguindo a mesma trilha, Carlos, Dowbor e Albuquerque enfatizam a necessidade de diálogo entre a abordagem dos movimentos sociais com as análises centradas nas instituições estatais. Os autores utilizam, para tal, uma análise que busca privilegiar as conexões entre a sociedade civil e o Estado, ressaltando que essa abordagem

oferece vantagens analíticas para investigar os efeitos institucionais da ação coletiva no contexto de interações com

o Estado, na medida em que pressupõe a externalidade da relação sociedade civil/Estado e parte do reconhecimento da constituição mútua entre os atores societários e os institucionais (Carlos, Dowbor e Albuquerque, 2016, p. 4).

Os autores mencionados – filiados originalmente na perspectiva da sociedade civil – passam a argumentar, portanto, que a avaliação da efetividade dos movimentos sociais na produção das políticas públicas não deve se restringir à dimensão dos movimentos sociais, mas deve considerar sua combinação causal com outros dois elementos, a dimensão do Estado e a da política pública.

Esses estudiosos exemplificam o processo em que os movimentos sociais passam progressivamente a se interessar pelo polo estatal, buscando ampliar a compreensão das dinâmicas participativas e das condições de concretização das demandas de setores da sociedade civil. A consciência da necessidade dessa expansão do foco analítico surge, em certo aspecto, pela própria evolução da percepção sobre os espaços e formas de atuação dos atores da sociedade civil. Os atores sociais passam a adotar um repertório variado de estratégias, além das formas de pressão autônomas sobre as instituições estatais, que passam a incluir também a atuação institucionalizada em canais de diálogo como as arenas participativas⁶; “política de proximidade”, através de contatos pessoais entre atores da sociedade civil e do Estado; e – mais relevante para o tema deste trabalho – passam a ocupar cargos governamentais e na burocracia pública (Abers, Serafim, Tatagiba, 2014, p. 332). Tal ponto será retomado à frente.

6 É o caso das Instituições Participativas – IPs, modalidade que tem uma grande difusão no caso brasileiro. Ver, por exemplo, Pires (2014a e 2014b).

Do Estado à sociedade civil

Discutida a bibliografia relativa aos processos centrados na sociedade civil e nos movimentos sociais, neste tópico serão considerados alguns trabalhos que abordam a questão da política, em geral, e das decisões públicas, em particular, pela perspectiva do Estado.

Até meados dos anos 1980, como referência para o estudo das políticas públicas, havia uma preponderância das análises baseadas em teorias sociocêntricas, como o pluralismo, o elitismo e o marxismo (Marques, 1997). Ou seja, as teorias construíam suas explicações a partir dos padrões de distribuição do poder no plano da sociedade, para então delinear suas inferências sobre os padrões de decisões públicas. A partir de então houve uma chamada “guinada para o Estado”, com a migração do foco analítico da sociedade civil para as instituições estatais. Assim, de variável dependente, o Estado passa a variável independente. Marca dessa mudança foi o lançamento do livro de P. Evans, D. Rueschmeyer e T. Skocpol, em 1985, com o sugestivo título “Bringing the State Back In”, que lançou as bases do movimento neoinstitucionalista. Essa perspectiva analítica buscou fornecer instrumentos para estudos empíricos, enfatizando a importância das instituições estatais para o entendimento dos processos sociais, vistas não como rebatimento de outras esferas ou de outros fenômenos, mas tomadas como centro das análises. Passou, a partir daí, a dominar as pesquisas na área das políticas públicas.

Pode-se dizer que o neoinstitucionalismo conforma dois momentos, com ênfases relativamente diferentes: o neoinstitucionalismo *state-centered* e o *polity-centered*. A passagem de uma ênfase para outra evidencia justamente o processo de relativização das instituições estatais como variável explicativa, na medida em que processos localizados na sociedade civil – antes subestimados – passam a ser considerados relevantes em termos explicativos.

No neoinstitucionalismo *state-centered*, que centra suas análises estritamente na dimensão estatal, os grupos de funcionários que tomam decisões sobre políticas públicas de longo prazo são estabelecidos como variável analítica, em distinção aos atores e grupos de interesses da sociedade civil. Esses funcionários agiriam não apenas através da força e coerção, legitimamente constitutiva do Estado, mas principalmente pela proposição de uma “visão” sobre determinadas áreas de problemas de uma sociedade.

A ação do Estado, nessa perspectiva, não seria um mero rebatimento de interesses localizados na sociedade, como pressupõem certa versão do marxismo, com as classes sociais, e do pluralismo, com os grupos de interesses. As ações estatais, nesse registro, podem ser vistas como parciais, fragmentadas, irracionais e desarticuladas, mas, de qualquer forma, são consideradas como autoproduzidas e visam exercer controle sobre a sociedade. O Estado é tomado como autônomo em relação à sociedade civil, e a variável independente na análise é a lógica de ação das burocracias públicas e dos governantes.

No caso, o pressuposto é que a burocracia busca interesses próprios, consolidados em condições históricas particulares, expressando ideias específicas, e descolada dos interesses presentes na sociedade: sua ação não dependeria de fatores exógenos, pois são as características das instituições estatais que afetariam as suas orientações. Em relação aos interesses sociais, as instituições são o que explicariam a capacidade e a organização política dos grupos da sociedade civil. Os grupos sociais agiriam, nessa visão, pelas expectativas que têm sobre a ação estatal, e seus recursos de poder derivariam do contexto institucional no qual são inseridos.

Num segundo momento, com o desenvolvimento das pesquisas e o acúmulo de evidências, começou a consolidar certo consenso de que essa postura estritamente focada no Estado não era

suficiente para a explicação dos eventos. Como no caso dos autores focados exclusivamente na esfera societal, iniciou-se um movimento de relativização da análise exclusiva na esfera estatal. Houve assim uma evolução do neoinstitucionalismo *state-centered* para o *polity-centered*, representando uma ampliação do escopo de análise para além das estruturas estatais. Outras variáveis analíticas passaram, assim, a ser consideradas: burocracias eleitas e indicadas; caráter e natureza do conjunto das estruturas políticas (estatais e partidárias); forma pela qual as estruturas condicionam as identidades, objetivos e capacidades dos grupos sociais envolvidos na formulação de políticas; e formas de organização de interesses da sociedade civil, suas estratégias e objetivos (Skocpol, 1995).

