



“SEEING LIKE A SOCIAL MOVEMENT”

Institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas¹

<http://dx.doi.org/10.25091/S01013300201900020009>

JOSÉ SZWAKO*

ADRIAN GURZA LAVALLE**

RESUMO

Inspirados na metáfora visual cognitiva de Scott em *Seeing Like a State*, propomos a noção de institucionalização simbólica. Nela, são enfatizadas as disputas e a circulação de categorias e formas de classificação do mundo dos movimentos sociais. Sugerimos que atentar para tais formas simbólicas é heurísticamente proveitoso à compreensão da gênese e da transformação de capacidades cognitivas do Estado, institucionalizadas em políticas públicas via interações com os movimentos.

PALAVRAS-CHAVE: *institucionalização simbólica; movimentos sociais; capacidades estatais cognitivas; políticas públicas.*

“Seeing like a social movement”: Symbolic Institutionalization and Cognitive State Capacities

ABSTRACT

Inspired by Scott’s visual cognitive metaphor in *Seeing Like a State*, we develop the notion of symbolic institutionalization shedding light on the disputes around social movements’ categories and forms of classification, as well as their circulation. The attention given to such symbolic forms is fruitful to the comprehension of the genesis and transformation of the state cognitive capacities, institutionalized via interactions with social movements within the space of certain public policies.

KEYWORDS: *symbolic institutionalization; social movements; cognitive state capacities; public policy.*

[*] Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: zeszwako@iesp.uerj.br

[**] Universidade de São Paulo, SP, São Paulo, Brasil. E-mail: gurzalavalleadrian@gmail.com

[1] Os autores agradecem a Arilson Favareto, Luiz Augusto Campos, Janine Mello dos Santos e Paulo Jannuzzi pelas valiosas sugestões. Declaram-se, ainda assim, os únicos responsáveis por eventuais imprecisões. Adrian Gurza Lavalle agradece

INTRODUÇÃO

Não seria exagero dizer que as teorias dos movimentos sociais, em suas vertentes hoje consagradas, privilegiaram as formas de ação e organização dos atores e grupos sociais de maneira a negligenciar, conscientemente ou não, suas formas de classificação. Isto é, nas análises de movimentos sociais (MS) deu-se menor atenção às categorias com que os grupos nomeiam, classificam e hierarquizam simbolicamente o mundo social e suas divisões, em favor da análise de táticas, repertórios de ação e, no caso mais próximo à dimensão sim-

bólica, enquadramentos estratégicos (*frames*).² *Seeing Like a State*, de James C. Scott (1998), é, a nosso ver, um livro inspirador para abordar MS e suas interações tanto com o Estado e seus agentes quanto com agentes do sistema político, tomando tais interações pelas categorias nelas em jogo, isto é, colocando no centro da análise as formas nativas de classificação *vis-à-vis* a construção sociopolítica das capacidades de ação do Estado. Em particular, interessa aqui recuperar a dimensão cognitiva das capacidades estatais. Quer se trate de taxaço, conscriço e vigilância — funções clássicas dos Estados-nação —, quer se trate das operaçoões de regulaço e controle efetivos da produço, circulaço e reproduço da populaço e dos bens materiais, são fundamentais o conhecimento das dinâmicas do mundo social e a abertura aos saberes práticos que o organizam e lhe conferem sentido. “Conhecer como Estado” significa tornar visíveis ou legíveis essas dinâmicas e saberes práticos populacionais enraizados na experiência local (*metis*, conforme a denominaço de Scott). Para tanto, é preciso simplificá-los e traduzi-los para esquemas (*schemes*) que estruturam a forma pela qual o Estado faz o que faz, ou seja, que operam constituindo suas capacidades (cf. Lindvall; Teorel, 2017, p. 5).

Revisitar *Seeing Like a State* nos parece frutífero para uma agenda de pesquisa orientada às relações entre MS e políticas públicas porquanto soma — em registro cognitivo e lançando mão de metáfora visual potente — dimensões caras aos processos de *state-building*, marca registrada do neoinstitucionalismo histórico. É precisamente mostrando as vantagens analíticas desse referencial teórico que atentamos alhures, em uma revisão do debate sobre as relações Estado/sociedade no Brasil pós-transiço, para seus pressupostos e seu desenvolvimento conceitual (Gurza Lavalle; Szwako, 2015), bem como para as lacunas na compreensão dos processos de institucionalizaço das agendas, demandas e interesses dos MS no Estado, tratando-os sob a ótica dos “domínios de agência”, “encaixes institucionais” e “capacidades estatais” (Gurza Lavalle et al., 2019b). Voltar-se aos processos de institucionalizaço permite aproximar os debates de políticas e MS, ampliando a compreensão das dinâmicas de interação socioestatal por meio das quais as capacidades organizacionais societárias se transformam e são transformadas em capacidades estatais (cf. Bichir et al., 2017).

