

Estado da publicação: Não informado pelo autor submissor

Movimentos sociais e políticas públicas: como o hermetismo setorial afeta a institucionalização

Victoria Lustosa Braga, Adrian Gurza Lavalle

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.11521>

Submetido em: 2025-03-19

Postado em: 2025-03-19 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

Movimentos sociais e políticas públicas: como o hermetismo setorial afeta a institucionalização

Victoria Lustosa Braga¹

Universidade de São Paulo, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7990-0153>

Adrian Gurza Lavalle²

Universidade de São Paulo, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8998-9833>

Resumo: As interações entre Estado e sociedade civil na produção de políticas públicas são objeto de intenso debate teórico na literatura. A relação entre processos de institucionalização e características fundamentais dos setores de políticas públicas ainda é insuficientemente compreendida quanto aos fatores que ampliam ou limitam a incidência da sociedade civil quando engajada nesses processos. Argumentamos que, mesmo em casos bem-sucedidos de institucionalização, alguns setores de políticas são marcados por *hermetismo setorial*, conceito desenvolvido com base em contribuições do neoinstitucionalismo histórico e da literatura de políticas públicas para iluminar um tipo de configuração das características constitutivas da produção da política e dos atores investidos de recursos institucionais para conduzir essa produção. O artigo propõe dois modelos analíticos: o primeiro delimita as dimensões constitutivas do hermetismo setorial e das condições que favorecem sua continuidade ou transformação; o segundo examina as possibilidades de mudança nos setores de políticas marcados por tal hermetismo. Neste modelo examinam-se três caminhos possíveis para trajetórias de institucionalização impulsionadas por atores da sociedade civil, quer dentro das restrições derivadas do hermetismo ou quer reformando-o. No primeiro caso, os caminhos da institucionalização ajustada e da institucionalização demarcada são possíveis, no segundo, o caminho da institucionalização reformadora apenas é viável quando precedido por uma reforma setorial abrangente, capaz de reconfigurar o *status quo* do setor.

¹ Doutoranda no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), pesquisadora do Núcleo Democracia e Ação Coletiva do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (NDAC-Cebrap) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Transformações da Participação, do Associativismo e do Confronto Político (INCT Participa). Pesquisadora-júnior do Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

² Professor do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), presidente e pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), vice-diretor do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Transformações da Participação, do Associativismo e do Confronto Político (INCT Participa).

Palavras-chave: institucionalização; mudança institucional; hermetismo setorial; interações socioestatais.

Social movements and public policies: how sectoral hermeticism affects institutionalization

Abstract: The interactions between the state and civil society in the production of public policies are the subject of intense theoretical debate in the literature. The relationship between institutionalization processes and the fundamental characteristics of policy sectors remains insufficiently understood, particularly regarding the factors that enhance or limit civil society's influence when engaged in these processes. We argue that even in successful cases of institutionalization, some policy sectors are marked by sectoral hermeticism — a concept developed based on contributions from historical institutionalism and public policy literature to illuminate a specific configuration of the constitutive characteristics of policy production and the actors endowed with institutional resources to drive this process. The article proposes two analytical models: the first defines the constitutive dimensions of sectoral hermeticism and the conditions that favor its continuity or transformation; the second examines the possibilities for change in policy sectors characterized by such hermeticism. This model explores three possible pathways for institutionalization trajectories driven by civil society actors, either within the constraints of hermeticism or by reforming it. In the former case, the paths of adjusted institutionalization and demarcated institutionalization are possible; in the latter, the path of reformative institutionalization is only viable when preceded by a sweeping sectoral reform capable of reshaping the sector's *status quo*.

Keywords: institutionalization; institutional change; sectoral hermeticism; state-society interactions.

1. Introdução

As interações entre atores da sociedade civil e o Estado na produção de políticas públicas tem suscitado interesse crescente na ciência e sociologia políticas pelo menos desde meados dos anos 1980 (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985; Amenta e Young, 1999; Amenta *et al.*, 2002, Clemens, 1993). De modo coetâneo, mas por motivos diferentes, elas ganharam atenção na literatura brasileira a partir do fim do século passado, especialmente no contexto da transição democrática e, depois, das primeiras décadas da Nova República, marcadas pela maior influência e presença de movimentos sociais (MSs) e organizações da sociedade civil (OSCs) em espaços de decisão e produção de políticas (Boschi, 2016). Com alguma frequência, as interações socioestatais resultam em processos de institucionalização, ou seja, na transformação das demandas e interesses desses atores sociais em instituições (Gurza Lavalle *et al.*, 2019).

O fenômeno da institucionalização tem sido examinado principalmente por um campo nutrido por diversas abordagens interessadas em estudar como as interações entre sociedade civil e Estado influenciam a produção de políticas públicas, sejam aquelas dedicadas à análise de políticas, da porosidade ou fábrica relacional do Estado ou aos repertórios de interação dos atores sociais com agente públicos (Bichir, Brettas e Canato, 2017; Marques, 2006; Marques, 2021; Abers, Serafim e Tatagiba, 2014). Dentro desse campo se situa a abordagem dos encaixes e domínios de agência, desenvolvida em Gurza Lavalle *et al.* (2019), que se debruça especialmente sobre a institucionalização de demandas sociais e examina como movimentos e organizações civis produzem sedimentações institucionais (encaixes) no Estado durante os processos de interação (socioestatal) que possibilitam assegurar seus interesses³. Porque os papéis de incidência, gestão e fiscalização de políticas por atores sociais tradicionalmente marginalizados dos processos decisórios constituíam uma novidade com profundas implicações analíticas (Dowbor, 2012; Abers e Von Bülow, 2011; Gurza Lavalle e Szwako, 2015), os estudos da institucionalização foram impulsionados sob um viés de seleção conhecido nos estudos de caso: selecionar na variável dependente. Em outras palavras, o desenvolvimento e amadurecimento dessa literatura ocorreram mediante a análise de casos de institucionalização que podem ser considerados bem-sucedidos, nos quais, apesar e graças a conflitos, os atores sociais sob análise foram capazes de institucionalizar suas demandas nos processos de interação examinados (Braga, 2024).

³ Por economia de linguagem e como recurso para simplificar a comunicação, a abordagem de encaixes e domínios de agência também será referida como literatura ou abordagem da institucionalização.

Casos “bem-sucedidos” de institucionalização não assumem registro normativo nem teleológico na literatura em tela e, por certo, casos “malsucedidos” em que processos de interação não geram institucionalização são comuns e, por isso, tornam os primeiros dignos de atenção. Contudo, ainda que o campo de estudos das interações socioestatais, de forma ampla, e a abordagem da institucionalização, em especial, não descartem explicitamente a possibilidade de trajetórias de institucionalização que, mesmo sendo bem-sucedidas, não resultam em incidência sobre as políticas favorável aos atores sociais, permanece postulado que o sucesso da institucionalização traz consigo tal incidência. De modo geral e simplificado, os processos estudados têm sido comumente compreendidos como mudanças de índole incremental do ponto de vista da evolução do fenômeno e do grau de institucionalização da política. Entende-se normalmente que essa trajetória se inicia nas pressões protagonizadas por MSs e OSCs, os quais se engajam em longos processos de interações socioestatais disputando espaços, valores e recursos. Tais processos produzem encaixes que fazem operar a seletividade das instituições públicas a favor dos atores sociais e garantem, ao menos parcialmente, seus interesses nas políticas públicas. Segundo as expectativas teóricas, cuja lógica será examinada, casos bem-sucedidos, especialmente se contam com características propícias à institucionalização de demandas de MSs e OSCs e, portanto, à produção de encaixes em múltiplas instâncias (configurações), produzem incidência sobre a política visada e garantem os interesses sociais reduzindo sua contingência, a exemplo do que Gurza Lavalle e colegas (2019) denominam domínios de agência.

Porém, o avanço desse debate já demonstra que casos bem-sucedidos de institucionalização, mesmo contando com características propícias a tal institucionalização, encontram limites associados a configurações setoriais que dificultam a transformação das reivindicações sociais em políticas públicas (Braga, 2024; Carlessi, 2023). O exame empírico das trajetórias de institucionalização de determinadas políticas e programas (a serem brevemente apresentados na próxima seção) joga luz sobre uma lacuna da literatura: a necessidade de compreender melhor a relação entre os processos de institucionalização e os setores de políticas, a fim de identificar fatores que ampliam ou limitam a incidência da sociedade civil quando engajada nesses processos.

Motivados pela identificação dessa lacuna nos estudos sobre as interações entre sociedade civil e Estado, e mais precisamente, sobre os processos de institucionalização, dialogamos com duas literaturas para avançar conceitual e teoricamente sobre os limites e possibilidades desses processos. O neoinstitucionalismo histórico e a literatura de políticas públicas oferecem um conjunto de contribuições importantes sobre inércia e mudança

institucional, particularmente no que se refere aos fatores que dificultam ou facilitam transformações nas políticas (Pierson, 2004; Falletti e Mahoney, 2015; Marques, 2021; Pollitt, 2008). No entanto, essas proposições permanecem dispersas e carecem de uma sistematização que permita compreender por que certos processos de institucionalização encontram barreiras e o que torna algumas áreas de políticas altamente resistentes à mudança. Com base em estudos que abordaram, sob diferentes perspectivas, as trajetórias de institucionalização de demandas da sociedade civil e de problemas públicos, e os impactos das características estruturais de setores e sistemas de políticas nesses processos (Dohler, 1991; Touhy, 1999; Grisa e Schneider, 2014; Tatagiba, Abers e Silva, 2018), o presente artigo organiza e sintetiza as contribuições teóricas já existentes por meio do conceito de *hermetismo setorial* e de dois modelos que teorizam sua configuração e transformação. O conceito e os modelos propostos destacam a centralidade dos setores de políticas e identificam variáveis cruciais para compreender os limites e possibilidades dos processos de institucionalização impulsionados por interações socioestatais.