Dessa maneira, os analistas dessa vertente passaram, portanto, a considerar não mais o Estado *stricto sensu*, mas também os espaços de interseção entre o Estado e a sociedade civil. Tais tentativas podem ser exemplificadas pela utilização, por exemplo, dos conceitos de “imbricamento” (*embeddedness*), por Evans (1993), ou “encaixe” (*fit*), por Skocpol (1995).

Skocpol (1995), em trabalho que busca discutir a produção de políticas sociais nos Estados Unidos, desloca sua ênfase inicial no Estado para a perspectiva denominada por ela de *policy approach*. Enfatiza, nessa obra, as conexões entre Estado e sociedade civil através do conceito de *fit*: pontos de acesso entre atores sociais e instituições estatais.

Para os objetivos deste trabalho, no entanto, a análise que interconecta mais claramente as esferas do Estado e da sociedade civil é a de Peter Evans, autor destacado do neoinstitucionalismo desde o primeiro momento, que evolui de uma ênfase estrita no Estado para incorporar a dimensão da sociedade civil.

Evans (1993) inicia sua análise relativizando a noção do neoinstitucionalismo *state-centered* de que o Estado confor-

maria os processos sociais, e de que essa capacidade de ação estatal seria proporcional ao grau de autonomia do Estado em relação aos interesses sociais. Ao contrário desse pressuposto, para Evans um alto grau de autonomia implicaria pouca efetividade das ações estatais; e, por outro lado, a exposição excessiva das instituições aos interesses da sociedade civil implicaria em vulnerabilidade do Estado em relação aos interesses sociais organizados. Propõe que a efetividade das decisões públicas demandaria a combinação contraditória do Estado com a sociedade civil. Dessa forma, descarta uma explicação estritamente fundada no Estado – sua posição inicial – propondo uma abordagem de equilíbrio entre as duas esferas. Visando operacionalizar essa noção, o autor propõe o conceito de *embedded autonomy*, significando que as estruturas e estratégias do Estado exigem, para alcançar seus objetivos, suportes complementares localizados na esfera social.

Assim o autor propõe que tanto a eficácia da ação estatal em buscar seus objetivos como da sociedade civil em alcançar suas metas dependem da forma como o Estado e a sociedade se conectam. Afirma que em sociedades cujas instituições públicas se caracterizam pelo autoritarismo, coerção e clientelismo, a mobilização da sociedade civil se tornaria difícil e as experiências de políticas públicas bem-sucedidas não se generalizariam⁷. Desta forma, matizando a sua postura inicial estritamente focada na esfera estatal, busca demonstrar que o Estado deve ter um papel ativo de mobilização social e de incentivador de redes cívicas, como requisito para determinar o próprio sucesso das suas iniciativas.

Para sustentar essa tese, Evans desenvolve uma análise da produção de políticas desenvolvimentistas em seis países, com resultados variáveis conforme as características dos Estados e das

7 Tal observação, sobre o poder desmobilizador do Estado, deve considerar aspectos contextuais. O caso da saúde tratado neste trabalho, e em Falleti (2010), aborda justamente a capacidade de reação dos movimentos sociais contra o poder autoritário.

suas conexões com a sociedade. Aborda os casos os agrupando a partir de características comuns: o Zaire, como um Estado com alto grau de autonomia sobre uma sociedade fraca, que ele chama de predador, servindo a interesses de suas elites, e com resultados negativos; o Japão, a Coreia do Sul e Taiwan, exemplos de *embedded autonomy*, e desenvolvimentistas de sucesso; o Brasil e a Índia, combinando características dos dois grupos, com sucessos limitados e pontuais.

Ao abordar esse conjunto de países, o autor busca demonstrar que a chave do sucesso das políticas desenvolvimentistas está num Estado muito mais “inserido” na sociedade do que insulado. Refuta assim tanto as posições que tomam o Estado como o problema como aquelas que o consideram a solução. Demonstra que, ao contrário, o Estado necessita de coerência corporativa, com recrutamento meritocrático e carreiras organizadas da sua burocracia, para produzir políticas públicas eficientes. Alerta que o Estado predatório e patrimonial, onde a classe política visa extrair renda em seu favor, convertendo a sociedade em sua presa (cujo exemplo é o Zaire), é fruto da falta e não da presença de uma burocracia de fato. Sustenta que as redes burocráticas ampliam a coerência das ações estatais. A autonomia do Estado desenvolvimentista de sucesso (exemplificado pelos casos do Japão, Coreia do Sul e Taiwan) expressa na verdade uma sinergia com a sociedade civil, diferindo, portanto, da dominação do Estado predatório, através de sua ação autônoma em pilhar a sociedade.

Nesses casos de sucesso, como busca demonstrar, há uma complementaridade entre Estado e sociedade civil. Há uma situação de *embedded autonomy*, que apresenta uma combinação aparentemente contraditória entre isolamento e inserção, expressando uma característica historicamente constituída, determinada pela relação entre o aparelho do Estado e a estrutura social. Isso implica

um conjunto de laços sociais que amarra o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua ne-

gociação e renegociação de metas e políticas. [...] um projeto partilhado por um aparelho burocrático altamente desenvolvido e um conjunto relativamente organizado de atores privados que podia fornecer informações úteis e implementação descentralizada (1993, p. 117).

A capacidade estatal de produzir políticas efetivas, segundo o autor, exige uma combinação de coerência interna e conexão externa. Aos governos, afirma, não basta mobilizar as capacidades organizacionais do Estado, mas requer também a interação com setores da sociedade civil⁸.

Pode-se concluir, com os exemplos apresentados acima, que a passagem do neoinstitucionalismo *state-centered* para o *polity-centered* implica um reconhecimento, construído paulatinamente, de que abordar as instituições estatais como seccionadas dos interesses da sociedade civil resulta em uma postura analítica pouco produtiva. Esse deslocamento teórico, também no caso desses autores que privilegiam originalmente as instituições estatais, implica um ganho analítico ao incorporar a dimensão societal como variável explicativa.

Sobre a dicotomia persistente entre as duas abordagens

Como se procurou demonstrar nos tópicos anteriores, a existência de um movimento de convergência, entre perspectivas inicialmente polares, em direção ao ponto de conexão entre o Estado e a sociedade civil caracteriza a literatura considerada neste trabalho. Tomando as análises que enfatizam as características da sociedade civil e aquelas que centram atenção nas instituições, poderíamos demarcar como ponto de partida – considerando a contribuição de diversos autores – a seguinte proposição: abordar eventos referentes ao processo político e de tomada de decisões demanda uma postura que considere tanto a dimensão da

8 Trabalho que ilustra conclusão parecida é Stark e Bruszt (1998).

sociedade civil como do Estado. Há, portanto, razão na crítica de que minimizar o papel de qualquer uma das vertentes implicaria em desconsiderar dimensões relevantes para o esforço analítico. Assim seria necessário atentar simultaneamente para as características e processos que se desenvolvem nas conexões entre as esferas da sociedade civil e das instituições públicas.

No entanto, a capacidade de demarcar esse pressuposto analítico não anula o fato de que operacionalizar tal proposta não é trivial, como mostram os trabalhos disponíveis. A busca analítica da confluência das dimensões da sociedade civil e do Estado se desenvolve sem que os autores se livrem de sua ênfase inicial, cujo resultado é a persistência do tratamento dicotômico: os neoinstitucionalistas passam a considerar a sociedade civil sob a perspectiva do Estado e os autores dos movimentos sociais passam a considerar o Estado sob a perspectiva societal⁹. Isto significa que confrontados com o desafio de definir um espaço analítico de confluência entre as duas esferas, os autores tendem a manter a ênfase no objeto original, mesmo reconhecendo a relevância em ultrapassá-lo.

Pode-se definir essa situação de aproximação e ao mesmo tempo distinção de dicotomia persistente. Dicotomia persistente em dois sentidos relacionados. O primeiro, no plano da organização do conhecimento, na persistência de dois subcampos que mantêm sua bibliografia, conceitos e teorias próprios, sem instaurar um campo comum de debates entre as abordagens que originalmente enfatizam a sociedade civil e as instituições estatais. Se o conhecimento científico avança através do debate, no caso há um claro problema em seccionar dois campos congêneres, que tratam do mesmo objeto, na medida em que estas perspectivas

9 É interessante que isso fica evidenciado se tomamos os títulos dos trabalhos desses autores, que a despeito de analisar a conexão Estado/sociedade ainda enfatizam sua perspectiva inicial. Como exemplo representativo ver Evans (1993) e Abers e Von Bülow (2011).

teóricas não conseguem produzir um “campo” teórico comum. Isto claramente limita as possibilidades do debate e do cotejamento entre o resultado das pesquisas, pressuposto da acumulação de conhecimento. O segundo, no plano metodológico, com a própria manutenção de um olhar que organiza a realidade através da dicotomia entre Estado e sociedade civil. O caso aqui se complica na situação limite em que a atuação dos atores diluem na prática a distinção entre as duas esferas, aspecto que será desenvolvido logo a seguir.

Antes, porém, deve-se ressaltar que na dimensão teórica o desafio seria que ambas as perspectivas se agregassem em um mesmo “paradigma”. Tal solução permanece problemática sob outro aspecto. Se fatos demandam uma abordagem conjunta, a distinção de ambas é relevante pelas condições distintas que as caracterizam. Os atores que atuam dentro do Estado são investidos de uma legitimidade de controle privilegiado do processo de policy-making, o que significa um diferencial de poder não negligenciável. Como argumenta Almeida, sociedade civil e instituições estatais se encontram em patamares diversos, pois “as instituições estatais têm capacidades únicas para coordenar, regular e administrar um contexto de larga escala [...]. Sua legitimidade deriva do consentimento dos indivíduos, o qual determina a capacidade de tomar decisões vinculantes que implicam a obediência dos cidadãos” (2014, p. 190).

A demarcação de constrangimentos e potencialidades diferenciadas que a atuação nas esferas da sociedade civil ou do Estado implicam fica prejudicada quando se busca solucionar o problema da dicotomia através de abordagens como das redes sociais. Um exemplo das limitações dessa alternativa pode ser encontrado em Petrarca (2015), que aborda a construção das políticas de combate à AIDS.

Retomando: determinados eventos aprofundam a dificuldade de se delimitar as próprias fronteiras entre a sociedade civil e o Es-

tado, particularmente quando se referem a casos em que atores relevantes atuam simultaneamente em ambas as esferas. A expressão empírica desse dilema emerge em duas direções. Quando atores dos movimentos sociais, visando a concretização de seus valores e interesses, ocupam espaços no Estado e se qualificam como partícipes do processo de *decision-making*. Abers e von Bülow apontam situações como essas, já que “às vezes movimentos sociais buscam alcançar seus objetivos trabalhando a partir de dentro do aparelho estatal” (2011, p. 78). E, de outro lado, quando o próprio Estado busca recrutar ativistas sociais para atuar nos espaços das instituições estatais como formuladores de políticas públicas.

O resultado é que esses atores atuam simultaneamente em ambas as esferas. É a persistência do que poderíamos chamar de “atores anfíbios”: ou seja, aqueles que ocupam o aparato do Estado e ao mesmo tempo são ativistas sociais. A distinção entre Estado e sociedade civil se torna assim significativamente artificial¹⁰.

Como, nesses casos, a diferença entre as esferas tende a se apagar, um possível caminho alternativo ao tratamento dicotômico seria adotar uma abordagem focada nos atores que, em suas ações, são portadores das características e dilemas inscritos nas duas esferas: atores que vivenciam, por assim dizer, as consequências, em termos de acesso aos recursos de poder, de se atuar em ambas as frentes simultaneamente.