O primeiro modelo expõe as dimensões constitutivas do hermetismo setorial e das condições favoráveis à continuidade ou à mudança do *status quo* em áreas de políticas caracterizadas por tal hermetismo. O segundo é um modelo de mudança que explora as possibilidades de transformação das características setoriais e a relação entre processos de institucionalização amplos ou limitados e a permanência ou alteração do hermetismo setorial, uma configuração setorial extremamente resistente a determinadas demandas e atores.

O artigo está estruturado em outras duas seções, além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção apresenta os principais argumentos do campo que analisa as relações entre sociedade civil e Estado e, especialmente, da abordagem dos encaixes e domínios de agência. Também sistematiza as evidências empíricas de três casos de institucionalização bem-sucedidos que tornam patente a lacuna aqui endereçada, e especifica em que termos pode ser entendido esse sucesso. A terceira se debruça sobre as contribuições teóricas que ajudam a compreender os limites que caracterizam certas trajetórias de institucionalização bem-sucedidas. Nela são apresentados os dois modelos analíticos propostos e a definição de hermetismo setorial. Por fim, nas considerações finais, são revisitadas as principais contribuições do artigo e indicadas possíveis direções para pesquisas futuras.

2. Interações socioestatais e institucionalização: os avanços e a lacuna

Desde a redemocratização e crescentemente ao longo das primeiras décadas da Nova República, a cristalização de demandas de MSs e OSCs em políticas públicas tem suscitado atenção da literatura brasileira. A permeabilidade do Estado às demandas de atores tradicionalmente considerados como *outsiders* impulsionou a revisão da literatura consagrada de movimentos sociais para abrir espaço analítico ao tratamento desses novos padrões de interação entre sociedade civil e Estado, diferentes das relações contenciosas privilegiadas como foco de análise no debate de movimentos sociais (Tilly e Tarrow, 2007). Enquanto a abordagem tradicional pressupôs uma distinção nítida entre movimentos sociais e o Estado, o caso brasileiro permitiu atentar para a complexidade das formas de aproximação entre ambos, muitas das quais não conflituosas nem fadadas a levar à cooptação ou à desradicalização (Gurza Lavallo *et al.*, 2019); inclusive as fronteiras que distinguem MSs e seus ativistas dos atores estatais (contemplando os burocratas ativistas) revelaram-se de difícil delimitação (Abers e Von Bülow, 2011; Abers, 2021).

Do diagnóstico de que era preciso analisar as relações entre sociedade civil e Estado no pós-transição sob novas lentes emergiu um campo de estudos que articula diferentes debates teóricos, principalmente animados pelas literaturas de sociedade civil, movimentos sociais, participação e políticas públicas (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Abers, Silva e Tatagiba, 2018; Gurza Lavallo *et al.*, 2019; Gurza Lavallo, Acharya e Houtzager 2005; Tatagiba e Teixeira, 2019; Bichir, Pereira e Gomes 2021; Pires e Gomide, 2016). As interações socioestatais se tornaram objeto convergente desse campo e foram analisadas com diferentes focos e enfoques; por exemplo, ganhou centralidade o debate sobre as instituições participativas estudadas das perspectivas de tais interações (Gurza Lavallo e Isunza, 2011; Abers e Almeida, 2019; Almeida, Martelli e Coelho, 2021). Esse campo demonstrou que, para assegurar a institucionalização de seus interesses, os atores da sociedade civil podem utilizar diferentes repertórios de interação, alguns marcados pelo confronto e outros por interações menos contenciosas com o Estado (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014), e que nos processos de interação os atores têm capacidades de agência e incidência desiguais (Abers, Silva e Tatagiba, 2018). A literatura também enfatizou as características setoriais, tratadas principalmente a partir da ideia de subsistemas (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014), como um elemento central para compreender a atuação da sociedade civil e sua incidência em políticas públicas. Além das características setoriais, a relação de compatibilidade ou incompatibilidade entre os modelos alternativos de políticas propostos pelos movimentos e o projeto político da coalizão

dominante no governo também é fundamental (Tatagiba, Abers e Silva, 2018). No entanto, o debate sobre como os setores podem restringir ou favorecer determinadas políticas e programas ainda demanda maior aprofundamento.

Parte do campo se debruça especificamente sobre o fenômeno da institucionalização, ou seja, sobre a transformação de demandas e interesses de atores da sociedade civil em instituições ou, para o caso que interessa aqui, em políticas públicas. O debate sobre institucionalização coloca questões importantes para o campo mais amplo de estudos sobre as interações entre Estado e sociedade civil. De modo geral, a institucionalização “compreende a sociogênese das capacidades estatais, das políticas e de seus instrumentos, e, simultaneamente, a gênese institucional das capacidades de ação, demandas e repertórios de ação dos movimentos sociais” (Szwako e Gurza Lavalle, 2019, p. 416). A abordagem dos encaixes e domínios de agência, desenvolvida por Gurza Lavalle e colegas (2019), permite examinar o processo de cristalização e os diferentes graus de institucionalização das demandas societais.

De índole processual, a abordagem de domínio de agência substitui o enfoque contextual e exógeno pelo enfoque dinâmico e relacional dos processos políticos, cujas condições são apreendidas como mecanismo simultaneamente produtor e produto das interações socioestatais (Gurza Lavalle *et al.*, 2019, p. 53).

Essa discussão remete a pressupostos do neoinstitucionalismo histórico: instituições enquadram e produzem a política, e devem ser analisadas com atenção especial a sua historicidade (Skocpol, 1985; Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985). De acordo com essa corrente, a compreensão das políticas precisa ser historicamente situada e institucionalmente contextualizada para além do Estado, observando a comunidade política mais ampla, que envolve Estado e sociedade civil. Skocpol (1992) fez contribuição seminal ao enfatizar que é preciso observar o “*fit*” entre as capacidades organizacionais dos movimentos sociais e as oportunidades de influência oferecidas pelas instituições políticas.

Em particular, a abordagem dos encaixes e domínios de agência é orientada pelo pressuposto neoinstitucionalista da mútua constituição entre Estado e sociedade civil (Gurza Lavalle *et al.*, 2019; Evans, 1993; March e Olsen, 1984). Apropria-se dele em registro radicalmente relacional e aponta equívocos nas compreensões dualistas e contextualistas sobre o Estado e a sociedade, presentes inclusive nas formulações seminais do neoinstitucionalismo (Skocpol 1985; 1992). Nesse registro, as capacidades estatais e capacidades de ação dos movimentos e organizações civis são produzidas por interações entre atores estatais e societais — interações que implicam de modo não excludente disputas, conflito, cooperação e coordenação.

O conceito de encaixes institucionais deriva da ideia de “*fit*” formulada de modo contextualista por Skocpol (1992), e, em registro relacional, se refere às sedimentações institucionais que resultam dos processos de interação socioestatal e ganham vida própria, fazendo com que a seletividade das instituições opere em favor de determinados atores sociais. Existe uma variação vertical e horizontal dos encaixes explorada por Gurza Lavalle e colegas (2019), que carece de especificação na formulação original de Skocpol. A variação horizontal diz respeito à diversidade dos tipos de encaixes, isto é, à variedade de formas pelas quais o Estado se torna poroso aos interesses sociais, por meio de cargos, órgãos, programas, leis, categorias ou instrumentos (Gurza Lavalle e Szwako, 2022). Já a variação vertical remete ao nível de autoridade e hierarquia em que operam essas sedimentações, assumindo que quanto maior o nível de autoridade, maiores os alcances e efeitos dos encaixes.

Essa altimetria é fundamental para a construção dos domínios de agência, que são “configurações de encaixes derivadas de processos de interação socioestatal, institucionalmente cristalizadas em níveis de hierarquia intermediários” (Gurza Lavalle *et al.*, 2019, p. 26), e que concedem agência a determinados atores, privilegiando sua capacidade de ação em detrimento de outros. São configurações de encaixes no sentido de operarem de modo interconectado horizontal e verticalmente, produzindo, mediante essa articulação, um âmbito com possibilidades institucionais de ação para certos atores. Domínios de agência não apenas resultam de processos de institucionalização amplos, mas postula-se também que conduzem a efeitos e alcances maiores. Assim, existe uma expectativa teórica de que configurações de encaixes mais densas e que operam em níveis mais elevados de autoridade tendem a produzir efeitos mais amplos dos processos de institucionalização quanto à incidência concedida aos atores sociais. Afinal, “quanto maior o nível de autoridade em que ocorre a institucionalização, menor a contingência dos interesses resguardados pela mesma” (Gurza Lavalle *et al.*, 2019, p. 50).

Sob esse prisma, assume-se que casos bem-sucedidos de institucionalização trazem consigo maior capacidade de incidência dos atores sociais sobre a correspondente política (Sanchez *et al.*, 2022). “Bem-sucedido” em sentido descritivo e realista — não prescritivo nem normativo. Isto é, considera-se a institucionalização bem-sucedida, em primeiro lugar, não por que os processos de institucionalização devam produzir ou tenham produzido efeitos de aprimoramento da política ou algum outro efeito moralmente desejável, como a inclusão de grupos sociais tradicionalmente marginalizados, mas porque produziram encaixes cuja diversidade e altimetria ensejam a incidência nas políticas aos MSs e OSCs engajadas nesses processos. Em segundo lugar, tampouco porque os atores consigam atingir necessariamente

seus objetivos graças à institucionalização, como se esta pudesse ser traduzida automaticamente em resultados, mas, novamente, porque os processos de interações socioestatais produziram encaixes que ensejam tal incidência. Por fim, evitam-se quaisquer implicações teleológicas, quer dizer, não há uma evolução progressiva das interações socioestatais para a institucionalização. O perfil político-ideológico dos atores e os efeitos eventualmente deletérios ou benéficos para as políticas, e o quanto esses efeitos avançam efetivamente os interesses dos atores, não conotam o sucesso da institucionalização. A diversidade, densidade e articulação de encaixes são o índice desse sucesso.