Tais personagens podem ser tomados como um tipo dos atores classificados como *policy entrepreneurs*¹¹. Os *policy entrepreneurs*

10 São vários os autores que expressam de alguma maneira a insatisfação em relação à dicotomia sociedade civil e Estado. Vale reproduzir a constatação de Poggi, que afirma só se poder tratar do Estado moderno em alto nível de abstração. Para ele um dos complicadores da utilização do conceito é a ocorrência de “fenômenos recentes que tendem a desalojar a distinção entre Estado e sociedade” (1981, p. 27).

11 Outra sugestão que aparece na literatura como alternativa à dicotomia é a abordagem de redes, considerada com críticas por Bourdieu (2014, p. 161-3).

são indivíduos ou grupos de pessoas que defendem uma ideia e investem recursos como tempo, reputação, perseverança e recursos financeiros em defesa de determinadas propostas. Atuam promovendo suas ideias em *policy communities* relacionadas com uma área temática de políticas públicas. Podem se posicionar tanto dentro como fora do governo (Kingdom, 2003, p. 123). Entendem a importância das ideias no processo político, buscando assim convencer os outros atores dos seus pontos de vista¹². Segundo Mintrom,

Policy entrepreneurs can play a key role in identifying policy problems in ways that both attract the attention of decision makers and indicate appropriate policy responses [...] policy entrepreneurs must develop strategies for presenting their ideas to others. This is why policy entrepreneurs spend large amounts of time **networking in and around government** [...]. In so doing, they learn the 'world views' of various members of the policy-making community and make contacts that can help build their credibility. Making these contacts allows policy entrepreneurs to determine what arguments will persuade others to support their policy ideas (1997, p. 739 – grifo do autor)

Atores, portanto, que ao diluir em suas ações o limite que separa a sociedade civil e o Estado, podem potencialmente fornecer uma abordagem mais integrada do problema.

Para ilustrar os argumentos desenvolvidos até aqui, o próximo tópico tratará de certos aspectos relacionados com a adoção do Sistema Único de Saúde – SUS em décadas recentes no Brasil. Considerará a reforma da saúde em geral se detendo, contudo, num aspecto específico: a organização de consórcios de saúde no estado do Paraná.

12 Na verdade, há uma grande variação na definição desses atores, desenvolvida por diversos autores. Capella (2016), por exemplo, apresenta algumas abordagens. No caso deste trabalho, serão enfatizadas algumas de suas características relevantes com o objetivo de se pensar a questão em discussão.

As relações entre Estado e sociedade civil na produção de políticas públicas: o exemplo da reforma da saúde no Brasil¹³

Como meta de uma reforma estrutural na área da saúde pública, no Brasil, o SUS tem origem num movimento impulsionado no final da década de 1970, com o objetivo de superar a política de saúde, adotada no regime militar, com ênfase na oferta privada dos serviços e financiada de forma contributiva pelos usuários. Diversamente a reforma buscou adotar um sistema nacional de saúde baseado nos princípios da universalização, integralidade e descentralização, com financiamento público.

Contrastando posições, a adoção do SUS instaurou uma disputa entre setores reformistas e setores que buscavam defender os interesses da saúde privada. Pode-se dizer que a luta política, nesta perspectiva, buscava manter ou modificar os arranjos institucionais que satisfariam os objetivos de poder dos diversos atores políticos envolvidos na área da saúde. Sendo assim, o processo de reforma, seus sucessos e insucessos, deveu-se ao resultado dos conflitos entre atores que buscavam maximizar suas posições em relação aos recursos de poder que a manutenção ou modificação de certa forma de estruturar as instituições públicas da saúde oferecia.

Como exposto anteriormente, os esforços analíticos de casos como o considerado aqui derivaram, de início, duas perspectivas analíticas: uma focada na sociedade civil, e nos movimentos sociais; outra com ênfase nas instituições estatais. O processo de adoção do SUS exemplifica bem a necessidade de integração das duas perspectivas, já que atores reformistas fundamentais transpuseram, em sua ação, a linha que separa as duas esferas.

13 Este tópico é baseado em pesquisa, cujo um dos resultados pode ser encontrado em Rocha e Castro (2016).

O processo de reforma da saúde envolveu movimentos coletivos amplos, de âmbito nacional. O principal desses atores coletivos foi o movimento sanitário, que surgiu em meados dos anos de 1970, composto especialmente por profissionais da saúde, tanto ativistas sociais como especialistas e profissionais de cargos técnicos que trabalhavam no governo. O objetivo era a defesa da saúde pública como direito universal e baseada nos princípios de integralidade, equidade e descentralização, visando franquear o acesso aos serviços para toda a população, especialmente a mais pobre. Os sanitaristas, como formuladores das ideias sobre a reforma do sistema de saúde brasileiro, atuaram também em universidades desenvolvendo pesquisas e formando profissionais. Para a produção e a divulgação de suas concepções reformistas estabeleceram várias ações como, por exemplo, a criação do Centro Brasileiro para Estudos da Saúde (CEDES) e da revista Saúde em Debate¹⁴.

Além de constituir um movimento social com a característica clássica de direcionar demandas ao Estado, através de um leque de estratégias de pressão articuladas na esfera da sociedade civil, os sanitaristas buscaram também desenvolver sua atuação nos partidos políticos – quase sempre de esquerda – e ocupar cargos governamentais.

Nesse aspecto, como contraponto aos sanitaristas, o Movimento Popular de Saúde (MOPS), que compartilhou os mesmos objetivos reformistas – sem alcançar, contudo, a mesma relevância em termos de capacidade de ação – tinha como estratégia desenvolver suas ações no âmbito exclusivo da sociedade civil, visando pressionar e confrontar o Estado “de fora”. Buscava criar um poder alternativo ao “Estado capitalista” no âmbito da sociedade civil (Doimo e Rodrigues, 2003), mantendo uma clara distinção entre a sua esfera de atuação e a arena estatal, com o objetivo de manter sua autonomia.