Ainda que essa abordagem não afirme que interações socioestatais levem necessariamente à institucionalização, nem que esta realize impreterivelmente os objetivos dos atores sociais, a expectativa analítica sobre a capacidade de incidência de casos bem-sucedidos não apenas permanece, mas é um pressuposto, e frequentemente as trajetórias analisadas são caracterizadas como processos incrementais em que a capacidade de promover mudanças decorre da produção de encaixes e de domínios de agência. Porém, há casos de institucionalização que podem ser considerados como bem-sucedidos, mas com incidência sobre a política limitada por características estruturais dos setores de políticas públicas que produzem entraves recorrentes e sistemáticos. A institucionalização contempla não apenas as fases iniciais de agenda e formulação das políticas, mas também a implementação e as demais etapas do ciclo de políticas públicas. Nesse sentido, entraves sistemáticos podem afetar diferentes momentos da institucionalização. A ausência das características estruturais da política nessa literatura, e de suas implicações para os limites e alcances das interações socioestatais, é uma lacuna teórica. Este artigo visa reduzir tal lacuna, com implicações diretas para a abordagem dos encaixes e domínio de agência e para o campo mais amplo de estudos das interações entre sociedade civil e Estado.

Para evidenciar essa lacuna, apresentamos de modo conciso três casos que iluminam a importância de se lidar com ela teoricamente: a trajetória de institucionalização do Plano Juventude Viva (PJV), do Programa Cultura Viva (PCV) e da Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos (PNPMF) no Brasil. O PJV remete a um tipo trajetória frequentemente estudado: atores sociais se mobilizam em torno de uma demanda, nesse caso, do combate à violência contra jovens negros no Brasil, e tentam institucionalizá-la na forma de uma política. A institucionalização do plano envolveu diversos setores de políticas no desenho de uma estratégia intersetorial (Donato, 2014; Ramos, 2014). Esse processo ocorreu em condições tidas como favoráveis pela literatura, com centralidade da sociedade civil em diferentes momentos, o apoio de ativistas institucionais e a articulação de encaixes nos espaços

mais importantes das pastas responsáveis pela ação, a exemplo da instalação da Sala de Situação de Juventude Negra no Fórum Direitos e Cidadania, instância da Presidência da República, e da ocupação de cargos de coordenação do Plano por atores movimentistas ou seus aliados. Ainda assim os MSs e gestores enfrentaram muitas dificuldades para envolver o Ministério da Justiça nessa agenda, uma pasta imprescindível em um programa que pretende combater a violência (Braga, 2024; Gomes, Moura e Alves, 2019). Essas dificuldades, que limitaram a capacidade do movimento de juventude negra de incidir no combate à violência mediante o PJV, mesmo se plenamente institucionalizado como plano do governo federal, estão relacionadas ao hermetismo setorial da pasta de Justiça e Segurança Pública que restringe a institucionalização de demandas incompatíveis com o legado e as configurações do setor.

Se os limites advêm de características setoriais que bloqueiam certas demandas de atores sociais, políticas de iniciativa do Estado pareceriam, em tese, menos suscetíveis a esses obstáculos. A institucionalização do PCV mostra justamente o contrário. A trajetória do Cultura Viva foi iniciada por atores estatais que impulsionaram uma agenda de fomento a grupos culturais majoritariamente localizados em territórios periféricos que, posteriormente, articularam-se em uma rede de organizações da sociedade civil contempladas pelos editais do programa e passaram a projetar demandas ao Ministério da Cultura (Del Claro, 2013; Medeiros e Farah, 2015). Porém, os instrumentos de parceria e do processo de prestação de contas da política cultural se mostraram inadequados para lidar com os grupos envolvidos no PCV (Braga, 2024; Rodrigues e Rodrigues, 2017). Ainda que a sociedade civil e alguns gestores tenham se mobilizado em diferentes espaços para solucionar tais empecilhos (em espaços participativos, no Legislativo, em protestos, etc), essas dificuldades persistiram e sua origem reside em certos traços estruturais do setor cultural, especialmente no hermetismo setorial às mudanças propostas pelos grupos e atividades contempladas pela iniciativa.

Há, por outro lado, a possibilidade de que um processo de institucionalização seja bem-sucedido, com a criação de novos programas e políticas em estruturas estatais de grande importância, mas cujos encaixes, contraintuitivamente, nem sequer geram efeitos benéficos mínimos aos atores que protagonizaram sua articulação. A institucionalização da PNPMF, reconstruída por Carlessi (2023; 2024), evidencia como o hermetismo a certas demandas da sociedade civil também está presente em setores como a saúde, historicamente reconhecidos pelo papel dos MSs (sanitarista e popular de saúde) na construção e consolidação do Sistema Único de Saúde (Dowbor, 2012). Os atores sociais relacionados a essa agenda, as comunidades tradicionais e os agricultores familiares, protagonizaram uma longa trajetória de institucionalização da medicina tradicional e dos fitoterápicos no coração do SUS (Figueiredo,

Gurgel e Gurgel, 2014). No decorrer do processo, a institucionalização de demandas societais se materializou na forma de novas ações governamentais como o Programa Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos e as Farmácias Vivas (Carlessi, 2023; Matos, 2002). Contudo, essa institucionalização foi limitada pelas normas de regulação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, historicamente habituada a e construída para lidar com grandes fornecedores da indústria farmacêutica. Isso não significa que a institucionalização e seus encaixes tenham sido infrutíferos, pelo contrário, a incidência dos grupos tradicionais voltada à disponibilização de fitoterápicos e plantas medicinais no SUS acabou por facilitar, posteriormente, a inserção da indústria nesse mercado. Outra vez, o legado e as características setoriais, como suas normas e regulações, se mostram centrais para compreender os limites da institucionalização quando se trata de certos atores e demandas.

Nos três casos há condições propícias à transformação de demandas dos atores societais em políticas públicas. Por outro lado, em todos existem incompatibilidades fundamentais entre as características dos programas e planos produzidos nos processos de interações socioestatais e as configurações dos respectivos setores de políticas. Essas incompatibilidades imprimem um significado particular às limitações que restringem a institucionalização. Os limites ganham aqui importância analítica na medida em que são compreendidos como conjuntos de obstáculos que afetam de forma recorrente e sistemática as trajetórias de institucionalização e seus efeitos, mesmo em condições compreendidas pela literatura como favoráveis — como processos nos quais há encaixes articulados vertical e horizontalmente. Sabe-se que todos os processos de institucionalização são atravessados por limites, nenhuma institucionalização reproduz exatamente os interesses e demandas dos atores societais. Porém, os limites como obstáculos recorrentes derivados das características que estruturam os setores de políticas, mesmo em trajetórias de institucionalização propícias aos interesses de MSs e OSCs, marcadas por ampla articulação de encaixes, ainda não foram trabalhados pela literatura sobre institucionalização e, por isso, são objeto de interesse analítico deste artigo. Como será visto na próxima seção, tais limites foram explorados em outros campos teóricos.

3. Hermetismo setorial: conceito e modelos para compreender os limites da institucionalização e a mudança institucional

A discussão sobre alcances e limites de processos de institucionalização remete à literatura sobre inércia e mudança institucional. De forma geral, o neoinstitucionalismo histórico enfatiza a inércia como uma característica importante do funcionamento do Estado e

a continuidade como padrão das instituições. Essa discussão deu origem a conceitos e mecanismos explicativos da continuidade institucional, amplamente utilizados em trabalhos voltados à análise de políticas ou de trajetórias de políticas (Mahoney e Thelen, 2010; Falletti e Mahoney, 2015). Assim, a tendência à inércia institucional é uma proposição básica do campo.

Dentre as contribuições mais relevantes acerca da continuidade institucional nas políticas está o trabalho de Pierson (1994; 2004; 2015) sobre a associação entre conjunturas críticas e *dependência de trajetória*, atentando para o papel de mecanismos de reforço na reprodução de inércias institucionais. Nessa formulação, o tempo e a sequência são centrais e os eventos que acontecem antes têm grande importância na determinação da trajetória das políticas. Uma vez iniciada uma trajetória com retornos crescentes, os custos de transição aumentam, gerando efeitos de *lock-in* e bloqueando tomadas de decisão na direção de alternativas disponíveis. Os efeitos de *lock-in* podem ser compreendidos como aprisionamentos de determinados padrões de trajetória que impossibilitam novas decisões e orientações para instituições e políticas públicas já constituídas (Menicucci, 2003). Conseqüentemente, a dependência de trajetória é seletiva e implica a exclusão de algumas alternativas políticas (Dohler, 1991).

O debate sobre dependência de trajetória é especialmente importante em análises sobre políticas e programas inovadores, cujo funcionamento exige mudanças nos padrões e trajetórias predominantes de seus setores. A literatura avançou o debate sobre a inércia institucional, identificando as diversas formas como a dependência da trajetória e outros fatores centrais às políticas limitam o desenvolvimento de processos de institucionalização, mas também atentou criticamente para a importância de se desenvolver proposições teóricas acerca da mudança institucional endógena, focando nos mecanismos, atores e conflitos por trás dessa mudança (Mahoney e Thelen, 2010). É sobre a base de alguns desses avanços que desenvolveremos o conceito hermetismo setorial e os dois modelos relativos à sua configuração e mudança.

3.1 As dimensões e elementos do hermetismo setorial

Estudos que se debruçam de forma direta ou indireta sobre processos de institucionalização de certos programas e políticas — inclusive sobre processos que não têm origem em demandas de atores da sociedade civil — evidenciam como as possibilidades de mudança institucional são limitadas por fatores relacionados à dependência de trajetória e, também, a outras dimensões das políticas públicas, da arena pública e da arena institucional mais ampla. Especialmente para os propósitos deste artigo, destaca-se como a institucionalização de políticas e programas inovadores frequentemente é marcada por

limitações e entraves impostos por características estruturais dos respectivos setores e áreas de políticas (Jobert e Muller, 1987; Pollitt, 2008; Touhy, 1999; Dohler, 1991; Hall, 1993; Mayka, 2019; Skocpol e Finegold, 1982; Béland, 2019; Tatagiba, Abers e Silva, 2018; Braga, 2024). Nosso argumento sobre o hermetismo setorial organiza e sistematiza as proposições dessa literatura em um modelo integrado para especificar analiticamente os limites dos processos de institucionalização.

Os elementos encontrados nesses trabalhos ajudam a entender os constrangimentos impostos por características estruturais de setores aqui compreendidas através do conceito de *hermetismo setorial*. Entende-se por tal, uma configuração estável de características setoriais fundamentais à definição e produção de políticas, e aos atores investidos de recursos institucionais para conduzir essa produção. Tais características resultam da construção histórica do setor e operam sistematicamente de modo a obstar mudanças derivadas da institucionalização de programas e planos relacionados a pautas e atores incompatíveis com essa configuração.

Cumpramos explicitar a intenção analítica do conceito antes de se debruçar sobre a caracterização do fenômeno. Primeiro, instituições supõem distribuições de autoridade ou outros recursos simbólicos e materiais e, por isso, mudanças que afetam tais distribuições enfrentam resistências (Steinmo, Thelen, Longstreth, 1992). Contudo, sabe-se que políticas mudam não apenas endogenamente, mas em graus variáveis e de modo contínuo ao longo do processo de implementação (Mahoney e Thelen, 2010; Bichir, 2020). O hermetismo setorial diz respeito aos fatores que operam em mudanças que envolvem aspectos constitutivos da política, a serem abordados logo a seguir. Segundo, na configuração das características constitutivas da política se encontram imbricados atores institucionalmente situados e atributos estruturais do setor (Touhy, 1999). Os setores não são herméticos a qualquer agenda e ator, mas àqueles que desafiam esses atores, sua compreensão do setor e as características estruturais do último. O hermetismo, todavia, não é imutável, e, por isso, observar trajetórias em que ele se evidencia permite compreender a relação entre os setores de políticas e seus respectivos programas e planos, bem como permite atentar para as dimensões externas que afetam a estabilidade dessa configuração hermética.

A conceituação do hermetismo setorial se propõe a avançar na identificação de características estruturais dos setores, incorporando ao modelo de análise também os aspectos exógenos que restringem ou ampliam a possibilidade de mudanças de políticas, neste caso, mediante a implementação de determinados planos e programas impulsionados por processos de interação socioestatal. Assim, os fatores relevantes e determinantes do funcionamento do

hermetismo setorial podem ser agrupados em quatro dimensões. As duas primeiras dimensões configuram propriamente o hermetismo setorial e dizem respeito às características estruturais dos setores, cuja continuidade e mudança é afetada por outras duas dimensões que remetem às condições externas, ou seja, a fatores conjunturais ou de oportunidade para além do setor e do Estado⁴. Essas quatro dimensões consistem i) no referencial e estrutura da política, ii) nos atores e interesses, iii) na arena pública e iv) na arena institucional. As dimensões foram identificadas com base nas sobreposições analíticas entre os elementos destacados pela literatura, os quais operam de forma interativa. Sua sistematização e ordenação conforme os propósitos analíticos deste artigo cumpre principalmente a função de organizar o modelo.

A dimensão “*referencial e estrutura da política*” diz respeito a duas sub-dimensões: a ideacional e a da estrutura de organização e operação da política. Essa dimensão está relacionada às características constitutivas dos setores de políticas e, por isso, combina elementos ideacionais e estruturais, tradicionalmente analisados de forma interdependente para entender tanto a estabilidade quanto a mudança das políticas. A compreensão de como esses elementos se combinam é, justamente, um dos desafios contemporâneos do neoinstitucionalismo histórico (Béland, 2019).

A primeira sub-dimensão remete ao referencial, aos fatores paradigmáticos que orientam a visão setorial, às referências ou, conforme Sabatier (1998), às *crenças profundas* (*deep core*) que compõem o núcleo duro das políticas e setores e guiam seu funcionamento. Diferentes análises discutem direta ou indiretamente os elementos do *referencial setorial*, conceito relacionado à interpretação sobre o papel de cada setor na sociedade e no mundo, à imagem dominante sobre o setor (Jobert e Muller, 1987). Os setores são compreendidos como conjuntos de problemas associados a determinadas populações ou temas e é o referencial setorial que dita as regras de funcionamento, os instrumentos e objetivos do setor, delimitando suas fronteiras, os papéis sociais e a legitimidade dos atores nele inseridos (Muller, 2015 *apud* Grisa, 2020). É importante salientar que “a construção do referencial setorial é um processo em permanente conflito” (Grisa e Schneider, 2014, p. 127).

O referencial setorial não opera no vácuo, mas em relação e ajuste constante com o *referencial nacional*. Segundo Jobert e Muller (1987), as características setoriais estão associadas ao referencial global, que diz respeito ao quadro geral através do qual os Estados interpretam a sociedade e o mundo (França e Farenzena, 2016). A ideia de *referencial global*

⁴ As condições externas são definidas com exógenas em termos metodológicos, ou seja, não pressupomos uma distinção ontológica entre “contexto” e as ideias, instituições e atores presentes na configuração de uma determinada política (Gurza Lavalle *et al.*, 2019; Abers, Silva e Tatagiba, 2018).

equivale, no modelo aqui proposto, ao referencial nacional. A compatibilidade entre o conteúdo das políticas públicas e o conteúdo dos referenciais é crucial e deve ser observada. As mudanças nas políticas são também resultado de alterações nos referenciais e nas capacidades de ação dos atores envolvidos (Fouilleux, 2011).

A estrutura de organização e operação da política setorial não ocorre independentemente desses referenciais, mas é influenciada por eles na medida em que são esses paradigmas que ditam a imagem e função do setor. Nesse sentido, os referenciais também orientam os padrões institucionais e estruturais que, por sua vez, afetam profundamente os padrões de funcionamento das arenas de políticas públicas (Touhy, 1999). Essa discussão nos leva à segunda sub-dimensão, intrinsecamente conectada com a primeira

A literatura indica que o desenvolvimento das políticas — *policy process* — está diretamente relacionado às características dos sistemas e regimes nos quais estas estão situadas, características que Pollitt (2008) e Touhy (1999) definem como estruturais e institucionais⁵. As características estruturais dizem respeito a padrões relativamente estáveis (de relações entre atores, funcionamento institucional, etc) que regem os setores. Já os atributos institucionais, estão associados às normas setoriais formais e informais. Esses parâmetros estruturais e institucionais podem impor limitações ao desenvolvimento de certas políticas, com implicações diretas sobre a forma como o tempo opera em suas trajetórias. Em vista disso, Pollitt (2008) descreve como o desenvolvimento de certos programas e planos pode ser marcado por padrões temporais cíclicos ou oscilantes, restritos ao que é possível realizar dentro das limitações impostas pelas características estruturais e institucionais. Outros programas, por sua vez, se institucionalizam de forma incremental, pois necessariamente levam um longo período para se desenvolver dadas as restrições setoriais. Assim, diferentes desenvolvimentos e características institucionais resultam em distintas trajetórias de políticas públicas e programas (Skocpol e Finegold, 1982). As dimensões estruturais e institucionais dos setores resultam de processos de *policy change* (Touhy, 1999) que desencadeiam novas configurações resistentes à mudança (Dohler, 1991). Aqui, ambos os conjuntos de características constitutivas da política, estruturais e institucionais, nos termos de Pollitt e Touhy, são referidas sob o primeiro termo

⁵ Pollitt e Touhy trabalham com escopos de análise mais amplos, frequentemente comparando países. Por isso, as diferentes características de sistemas e regimes nacionais (se capitalistas, comunistas, democráticos, de sistema majoritário ou consensual, entre outros) são fundamentais no estabelecimento das características estruturais e institucionais. Nosso modelo, por outro lado, tem os setores de políticas públicas como principal objeto de análise e, apesar de considerar a centralidade da política nacional para compreender as estruturas setoriais, não se detém sobre características dos sistemas e regimes nacionais.

(estruturais), e reservamos a segunda dimensão do modelo para os atores e seus padrões de relacionamento.

Em suma, a primeira dimensão constitutiva do hermetismo setorial remete a características setoriais fundamentais em dois planos: no plano ideacional, às feições paradigmáticas da política (crenças profundas, referências setoriais e nacionais amplos, objetivos maiores); no plano estrutural/institucional, às feições estruturais/institucionais (padrões estáveis de funcionamento de seus instrumentos e objetivos, normas e instituições que regem sua atividade). Ambos os planos se encontram articulados como características constitutivas da política produzindo padrões estáveis que regem seu funcionamento. Os três componentes centrais das políticas para Hall (1993) manifestam esse imbricamento pois remetem diretamente ao âmbito ideacional e estrutural; são eles: os *instrumentos*, as *definições dos instrumentos* e os *objetivos mais amplos*. As características do hermetismo setorial atuam sistematicamente como óbices às mudanças impulsionadas pela institucionalização de programas ou planos que não correspondem à sua configuração. Como será visto na próxima seção, por conta do hermetismo setorial, as alterações em políticas públicas dependem de um ajuste entre a estratégia de mudança e a estrutura e lógica de operação do setor ao qual essa estratégia se dirige (Dohler, 1991; Touhy, 1999).