14 Escorel (1999) desenvolve uma história detalhada do movimento sanitarista.

Dois movimentos, portanto, que exemplificam duas estratégias distintas: uma privilegiando a ação na esfera da sociedade civil exclusivamente, e a outra visando atuar concomitantemente nas duas esferas.

De todo o modo, será considerado aqui o movimento sanitarista, pelo protagonismo que teve na adoção da reforma da saúde e pela forma como transcendeu a distinção entre as esferas societal e estatal. Nesse movimento é claro o papel de destaque dos *policy entrepreneurs*, que, como se disse, buscaram atuar tanto no espaço da sociedade civil como no interior das instituições estatais. Esses membros do movimento sanitário tanto mobilizavam setores da sociedade civil como ocupavam altos cargos na área de saúde nos três níveis de governo da federação brasileira: o governo central, os estados e os municípios.

Nesse sistema federativo a organização da política de saúde tem de equacionar a distribuição de competências entre os entes. Inicialmente, no regime militar, as relações federativas na área se estruturavam de forma centralizada, com a delegação de competências do governo central para os estados e os municípios. Com a Constituição Federal de 1988, a responsabilidade pela saúde passa a ser de todos os entes, com ênfase para os municípios. Na verdade, o SUS foi se constituindo em seu aspecto federativo através de um movimento de aprendizado que envolveu, de alguma forma, os três níveis de governo, com cada qual equacionando suas funções em relação aos outros.

Como numa federação as estruturas de oportunidade para a ação dos movimentos sociais variam segundo as características de cada nível de governo (Pierson, 1995), os sanitaristas buscavam avaliar, em cada momento, a melhor estratégia para alcançar os seus objetivos. Inicialmente privilegiaram sua atuação junto ao governo central; posteriormente, quando da municipalização da política de saúde, passaram a valorizar sua atuação no plano municipal. E sempre agindo tanto “junto aos” como “dentro dos” governos.

Refletindo essa resiliência quanto aos espaços de atuação, ainda no regime militar, na presidência do General João Figueiredo (1979 – 1985), onde a política era centralizada em termos federativos, os sanitaristas ocuparam posições no topo das instituições estatais, no governo central. O que os qualificou para atuar em posições de mando em governos aos quais se opunham ideologicamente era a sua capacidade de articulação de ideias sobre o setor e a liderança que exerciam junto ao movimento reformista¹⁵. Além de atuarem dentro das instituições estatais, mobilizaram um amplo apoio à reforma no âmbito societal. Momento relevante nesse processo foi a realização da 8ª Conferência Nacional de Saúde, de 1986, que contou com ampla participação de diversos setores da sociedade civil. Cumprindo etapas nos municípios e estados, que indicavam seus delegados para a plenária final, a Conferência teve termo num encontro com mais de 4.000 delegados de todo o país, com direito a voz e voto. Foram as propostas retiradas daí que fundamentaram a elaboração do capítulo sobre a política de saúde da Constituição Federal de 1988, na qual o movimento sanitário teve papel crucial. Fazendo a ponte entre a sociedade civil, o parlamento e setores da burocracia, o principal articulador na elaboração da parte da saúde na constituinte foi o *policy entrepreneur* e deputado federal Sérgio Arouca, uma das principais lideranças do movimento sanitário¹⁶.

Como apontado, da ênfase no plano federal as prerrogativas federativas da política de saúde foram se deslocando principalmente para os municípios, através de um processo de descentralização político-administrativa. Instaurou-se assim uma intensa transferência de competências e recursos materiais e financei-

15 Por exemplo, os sanitaristas e exemplos de *policy entrepreneurs* Eleutério Rodriguez Neto e Hésio Cordeiro eram, respectivamente, secretário geral do Ministério da Saúde e presidente do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, portanto no topo das instituições públicas da saúde (Weyland, 1995).

16 Arouca foi pesquisador, ativista social, político e funcionário e presidente da Fundação Osvaldo Cruz (Fiocruz), instituição de pesquisa ligada ao Ministério da Saúde.

ros, antes concentrados no governo central, em direção aos municípios. Estes passaram, assim, a assumir progressivamente a gestão dos serviços de saúde em seus territórios.

Na medida em que a descentralização ia se consolidando, a municipalização começou, no entanto, a demonstrar problemas. Primeiramente, a heterogeneidade das capacidades financeiras e administrativas dos municípios para assumirem a gestão da saúde acabou conflitando com um dos princípios do SUS: a equidade na oferta dos serviços. Também a fragmentação territorial, resultante da afirmação das prerrogativas políticas dos municípios como gestores da saúde, acabou contraditando com os princípios do SUS. O desenho da territorialidade político-administrativa se torna potencialmente incompatível com a territorialidade requerida pela política de saúde. Foi ficando cada vez mais clara a necessidade de outro modelo de organização territorial para a área das políticas de saúde, através da configuração de arranjos cooperativos entre os municípios visando permitir uma ação conjunta entre diversos governos municipais de uma dada região.

Ficou evidente que a provisão da saúde para a população requer um planejamento que considere uma escala adequada de oferta dos serviços. Isso demanda um ordenamento territorial que pode abranger vários municípios, mais de um estado, ou mesmo partes de municípios. Daí a necessidade de acordos políticos entre os governos municipais para a institucionalização de formas de cooperação intermunicipais.

Como forma de buscar essa cooperação, foram ensaiadas diversas tentativas de regionalização, através de legislação federal, no entanto malogradas. Um efetivo processo de regionalização só vai surgir, em meados dos anos de 1990, com a difusão dos Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS).

Um Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS) é a união ou associação de dois ou mais municípios, geralmente contíguos, vi-

sando a resolução de problemas e a busca de objetivos comuns no setor, mediante a utilização conjunta dos recursos humanos e materiais disponíveis (Brasil, 1997, p. 10). A difusão dos CIS teve início em alguns estados brasileiros. Esse processo se deu de forma heterogênea, pois dependeu, em grande medida, das características políticas específicas dos estados. Dois dos casos de maior sucesso foram dos estados de Minas Gerais e do Paraná, este último objeto de exame a seguir¹⁷.

No Paraná, a partir do início de 1990, foram constituídos progressivamente 26 CIS, com as primeiras experiências se desenvolvendo nos municípios pequenos do Norte e Nordeste, com capacidades administrativas e financeiras precárias, e, posteriormente, se difundindo para a quase totalidade do estado. Hoje, dos 399 municípios, 390 integram um CIS. Ou seja, 97,5% dos municípios paranaenses estão consorciados, com uma média de 16 por consórcio, sendo que o menor tem três e o maior tem 30 municípios.

Diversos são os fatores que, conjugados, explicam a articulação dos esquemas de cooperação intermunicipal na área da saúde: a tradição de cooperação de grupos de municípios para fins diversos e a indução do governo estadual, dentre outros. Porém um fator relevante, e relacionado com a questão aqui tratada, é a capacidade e a capilaridade da ação do movimento sanitarista, dos *policy entrepreneurs*, bem como de suas estratégias¹⁸.

17 Em 1999, por exemplo, Minas Gerais é o estado com maior porcentagem de municípios consorciados na área da saúde, 92,4% do total, seguido pelo Paraná, com 77,6%. O Brasil apresentava 31,5% dos seus municípios consorciados (Cruz, 2001, p. 74). Para o caso de Minas Gerais, ver Rocha e Faria (2004) e Diniz Filho (2006).

18 Uma evidência da relevância do movimento sanitário na organização dos municípios foi o seu protagonismo na criação do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), em 1988, principal espaço de mobilização dos gestores municipais da saúde (Dowbor, 2014, p. 110). Aliás, evidência da relevância do caso do Paraná é que de lá surge a proposta de criação do CONASEMS, a partir da experiência da Associação de Secretários Municipais de Saúde do Paraná, criada no início dos anos 1980.

De um lado, os mecanismos indutores da cooperação intermunicipal vão paulatinamente se fortalecendo, tanto pela ação do governo central como, e principalmente, dos estados, que passaram a fornecer incentivos seletivos para que os municípios articulassem consórcios. Por outro lado, do ponto de vista dos municípios, num contexto de crise econômica e restrições fiscais dos anos de 1980 e 1990, a incapacidade de fornecer respostas individuais às pressões do eleitorado por acesso aos serviços de saúde induziu à consciência de que diversos problemas de gestão só poderiam ser equacionados de forma cooperativa.

Como uma faceta dos motivos apontados acima, a constituição dos Consórcios Intermunicipais de Saúde – CIS, no Paraná, resultou de um processo de aprendizado envolvendo políticos, técnicos e setores da sociedade civil, como prefeitos, secretários municipais e estaduais de saúde, técnicos da Secretaria Estadual de Saúde (SESA) e dos municípios, movimentos de profissionais da área da saúde e partidos políticos, cuja atuação atravessou as fronteiras do Estado com a sociedade civil. Agindo dentro de contextos específicos, ao longo do tempo, os atores envolvidos teceram relações horizontais, conectando municípios, e verticais, articulando os mesmos com o âmbito estadual. Em grau relevante, desenvolveram uma teia de relacionamentos, muitas vezes informais, que vitalizaram a dimensão formal dos CIS. Além das regras pactuadas que orientavam a cooperação, desenvolveram uma confiança, principalmente entre as burocracias municipais e estadual, exercitada no trato frequente das questões relativas à gestão da saúde. Esses relacionamentos eram sedimentados por uma visão comum sobre os objetivos da política de saúde.

Especificamente, os *policy entrepreneurs*, ligados ao movimento sanitarista, foram fundamentais na difusão dos esquemas de cooperação. Numa mistura de técnicos da área da saúde com ativistas sociais, de formuladores de ideias com profunda dedicação à causa pública e com significativa capacidade de articulação política, esses atores incentivaram relações entre autoridades municipais de par-

tidos variados, buscando convencê-las da relevância da cooperação para a produção das políticas de saúde (Laczynski e Teixeira, 2012; Rocha e Faria, 2004). No limite, faziam política através de um discurso técnico, difundindo ideias elaboradas coletivamente em diversos âmbitos, e atuando simultaneamente nas esferas do Estado e da sociedade civil. Eram portadores de concepções sobre como estruturar as políticas de saúde e trabalhavam para concretizá-las. Considerando o caso do Paraná, são vários exemplos da atuação desses personagens, como será apontado à frente.

No plano estadual, a partir de 1983, os governos consecutivos do PMDB¹⁹ (José Richa, Álvaro Dias e Roberto Requião), partido que abrigava um amplo contingente de sanitaristas nos seus quadros, passaram a recrutar equipes técnicas multiprofissionais para a SESA, que foram distribuídas pelo território do Paraná. Esses técnicos cumpriram um papel fundamental no enfrentamento da situação de carência de estrutura de oferta de serviços de saúde, especialmente por parte dos municípios menores. Recrutados em grande medida no movimento sanitário, passaram a ocupar cargos de direção no setor da saúde, difundindo suas ideias, formuladas no âmbito das universidades, centros de pesquisa e dos movimentos sociais, através de ações visando qualificar os funcionários públicos.

Por exemplo, definiram, no âmbito do estado, que os técnicos que entravam para a SESA tinham que fazer um curso intensivo de três meses, de 40 horas semanais, em centros cuja orientação se baseava nos princípios do pensamento sanitário. Essas pessoas estavam, em grande parte, alocadas nas Regionais de Saúde (RS) da SESA²⁰, quando do processo de implementação do SUS. Criou-

19 Um partido que fazia oposição ao regime militar, congregando uma pluralidade de grupos.

20 As Regionais de Saúde (RS) foram fixadas pela SESA, que definiu recortes territoriais agregando grupos de municípios, em espaços geográficos contínuos, com base em uma série de informações técnicas, visando induzir o mapeamento de regiões de saúde como referência territorial para a organização das ações de saúde no estado.