As estratégias de manutenção ou mudança das características setoriais examinadas estão relacionadas à ação intencional de grupos e indivíduos interessados na continuidade ou na mudança institucional, o que leva à segunda dimensão do modelo proposto: “*atores e interesses*”. Os padrões de funcionamento dos setores e das políticas estabelecem certas dinâmicas de tomada de decisão que moldam as expectativas dos atores relacionados ao setor e a forma como eles respondem aos desafios colocados por tentativas de mudança. As dinâmicas de tomada de decisão existentes também explicam a durabilidade das configurações institucionais e operam como restrições à mudança e aos impactos de propostas de mudança, influenciando tanto os atores posicionados dentro da arena e dedicados à preservação de seus interesses, como os atores externos que propõem transformações (Touhy, 1999). Isto é, no caso do hermetismo setorial, esses padrões de expectativas e comportamento funcionam como constrangimentos à institucionalização de certos programas e planos.

Diante desse equilíbrio de atores e interesses, Touhy (1999) argumenta que a alteração de parâmetros estruturais e institucionais através de novas políticas públicas é rara e depende da coexistência de forças internas e externas poderosas o bastante para superar a resistência à mudança por parte dos interesses que dominam a arena. Para compreender a dependência de trajetória gerada por características estruturais relativas aos interesses de atores

institucionalmente situados e suas relações, também é preciso atentar para a economia política das arenas e para as interações entre atores políticos e econômicos que ocorrem nesses espaços. No jogo de interesses envolvidos nos setores estão presentes atores ligados ao Estado, à sociedade civil e aos setores econômicos e de mercado (Touhy, 1999; Marques, 2021).

A predisposição de redes de políticas públicas para a mudança depende fortemente de dois fatores: da estabilidade da rede e da estrutura de laços entre os atores que a formam (Dohler, 1991). Desse modo, evidencia-se como não apenas as instituições, mas também as redes de atores ligados a determinadas arenas de políticas públicas, isto é, institucionalmente posicionados, produzem rotinas de interação, modos de intermediação de interesses e de tomada de decisão. A consolidação de uma estrutura de interesses na operação da política gera a persistência de certas lógicas de atuação e comportamento, e, conforme Touhy (1999), um equilíbrio entre os diferentes atores do setor. O sucesso de uma nova estratégia de política passa a depender também dos espaços que existem ou são abertos nessa rede para a incorporação de novas propostas, bem como da posição que os atores interessados na mudança, no nosso caso, atores sociais, ocupam no setor (Tatagiba, Abers e Silva, 2018). Nesse sentido, a adequação entre uma política pública e essa estrutura de interesses da arena setorial aumenta a possibilidade de uma implementação bem-sucedida e, inversamente, programas inovadores que desafiam tal estrutura enfrentam resistência e as tentativas de implementá-los são sistematicamente obstadas pelos atores que dominam o setor.

Para a literatura, apenas autoridades ou regimes centralizados seriam capazes de instituir políticas que desviam do padrão e a participação de figuras com autoridade política reconhecida é fundamental para a alteração das características estruturais e institucionais que regem o setor (Dohler, 1991; Touhy, 1999). Mas é central enfatizar que os constrangimentos derivados tanto das características estruturais e ideacionais da política quanto das estruturas de interesses que nelas imperam não eliminam, embora limitem, a agência de atores interessados na mudança. O assunto será retomado na seguinte seção.

Não apenas os setores e as redes de políticas precisam ser pensados em termos das aberturas e constrangimentos que oferecem para estratégias de mudanças. Segundo diversos estudos, essas aberturas e constrangimentos na esfera setorial estão associados também a fatores exógenos inscritos no âmbito do que o modelo de hermetismo institucional proposto denomina arena pública e arena institucional (Hall, 1993; Touhy, 1999). Os debates e acontecimentos políticos que ultrapassam as fronteiras setoriais e/ou estatais são fundamentais para entender a ordenação, manutenção ou ruptura do hermetismo setorial. As duas últimas dimensões do modelo incorporam esses fatores exógenos.

A dimensão da “*arena pública*” remete a questões já enfatizadas no trabalho de Hall (1993). A circulação de outros referenciais e ideias na arena pública, principalmente na sociedade e na mídia, pode enfraquecer ou fortalecer determinado “paradigma” dentro do Estado. Em momentos de disputa e contestação do referencial setorial, a ocupação de posições de autoridade por atores comprometidos com outro referencial também é determinante para o encerramento das disputas, a reorganização dos procedimentos setoriais e a institucionalização de um novo padrão. As reivindicações de mudança protagonizadas por atores externos ao setor também compõem essa terceira dimensão do modelo.

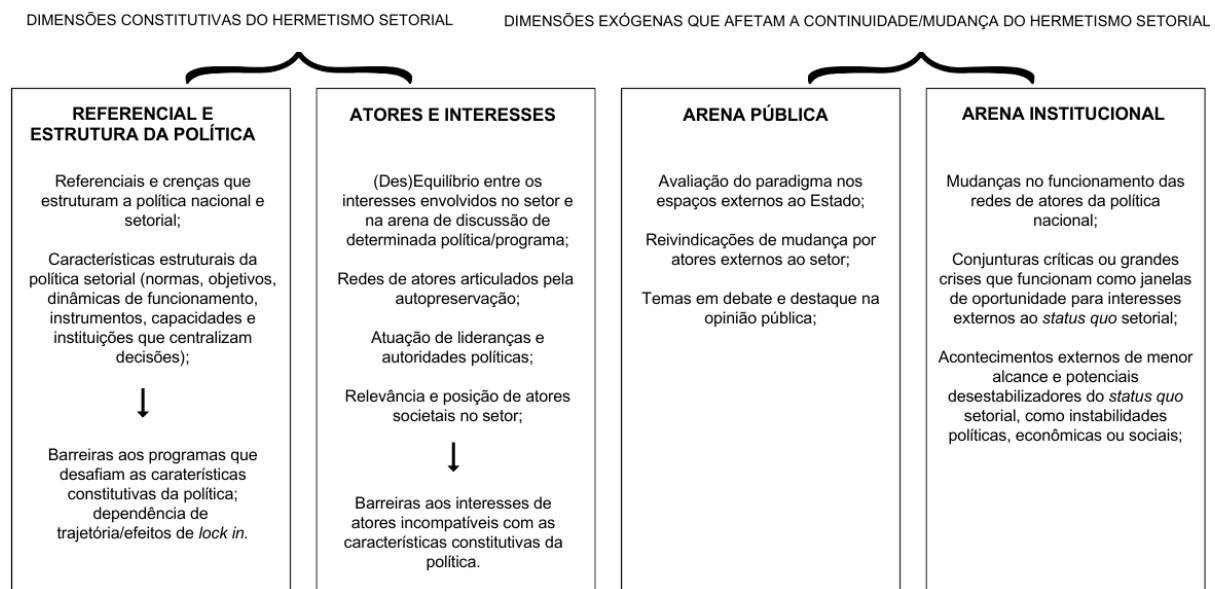
Os acontecimentos e debates que ocorrem nos setores de políticas e na arena pública influenciam e são afetados pelas dinâmicas da “*arena institucional*” mais ampla, quarta e última dimensão do modelo. Essa dimensão é tratada por diversas contribuições teóricas a partir da noção de oportunidades políticas (Dohler, 1991; Touhy, 1999), conferindo a ela um teor conjuntural. A arena institucional mais ampla remete principalmente a alterações nos parâmetros estruturais e institucionais dos setores e das políticas que frequentemente dependem de acontecimentos exógenos à arena setorial. Mudanças na política nacional, na rede de atores que domina a arena política, além de outros acontecimentos que, apesar de externos ao setor, podem desestabilizar o *status quo* setorial (como conflitos econômicos e instabilidades políticas ou sociais) são elementos dessa dimensão. Tais alterações podem ser oportunas para a instituição de novos referenciais e visões de políticas (Touhy, 1999). Os debates em torno de conjunturas críticas, crises e janelas de oportunidade, amplamente explorados pelo neoinstitucionalismo histórico e pela literatura de políticas públicas (Pierson, 2004, 2015; Kingdom, 1984), estão relacionados a essa dimensão. Os atores da sociedade civil que defendem políticas e programas alternativos no Estado não apenas aproveitam oportunidades conjunturais, como também tentam criá-las (Tatagiba, Abers e Silva, 2018).

Mudanças nas características ideacionais, estruturais e das redes de atores que configuram o hermetismo setorial podem ser favorecidas por mudanças na arena pública e na arena institucional capazes de fragilizar o *status quo* setorial e abrir oportunidade para a adoção de novas estratégias políticas que favorecem a entrada de atores e interesses anteriormente marginalizados na política. Assim, a emergência de novos consensos quanto à avaliação da política e/ou dos méritos de determinadas reformas, a mobilização de atores sociais e a consolidação de problemas públicos na arena pública, bem como instabilidades políticas, conflitos econômicos, transformações na arena institucional mais ampla podem afetar a estabilidade e as características constitutivas da política. Porém, é importante ressaltar que, se a ausência de fatores desestabilizadores torna a institucionalização de programas inovadores

contrários à configuração setorial assaz improvável, a pressão de fatores exógenos não leva necessariamente a tal institucionalização.

As quatro dimensões do modelo, especificadas nos parágrafos acima, e seus respectivos elementos estão representados na Figura 1.

1. Modelo do hermetismo setorial: dimensões constitutivas e dimensões exógenas que afetam a continuidade ou mudança



Fonte: Elaboração própria.

3. 2 Mudança em políticas marcadas por hermetismo setorial

As duas dimensões constitutivas do hermetismo setorial e as duas relativas às condições favoráveis à sua continuidade ou mudança são importantes para compreender as possibilidades de institucionalização de programas que implicam em alterações que desafiam a configuração do setor. Com base no modelo de hermetismo setorial e em diálogo com estudos acerca das possibilidades de mudança de estruturas setoriais relativamente estáveis e consolidadas, desenvolvemos um modelo de mudança em setores marcados por hermetismo setorial. Mostramos que a institucionalização de programas que requerem mudanças nas dimensões constitutivas dos setores pode seguir três caminhos: abrir mão de tais mudanças ou ajustá-las às características da configuração setorial (*institucionalização ajustada*), se chocar com tal configuração (*institucionalização demarcada*) ou transformá-la (*institucionalização reformadora*). Argumentamos que, em se tratando de setores marcados por hermetismo

setorial, processos de institucionalização incompatíveis com a configuração setorial, nesse sentido, reformadores, só ocorrem quando precedidos por reformas abrangentes.

Existe um vínculo importante entre os processos de institucionalização de programas que requerem mudanças setoriais e os tipos de reforma que os antecedem ou nos quais estão inseridos. A esse respeito, Mayka (2019) demonstra que os impactos e durações de instituições participativas estão associados às suas origens em diferentes reformas setoriais, que, por sua vez, variam no grau em que alteram o *status quo* e, nos casos analisados pela autora, criam incentivos para a mobilização de interesses e de atores que defendem a instauração de instituições participativas. Antes de especificar esse vínculo e os diferentes caminhos possíveis da institucionalização de programas que requerem mudanças setoriais, é importante enfatizar que tais processos não são desprovidos de agência. Embora as instituições criem oportunidades ou constrangimentos para a ação dos atores sociais, elas não eliminam a possibilidade de agência no processo político (Béland, 2019; Abers, Silva e Tatagiba, 2018). Pelo contrário, nesse processo de interação socioestatal, a sociedade civil é moldada pela estrutura setorial ao mesmo tempo em que busca transformá-la.

O pressuposto da mútua constituição informa justamente como os atores sociais envolvidos na institucionalização se redefinem e se adaptam durante suas interações com o Estado (Gurza Lavalle *et al.*, 2019). Ao tratar dessa adequação entre as estratégias dos atores e as características estruturais/institucionais, Dohler (1991) utiliza o termo “*goodness of fit*”, que aqui é traduzido como ajuste para pensar nas implicações da existência ou não desse ajuste entre programas e setores⁶. No que diz respeito às possíveis trajetórias de institucionalização de programas que requerem alterações no setor, esse ajuste é especialmente relevante no primeiro caminho, no qual ocorre uma compatibilização entre a mudança proposta por atores sociais e as características setoriais, levando à institucionalização do programa dentro da configuração setorial vigente, quer dizer, sob o hermetismo setorial. Isso acontece porque, no decorrer das interações socioestatais, os atores que protagonizam a institucionalização acabam por ajustar as demandas e os programas delas derivados às possibilidades definidas pela configuração do *status quo* setorial.

Por outro lado, se no processo de institucionalização não se produz esse ajuste entre a estratégia de mudança, as características do programa e a lógica de funcionamento do setor — o que não significa necessariamente que os atores sociais em questão não tentaram construí-

⁶ A tradução de “*goodness of fit*” como ajuste é mais conveniente do que a tradução do termo como “encaixe”, pois o último é empregado sistematicamente como um conceito neste trabalho.

lo —, há duas trajetórias possíveis, representadas como segundo e terceiro caminhos do nosso modelo de mudança. No segundo, a trajetória se choca com os limites impostos pelas características do setor, o que já foi teorizado por autores como Pollitt (2008) e implica em trajetórias de institucionalização demarcadas com efeitos limitados (Braga, 2024). Nos termos de Mayka (2019), o programa é institucionalizado através de uma reforma procedimental, embora o uso desse termo possa sugerir equivocadamente que nesse caminho não há conflitos e que os atores sociais apenas seguem e/ou alteram procedimentos. As reformas procedimentais são tratadas em nosso modelo como reformas parciais — nos termos definidos adiante. Tais reformas, que correspondem em parte às já conhecidas reformas de primeira ordem analisadas por Hall (1993), não alteraram os componentes mais estruturais do setor, o que gera barreiras e dificuldades de mobilização e apoio para novas políticas e ações. Neste caso, ocorre uma institucionalização demarcada, quer dizer, a produção de planos e programas contidos ou restritos a âmbitos e/ou políticas que não interferem no hermetismo setorial. Tanto a institucionalização ajustada quanto a institucionalização demarcada são bem-sucedidas, nos termos especificados na seção anterior, mas seus efeitos são limitados pelo hermetismo setorial conforme os dois primeiros caminhos do modelo.

No terceiro caminho, a institucionalização envolve uma reforma setorial abrangente (*sweeping reform*), conforme a caracterização de Mayka, que aponta elementos também destacados em outras análises como centrais para a promoção de mudanças e de políticas inovadoras (Hall, 1993; Dohler, 1991; Touhy, 1999; Pollitt, 2008; Marques, 2021). As estruturas setoriais, suas burocracias, interesses mobilizados e atores que bloqueiam a construção de novas instituições são rompidas apenas quando acontecem reformas abrangentes que alteram componentes estruturais do funcionamento dos setores. Quando novas instituições são criadas em meio a esse tipo de mudança, a mobilização de interesses em prol de seu desenvolvimento é facilitada devido à desconfiguração estrutural gerada pela reforma. Desse modo, a institucionalização reformadora apenas é possível porque precedida ou inscrita em uma reforma setorial abrangente, para além da construção de encaixes socioestatais na trajetória de institucionalização do programa em questão. Esse tipo de reforma corresponde ao que o Hall (1993) denomina como reformas de terceira ordem.

Assim, as reformas variam no grau em que alteram três componentes fundamentais — citados acima — de um determinado setor: os objetivos, as técnicas e instrumentos utilizados e as definições desses instrumentos (Hall, 1993). As reformas de primeira ordem são aquelas que alteram somente os programas ou instrumentos do setor e suas definições, sem mudar a lógica de funcionamento mais ampla, os objetivos e a estrutura setorial. Já as reformas de

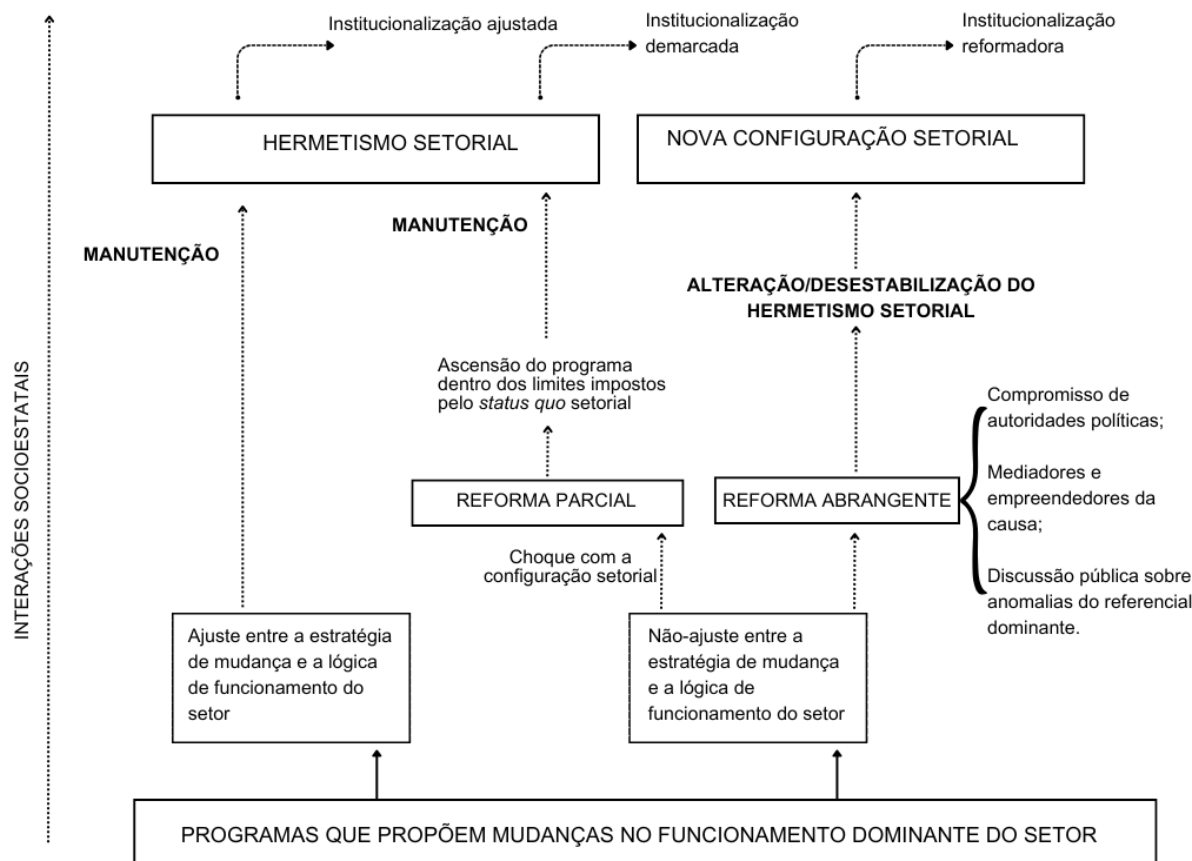
segunda ordem, apesar de não alterarem os objetivos e referenciais, modificam os instrumentos setoriais e suas configurações, afetando também a estrutura de governança. Por fim, as reformas de terceira ordem reconfiguram, além dos instrumentos, as definições e a estrutura de governança, com reformulação dos objetivos e ideias dominantes do setor.