-se, assim, uma massa crítica de técnicos que compartilhavam das mesmas ideias, distribuídos por todo o território do estado, que utilizavam as RS como suporte para suas ações, conectando o governo estadual com conjuntos de municípios, e que no futuro teriam um papel crucial na criação dos CIS. Se a formação desses técnicos resultava de um projeto dos sanitaristas levado para o interior das instituições públicas, os mesmos acabavam aderindo a ações mobilizadoras na esfera da sociedade civil. Instaurou-se um duplo movimento em que atores da sociedade civil ocupavam espaços no Estado e burocratas passavam a atuar com o movimento sanitarista.

Essa lógica também foi replicada no plano dos municípios. Devido à precariedade técnica de grande parte das administrações municipais, e com dificuldade de cumprir a sua recente prerrogativa de gerir os serviços de saúde, vários prefeitos passaram a recrutar militantes do movimento sanitário para cargos de direção na área da saúde (Dowbor, 2014). Assim, técnicos e militantes dedicados à causa da saúde pública passaram a ocupar espaços na burocracia e em cargos de direção nos governos municipais. Levaram, portanto, para os espaços de tomada de decisões suas concepções sobre a política de saúde, especificamente sobre a importância da cooperação intermunicipal para estruturar essa política setorial (Laczynski e Teixeira, 2012; Rocha e Faria, 2004). Passaram da mesma maneira a formar uma burocracia municipal com base nos princípios da reforma sanitária.

Tomando 16 atores que foram protagonistas da reforma, e entrevistados para a pesquisa em discussão²¹, pode-se notar como atuavam concomitantemente nas esferas do movimento e das instituições estatais, conforme demonstrado abaixo:

21 As entrevistas foram definidas com o método “bola de neve”, uma forma de amostra não probabilística que utiliza cadeias de referência, em que os entrevistados sugeriam pessoas significativas a serem ouvidas. Foram sendo realizadas até que novos elementos deixaram de ser acrescentados, conforme o “critério de saturação”. Tais métodos sugerem que os entrevistados possam ser tomados como representativos do perfil dos atores envolvidos na criação dos CIS.

Quadro 1 – Atores protagonistas na formação dos CIS Paraná segundo características (Entrevistados para Rocha e Castro, 2016)

Características	N	Percentual
Cargos governamentais	6	37,5
Militantes mov. Sanitarista	0	0,0
Cargos governamentais se tornam militantes	4	25,0
Militantes ocupam cargos governamentais	6	37,5
Total	16	100

Elaboração própria.

Nota-se que 62,5% dos entrevistados, com origem numa ou noutra esfera, passaram a atuar tanto no movimento como em cargos estatais.

Assim, inicialmente, os *policy entrepreneurs* são forjados no movimento sanitaria, constituído na sociedade civil com o objetivo de articular demandas ao Estado. Quando passam a compor a burocracia estatal ou assumir posições de mando nos governos o impacto das suas ações se potencializa: passam a participar diretamente do processo de tomada de decisões, bem como treinar uma burocracia com base nos seus princípios.

Na verdade, há um interesse recíproco nessa articulação entre Estado e sociedade civil. O movimento sanitário avalia como uma estratégia eficiente para alcançar seus objetivos a atuação dentro do aparato estatal. Por sua vez, a necessidade dos governos estaduais e municipais de estruturarem a área da saúde através do recrutamento de profissionais preparados coloca em relevo os participantes do movimento sanitário, que fornecia especialistas com uma concepção elaborada sobre um modelo de organização do setor. Resulta uma situação em que se constitui um grau de indistinção entre as esferas da sociedade civil e das instituições públicas.

Os desdobramentos teóricos do exemplo apresentado ilustram os limites analíticos do uso da dicotomia entre as abordagens

centradas na sociedade civil ou no Estado de fornecer um entendimento adequado do processo de reforma da saúde. Os fatos nos mostram que os movimentos sociais envolvidos na reforma da saúde penetraram o Estado e, por outro lado, os burocratas aderiram a estes movimentos. Estes movimentos expressam a capacidade dos grupos da sociedade civil em penetrar as instituições estatais, participando do processo de *decision-making* e, por outro lado, a busca do Estado em encontrar suporte em movimentos da sociedade civil para sustentar suas ações. Mais que isso, *policy entrepreneurs*, que atuavam simultaneamente nas duas esferas – ou melhor, transcendiam as mesmas –, tiveram um papel fundamental em várias etapas da mudança da política de saúde.

Considerações finais

Este trabalho buscou abordar um problema relacionado com as teorias que buscam explicar as decisões públicas. Duas abordagens, em grandes linhas, demarcam as vertentes analíticas que buscam explicar o processo de tomada de decisões públicas, reproduzindo a dicotomia Estado/sociedade civil. Perfazem duas perspectivas teóricas que enfatizam um ou outro polo. Com o desenvolvimento das pesquisas, uma área de confluência entre ambas as vertentes passa a ser demarcada como resultado da relevância que os autores de cada uma das perspectivas passam a dar ao enfoque da outra: os autores dos movimentos sociais passam a valorizar o potencial explicativo das instituições estatais, e os autores institucionalistas passam a incorporar a relevância dos processos localizados na sociedade civil. Considerando essa confluência, essas vertentes, no entanto, não se desligam da perspectiva inicial. Chegam, portanto, a compartilhar um espaço analítico de confluência, mantendo, contudo, a ênfase seja no Estado, seja na sociedade, preservando a abordagem dicotômica.

Pode-se definir essa situação de aproximação e ao mesmo tempo de distinção de dicotomia persistente. Como tentou se mos-

trar, apesar das aproximações, são mantidos dois subcampos que mantêm sua bibliografia, conceitos e teorias próprios, sem instaurar um campo comum de debates entre as abordagens que originalmente enfatizam a sociedade civil e as instituições estatais. Resulta que se o conhecimento científico avança através do debate, a manutenção de dois campos teóricos em pesquisas que tratam do mesmo objeto impede o diálogo entre as duas vertentes teóricas.

A partir da demarcação desse problema, procurou-se ensaiar uma abordagem alternativa. A proposta foi considerar os *policy entrepreneurs*, especialmente aqueles que agem simultaneamente na esfera estatal e da sociedade civil – ou seja, os atores anfíbios –, buscando, através deles, capturar a ação que ultrapassa ambas as esferas, mas que ao mesmo tempo é impactada pelas potencialidades e constrangimentos que cada esfera fornece.

Como exemplo, foi utilizado o caso da reforma da saúde no Brasil, especificamente a criação dos Consórcios de Saúde no estado do Paraná. No caso, buscou-se ilustrar as dificuldades relacionadas com a persistência da dicotomia, no plano teórico, quando a ação de atores relevantes, na reforma da saúde, apontam para uma considerável artificialidade da distinção entre as esferas estatal e societal.

Referências

Abers, R.; Serafim, L.; Tatagiba, L. (2014). Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. Dados – **Revista de Ciências Sociais**, vol. 57, n. 2. 325-357.

Abers, R.; Von Bülow, M. (2011). “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e Sociedade?” **Sociologias**, n. 28. 52 – 84.

Almeida, D. (2014). Representação como processo: a relação Estado/sociedade na teoria política contemporânea. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 50.

Bourdieu, P. (2014). **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras.

Brasil. Ministério da Saúde. (1997). **O Consórcio e a Gestão Municipal em Saúde**. Brasília, DF: Ministério da Saúde. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvsm/publicacoes/cd05_14.pdf. Acesso em: 8 set. 2015.

Capella, A. C. N. (2016). **Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas**: Ideias, Interesses e Mudanças. Cadernos EBAPE, vol 14.

Carlos, E.; Dowbor, M.; Albuquerque, M. C. A. (2016). **Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas**: proposições analíticas e desafios metodológicos. Anais do 40 Encontro Anual da Anpocs.

Cefai, D. (2017). Públicos, Problemas Públicos, Arenas Públicas...**Novos Estudos Cebrap**, v. 36/02, 129-142.

Cruz, M. do C. M. T. (2001). **Consórcios Intermunicipais**: uma alternativa de integração regional ascendente. São Paulo: Pólis.

Diniz Filho, P. R. (2006). **Federalismo, indução estadual e cooperação intermunicipal**:

A experiência de dois Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

Doimo, A. M., Rodrigues, M. M. A. (2003). A formulação da nova política de saúde no Brasil em tempos de democratização: entre uma conduta estatista e uma concepção societal de atuação política. **Política e Sociedade**, n. 03. 95-115.

Dowbor, M. (2014). **Ocupando o Estado**: análise da atuação do Movimento Sanitário nas décadas de 1970 e 1980. In: E. Carlos; O. P. Oliveira; W. de M. Rômão (orgs.). Sociedade Civil e Políticas Públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo. Chapecó: Argos.

Evans, P., Rueschmeyer, D. e Skocpol, T. (1985). **Bringing the State back in**. New York: Cambridge University Press.

Escorel, S. (1999). **Reviravolta na Saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

Evans, Peter. (1993). O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 28/29.

Falleti, T. G. (2010). Infiltrando o Estado: a evolução da Reforma da Saúde no Brasil, 1964 – 1988. **Estudos de Sociologia**, v. 15, n. 29, 345-368.

Fox, J. How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico. (1996). **World Development**, vol. 24, n. 6. 1089-1103.

Gohn, M. das G. (2011). Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47.

Goldstone, J. (2003) **States, Parties and social movements**. Cambridge: Cambridge University Press.

Kingdom, J. (2003). **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: Harper Collins.

Lavalle, A. G. (2011). Após a participação: nota introdutória. **Revista Lua Nova**, n. 84. 13-23.

_____. (2014). Introdução. In: E. Carlos; O. P. Oliveira; W. de M. Romão (orgs.). **Sociedade Civil e Políticas Públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo**. Chapecó: Editora Argos.

Lavalle, A. G.; Carlos, E.; Dowbor, M.; Szwako, J. (2017). **Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência**. Texto para Discussão 019/2017. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole.

Laczynski, P.; Teixeira, M. A. C. (2012). Os limites de um consórcio intermunicipal em condições assimétricas de poder: o caso do CINPRA no Maranhão. In: **FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos**. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer.

Marques, E. C. (1997). Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB** n. 43. 67-102.

MacAdam, D.; Tarrow, S. (2011). Movimentos Sociais e Eleições: por uma compreensão mais ampla do contexto político da contestação. **Revista Sociologias**, v. 13, n. 28, 18-51.

Mintrom, M. (1997). **Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation**. American Journal of Political Science. Wisconsin, v. 41, n. 3.

Petrarca, F. R. (2015). A Luta contra a AIDS: uma causa, múltiplos saberes. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 12, n. 23, 91-114.

Pierson, P. (1995). Fragmented Welfare State: federal institutions and the development social policy. **Governance**. Cambridge, v. 8, n. 4.

Pires, R. R. C. (2014a). Da sociedade para o Estado: desafios da participação do Brasil. In: V. Marx (Org.). **Democracia participativa, sociedade civil e território**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV. 181-200.

_____. (2014b). Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 93. 61-91.

Poggi, G. (1981). **A Evolução do Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Rocha, C. V.; Faria, C. A. P. (2004). Cooperação Intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo. **Cadernos Metrópole**. São Paulo, n. 11. 73-105.

Rocha, C. V.; Castro, J. F. M. (2016). Dilemas da territorialização na produção de políticas públicas: reflexões a partir do caso dos Consórcios Intermunicipais de Saúde em um estado brasileiro. In: C. A. P. Faria; C. V. Rocha; C. Filgueiras; L. G. Souki. (orgs.). **Políticas Públicas na América Latina: territorialidades e interações com a sociedade**. Porto Alegre: CEGOV/UFRGS.

Silva, M. K.; Oliveira, G. L. (2011). A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e interseção Estado-Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 13, n. 28.

Skocpol, T. (1995). **Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States**. Cambridge: Harvard University Press.

Stark, D.; Bruszt, L.(1998). *Enabling constraints*: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 13, n. 36

Wampler, B. (2011). Instituições Participativas como “Enxertos” na Estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In. R. R. C. Pires. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea.

Weyland, K. (1995). Social Movements and the State: The Politics of Health Reforms in Brazil. **World Development**, vol. 23, n. 10.