Enquanto as mudanças de primeira e segunda ordem — procedimentais, segundo Hall (1993) e Mayka (2019) e parciais, segundo nosso modelo — podem ser consideradas processos comuns na produção de políticas, que ajustam as políticas e os setores sem colocar em questão o paradigma de fundo, as mudanças de terceira ordem — abrangentes — são marcadas por descontinuidades e pela alteração de paradigmas e de padrões de funcionamento setoriais. Geralmente, esse último tipo de mudança envolve uma acumulação de anomalias identificadas no referencial anterior, fracassos que desencadeiam mudanças no locus de autoridade sobre a política e disputas pela instauração de um novo paradigma, ou — no caso do modelo aqui proposto — de novos referenciais. Como já mencionado, esses processos de contestação e disputa podem ultrapassar as fronteiras dos espaços estatais e ocorrer na esfera pública ou institucional mais ampla.

O modelo de mudança em setores marcados por hermetismo setorial ilumina a relação entre reformas setoriais e alteração de referenciais e características estruturais que operam como entraves a programas incompatíveis com a configuração setorial. A análise aprofundada das trajetórias de institucionalização do PJV, PCV e PNPMF, brevemente descritas na segunda seção, evidencia como o hermetismo setorial produz entraves — como obstáculos de natureza burocrática, resistência de atores dominantes e outros — que limitam os alcances e efeitos das trajetórias de institucionalização de programas divergentes das características estruturais do setor (Braga, 2024; Carlessi, 2023, 2024). Diante do não-ajuste entre esses três programas e as características constitutivas dos setores nos quais estavam inseridos, a institucionalização dos três ocorreu de forma demarcada, conforme o segundo caminho do modelo. Nesse sentido, cumpre reiterar, a institucionalização de programas incompatíveis com tais características depende de sua inserção em processos de mudança institucional amplos, que alterem as configurações estruturais do *status quo* setorial.

Os três caminhos acima expostos estão resumidos na Figura 2, que representa o modelo de mudança do hermetismo setorial, cuja lógica guarda relação estreita com o modelo do hermetismo setorial.

2. Modelo de mudança em setores marcados por hermetismo setorial



Fonte: Elaboração própria.

Conforme destacado na figura, são os processos de interações socioestatais que delineiam os caminhos da institucionalização ajustada e da institucionalização demarcada, ou seja, não se trata de estratégias planejadas antecipada ou projetivamente por atores sociais em um determinado momento, mas de trajetórias contingentes em que ajustes estratégicos ocorrem ao longo de e graças aos efeitos iterativos e parciais das interações. Em ambos os casos, as dimensões constitutivas do hermetismo setorial — o referencial, a estrutura da política e o *status quo* de atores e interesses — constroem severamente os efeitos, buscados por esses atores, de trajetórias em que efetivamente ocorre institucionalização, seja produzindo um ajuste que apara os programas inovadores de seus aspectos incompatíveis com a configuração da política, seja demarcando o espaço em que as características inovadoras desses programas podem operar. Por sua vez, o caminho da institucionalização reformadora é fortemente dependente da concomitância (*timing*) de transformações de vulto na arena pública e na arena institucional mais ampla. Os modelos ordenam e distinguem analiticamente proposições sobre o hermetismo setorial e as condições que favorecem sua continuidade, além de proposições

sobre sua transformação, mas nas trajetórias concretas desenhadas pela história de processos de institucionalização, os atores estatais e não estatais envolvidos nas interações se engajam simultaneamente nas disputas relativas aos programas inovadores, às arenas pública e institucional e, quando possível, à reforma abrangente dos setores.

4. Considerações finais

O campo de estudos sobre as relações entre Estado e sociedade na produção de políticas públicas avançou em novas frentes teóricas nas últimas décadas, entre elas, destaca-se a literatura sobre institucionalização. Este artigo buscou contribuir com esse campo de modo amplo e com o debate específico sobre institucionalização tal e como proposto pela abordagem dos encaixes e domínios de agência (Gurza Lavallo *et al.*, 2019). Nela, assume-se que processos de institucionalização favorecem a incidência em políticas dos MSs e OSCs neles envolvidos. Nosso objetivo foi iluminar e dar tratamento analítico a uma lacuna na literatura: existem processos de institucionalização bem-sucedidos que, devido à configuração dos setores nos quais estão inseridos, frustram a incidência de tais atores.

Com base na articulação de contribuições teóricas e empíricas do neoinstitucionalismo histórico e da literatura de políticas públicas, desenvolvemos o conceito do hermetismo setorial objetivando levar ao primeiro plano características setoriais fundamentais relativas à definição e produção de políticas, e aos atores investidos de recursos institucionais para conduzir essa produção, as quais restringem os alcances e efeitos da institucionalização de programas que as desafiam. O hermetismo é definido por configurações estáveis que implicam em efeitos de aprisionamento e obstam políticas e programas que exigem inovação em relação aos padrões setoriais; programas, no âmbito que aqui interessa, impulsionados por movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Em casos nos quais há uma configuração setorial hermética à agenda e aos atores que protagonizam processos de institucionalização de determinados programas, estes são criados e implementados graças a articulação de encaixes diversos operando em diferentes níveis de autoridade da estrutura governamental, mas seus alcances e efeitos são severamente limitados. Assim, a discussão sobre o hermetismo setorial permite elucidar limites de processos de institucionalização impulsionados por interações socioestatais em casos em que ela efetivamente ocorre.

As principais contribuições teóricas estão sintetizadas nos dois modelos apresentados. O primeiro define as dimensões constitutivas do hermetismo setorial — referencial e estrutura da política, e atores e interesses — e as dimensões exógenas que afetam sua continuidade ou

mudança — arena pública e arena institucional. O neoinstitucionalismo histórico já destacou a heterogeneidade como uma característica importante do Estado. Esse aspecto é central para compreender o primeiro modelo, que evidencia a heterogeneidade do Estado ao ressaltar a importância das características estruturais dos setores de políticas para a institucionalização de demandas sociais. O hermetismo setorial opera em relação a certas pautas e atores incompatíveis com sua configuração básica: paradigmas, estrutura, agendas e atores dominantes. Os setores, dessa forma, não são herméticos em relação a toda e qualquer agenda a ser institucionalizada. O conceito proposto não é determinista e não supõe a supressão das possibilidades agência dos atores envolvidos em processos de institucionalização, pelo contrário, interações socioestatais estão presentes nos caminhos possíveis da institucionalização elaborados conceitualmente no modelo da mudança.

O segundo é um modelo da mudança que explora três caminhos possíveis de processos de institucionalização em políticas marcadas por hermetismo setorial. A existência de um ajuste entre as características dos programas e planos e as características setoriais é central. Destaca-se especialmente a associação entre os caminhos possíveis da institucionalização de programas que requerem alterações setoriais e os tipos de reforma setorial que ocorrem ou não nesses processos. Quando os processos de interação socioestatal levam a suprimir as mudanças setoriais pretendidas ou ajustam o programa às características setoriais, ocorre uma *institucionalização ajustada*. Quando os processos de interação socioestatal escapam desse ajuste e as características do programa impulsionado se chocam com o hermetismo setorial, sucede uma reforma setorial parcial ou periférica ao setor, ocorrendo uma *institucionalização demarcada*. Por fim, há casos em que não existe o ajuste, mas acontece uma reforma setorial abrangente que permite o que denominamos institucionalização reformadora. A reforma setorial abrangente é fundamental porque reconfigura o *status quo* e permite a alteração do estatuto da agenda política em questão, e dos atores estatais e sociais a ela relacionados, que deixam de ser periféricos ou não ajustados ao setor. Ambos os modelos podem auxiliar em análises de outras trajetórias de programas e políticas incompatíveis com as características estruturais dos setores e instituições nos quais estão situados.

O conceito de hermetismo setorial e os modelos analíticos para orientar a compreensão e explicação dos processos de institucionalização e de sua relação com os setores de políticas, podem ser testados e aprimorados. Cada uma das dimensões do hermetismo setorial pode ser melhor especificada, bem como podem ser exploradas as três possíveis trajetórias de institucionalização apresentadas no modelo da mudança. Esperamos que este artigo estimule pesquisas nessa direção, pois avanços sistemáticos demandam acúmulo de conhecimento

produzido por trabalhos sobre institucionalização atentos às características setoriais estruturais e às suas implicações para os alcances e limites dos processos institucionalização e, especialmente, para a incidência de MSs e OSCs.

Referências:

ABERS, Rebecca. **Ativismo Institucional: Criatividade e Luta na Burocracia Brasileira**. 1. ed. Brasília: Editora UnB, 2021.

ABERS, Rebecca; ALMEIDA, Débora. Participação no século XXI: o embate entre projetos políticos nas instituições participativas federais. In: ARRETCHE, Marta. MARQUES, Eduardo. FARIA, Carlos Aurélio (Org). **As Políticas da Política: Desigualdades e Inclusão nos Governos PSDB e PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova**, São Paulo, (105), p. 15-46, 2018.

ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, n. 28, p. 52–84. 2011.

ALMEIDA, Carla; MARTELLI, Carla; COELHO, Rony. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira De Ciência Política**, (35), 2021.

AMENTA, Edwin; CAREN, Neal; FETNER, Tina; YOUNG, Michael. Challengers and States: Toward a Political Sociology of Social Movements. **Sociological Views on Political Participation in the 21st Century**, v. 10, p. 47-83. 2002.

AMENTA, Edwin; YOUNG, Michael. Democratic States and Social Movements: Theoretical Arguments and Hypotheses. **Social Problems**, v. 46, p. 153–168, 1999.

BÉLAND, Daniel. **How Ideas and Institutions Shape the Politics of Public Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

BICHIR Renata; PEREIRA, Guilherme; GOMES, Maria Laura. Interações socioestatais e construção de capacidades nas políticas públicas: o caso da assistência social na cidade de São Paulo. **Novos Estudos CEBRAP**, Jan;40(1):57–79, 2021.

BICHIR, Renata. Para além da “Fracassomania”: Os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, Janine.; RIBEIRO, Vanda; LOTTA, Gabriela.; BONAMINO, Alicia; CARVALHO, Cynthia. **Implementação de políticas e atuação de**

gestores públicos: Experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Brasília, DF: Ipea, 2020.

BICHIR, Renata; BRETTAS, Gabriela; CANATO, Pamella. Multi-level Governance in Federal Contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, 2017.

BOSCHI, Renato. Corporativismo societal: a democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro. In: SZWAKO, José; MOURA, Rafael; D'AVILA FILHO, Paulo (Orgs). **Estado e Sociedade No Brasil: A Obra de Renato Boschi e Eli Diniz.** Ideia 2016.

BRAGA, Victoria. **Os limites da institucionalização: o status quo hermético em ação no plano Juventude Viva e no programa Cultura Viva.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

CARLESSI, Pedro. **A institucionalização da fitoterapia pública brasileira: identidade e legitimidade em torno do conceito de tradicionalidade.** Tese (Doutorado) - Programa de Pós Graduação em Saúde Coletiva, Departamento de Medicina Preventiva, Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

CARLESSI, Pedro. Pluralismo terapêutico e cidadania: confluências e limites (1970-2020). In: GURZA LAVALLE, Adrian; CORTEZ, Ana Cláudia; SZWAKO, José; DOWBOR, Monika; CARLESSI, Pedro; BRAGA, Victoria. **Da cidadania e assistência reguladas à pluralização da cidadania: associações religiosas, casas de repouso e plantas medicinais.** Relatório de pesquisa para o Center for Critical Imagination, Cebrap, 2024.

CARLOS, Euzeneia, DOWBOR Monika; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. In: TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia. **Movimentos sociais e políticas públicas.** São Paulo: Editora Unesp, 2021.

CLEMENS, Elizabeth. Organizational Repertoires and Institutional Change: Women's Groups and the Transformation of US Politics, 1890-1920. **American Journal of Sociology**, v. 98, n. 4, 1993.

DEL CLARO, Patrícia. **Possibilidades e constrangimentos na gestão participativa: um estudo de caso do programa Cultura Viva.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2013.

DIANI, Mario. The concept of social movement. **Sociological Review**, v.40, n. 1, p. 1-25, 1992.

DOHLER, Marian. Policy Networks, Opportunity Structures, and Neo-Conservative Reform Strategies in Health Policy. In: MARIN, Bernd; MAYNTZ Renate (Ed.) **Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations.** Boulder, Colo: Westview, 1991.

DONATO, Cássia. **Plano Juventude Viva: caminhos da política de prevenção à violência contra a juventude negra no Brasil.** Secretaria-Geral da Presidência da República, Brasília, 2014.

DOWBOR, Monika. **A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, n. 28-29, p. 107- 157, 1993.

FALLETI, Tulia. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. **American Political Science Review**, v. 99, n. 3, p. 327-346, 2005.

FALLETI, Tulia; MAHONEY, James. The comparative sequential method. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Advances in comparative-historical analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

FIGUEIREDO, Climério; GURGEL, Idê; GURGEL, Junior, G. D. A Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos: construção, perspectivas e desafios. **Physis: Revista De Saúde Coletiva**, 24(2), 381–400, 2014.

FOUILLEUX, Eve. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. **Estudos sociedade e agricultura**, v. 19, n. 1, p. 88-125, 2011.

FRANÇA, Damiana de Matos Costa; FARENZENA, Nalú. As ideias e a Análise de Políticas Públicas de Educação para a População do campo: um olhar a partir da Abordagem Cognitiva. **ECCOS-Revista Científica**, n. 39, p. 131-146, 2016.

GOMES, Sandra; MOURA, Joana; ALVES, Jenair. O Movimento Social Negro na Formação da Agenda Governamental: um estudo de caso do Plano Juventude Viva. **Cad. CRH**, v. 32, n. 87, p. 623–640 2019.

GRISA, Catia. As políticas públicas como dispositivos de autoreferencialidade e autoreflexividade das sociedades modernas: contribuições da abordagem de Pierre Muller. In: LIMA, Luciana e SCHABBACH, Letícia (Org.). **Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sérgio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 52, 125–146, 2014.

GURZA LAVALLE, Adrian; ACHARYA, Arnab; HOUTZAGER, Peter. Beyond Comparative Anecdotalism: Lesson on Civil Society and Participation from São Paulo, Brazil. **World Development**, v. 33, n.6, p. 951-964, 2005.

GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José (Org.). **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: Eduerj, 2019.

GURZA LAVALLE, Adrian; ISUNZA, Ernesto. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. **Lua Nova**, v. 84, p. 95-140, 2011.

GURZA LAVALLE, Adrian; SZWAKO, José. Social Movements and Modes of Institutionalization. In: ROSSI, Frederico (org.). **The Oxford Handbook of Latin American Social Movements**. Oxford: Oxford University Press, 2022.

GURZA LAVALLE, Adrian; SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública** (UNICAMP), v. 21, p. 157-187, 2015.

HALL, Peter. Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, p. 275-296. 1993.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'État en Action: politiques publiques et corporatismes**. Paris: PUF, 1987.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. New York: Longman, 1995.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen; **Explaining Institutional Change: ambiguity, agency and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARCH, James; OLSEN, Johan. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. **American Political Science Review**, v. 78, pp. 734-759, 1984.

MARQUES, Eduardo. Continuity and change of urban policies in São Paulo: resilience, latency, and reanimation. **Urban Affairs Review**, v. 59, n. 2, p. 337-371, 2021.

MARQUES, Eduardo. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 15-41, 2006.

MATOS, Francisco. **Farmácias vivas: sistema de utilização de plantas medicinais projetado para pequenas comunidades**. Fortaleza: Editora UFC. 2002.

MAYKA, Lindsay. **Building participatory institutions in Latin America: reform coalitions and institutional change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

MEDEIROS, Anny Karine; ALVES, Mario; FARAH, Marta. Programa Cultura Viva e o campo organizacional da cultura: Análise de políticas públicas pela perspectiva institucionalista. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1215–1235, 2015.

MENICUCCI, Telma. **Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória** (Tese de Doutorado em Ciências Humanas). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

PIERSON, Paul. **Dismantling the welfare State? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

PIERSON, Paul. **Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis**. New Jersey, Princeton University Press, pp. 1-78, 2004.

PIERSON, Paul. Retornos crescentes, dependência da trajetória (path dependence) e o estudo da política. **Idéias – Revista IFCH Unicamp**, v. 6, n. 2, p. 335-392, 2015.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista Sociologia e Política**, 2016, v. 24, n. 58, pp. 121-143.

POLLITT, Christopher. **Time, Policy, Management: Governing with the Past**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

RAMOS, Paulo César. **Contrariando a estatística: a tematização dos homicídios pelos jovens negros no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014.

RODRIGUES, Luiz Augusto; RODRIGUES, Alexandre. Cultura Viva: novos atores na cena política brasileira. In: **Políticas Culturais em Revista**, v 2, n. 7, p. 84-102, 2017.

ROGERS, Everett. **Diffusion of Innovations**. New York: Free Press, 1962.

SABATIER, Paul. Top-down and bottom-up approaches to implementation research. In: HILL, Michael (Ed.). **The policy process: a reader**. New York; London: Harvester/ Wheatsheaf, 1993.

SANCHEZ, Beatriz; RODRIGUES, Fernando; BRAGA, Victoria; GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; SZWAKO, José; DOWBOR, Monika Falando de institucionalização e movimentos sociais: usos, vantagens e limites da abordagem de encaixes institucionais e domínios de agência, entrevistas concedidas por Adrian Gurza Lavalle, Euzeneia Carlos, José Szwako e Monika Dowbor. **Revista Política e Sociedade**, v. 21, n. 51, p. 270-296, 2022.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). **Bringing the State Back In**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, Theda. **Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.

SKOCPOL, Theda; FINEGOLD, Kenneth. State capacity and economic intervention in the early New Deal. **Political science quarterly**, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (Eds.) **Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis**. Cambridge University Press, 1992.

SZWAKO, José; GURZA LAVALLE, Adrian. Seeing Like a Social Movement: Institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. **Novos estudos Cebrap**, v. 38, n. 2, p. 411-434, 2019.

TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo Kunrath. **Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos**. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela.; OLIVEIRA, Vanessa. (Orgs). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília, DF: Ipea/Enap. 2018.

TILLY, Charles; TARROW, Sidney. **Contentious Politics**. Boulder: Paradigm Publishers, 2007.

TOUHY, Caroline. **Accidental Logics: The Dynamics of Change in the Health Care Arena in the United States, Britain and Canada**. New York/Oxford: Oxford University Press, 1999.

CONTRIBUIÇÕES DAS/DOS AUTORAS/ES:

Victoria Lustosa Braga: Revisão teórica, conceitualização, elaboração dos modelos analíticos e redação do artigo.

Adrian Gurza Lavalle: Conceitualização, elaboração dos modelos analíticos e redação do artigo.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE:

Os autores declaram que não há conflito de interesse com o presente artigo.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.