Neste artigo, beneficiando-nos do trabalho magistral de Scott, buscamos tratar da institucionalizaço de categorias, ideias e ideais dos MS (ou seja, suas formas de classificação e ordenaço do mundo) em capacidades de ação do Estado *via* políticas públicas. O desafio analítico de abordar tal institucionalizaço e a correspondente dimensão cognitiva das capacidades estatais é triplo: em uma ponta, supõe desenvolvimentos teóricos que suplementem e/ou corrijam as

o apoio do Centro de Estudos da Metrópole (Cepid-CEM), financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), processo n. 2013/07616-7. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendaçoões expressas são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem a visão da Fapesp.

[2] Na literatura de MS que lança mão dos enquadramentos estratégicos, estes não se confundem com suas categorias — embora ambos, *frames* e categorias, eventualmente possam coincidir no plano empírico. A ênfase recai ora no caráter estratégico do *frame* (McAdam, 1996, pp. 340 ss.), ora numa versão despolitizada dos enquadramentos (Benford; Snow, 2000).

abordagens disponíveis para compreender processos de institucionalização, notadamente as teorias dos MS; em outra, exige atentar para as categorias nativas de classificação, que são pouco trabalhadas não só na literatura de MS, mas também na agenda da institucionalização; e, no meio, alargar a agenda das capacidades estatais tendo em vista a natureza sociopolítica da sua construção. Ademais, o foco na institucionalização, conforme será visto, permite corrigir certa lógica dicotômica presente na proposta de Scott.

Além de tomar a heterogeneidade estatal como *parti pris*,³ orientamo-nos por uma perspectiva interacionista e genética das capacidades de atuação da sociedade civil (SC) e do Estado, a qual toma como pressuposto teórico fundamental o caráter mutuamente constitutivo da relação entre ambos (Gurza Lavalle et al., 2019a). Assim, formas movimentalistas de classificação e formas estatais de classificação se constituem mutuamente por meio de interações socioestatais. Nosso argumento é que as categorias e ideias implicadas nessa produção interpelam a maneira pela qual o Estado apreende — ou conhece, nos termos de Scott — as divisões do mundo social, veiculando formas de hierarquização e simbolização do mundo que buscam transformar a visão que orienta suas ações. O mundo social não é transparente, e a capacidade do Estado de enxergá-lo e ler as dinâmicas que o constituem é uma construção passível de modelagem e disputa. Incidir na construção da legibilidade do mundo social pelo Estado dista de ser trivial para a distribuição de serviços e bens públicos — e para aqueles afetados por tal distribuição —, mesmo que essa disputa seja pouco afeita à dramaticidade dos repertórios de ação mais usualmente estudados na literatura. Ao utilizar categorias sedimentadas nas interações e tensões com MS, o Estado muda parcialmente seus esquemas e a cognição de seus modos de intervenção e ordenação, e, ao ajustar essas categorias, passa a “enxergar como um movimento social”.

Certamente há mais de uma abordagem para se compreender as relações entre Estado e sociedade civil. Este artigo, conforme mencionado, visa contribuir ao campo de estudos da institucionalização e ampliar o debate sobre movimentos sociais e políticas públicas partindo da contribuição visual-cognitiva de J. Scott e somando ao debate o foco voltado para a institucionalização de categorias gestadas nas relações que grupos da sociedade civil travam com outros atores e discursos. O foco na institucionalização, como veremos, permite corrigir certa lógica dicotômica presente quer na proposta de Scott, quer numa antropologia deleuze-guattariana que vê as relações com partes do Estado como “aparelhos de captura” dos MS⁴ e, assim, reproduz o viés aqui criticado. É evidente, porém, que o escopo da análise antropológica dedicada ao Estado e a políticas públicas ultrapassa em muito essa perspectiva (cf. Teixeira; Souza Lima, 2010),⁵ destacando,

[3] No conjunto da produção nacional, Dagnino (2011; Dagnino et al., 2006) é referência central na defesa de uma concepção não monolítica de Estado, distinguido, portanto, por regimes e formas de acesso variáveis, desiguais e em múltiplas escalas. Noutro âmbito, a definição de Skocpol (1992) encerra lógica análoga por conceber o Estado como série de organizações e agentes eleitos ou de carreira. Segundo essas perspectivas, se mencionamos Estado, não pressupomos qualquer coerência interna e nem sequer que algo como “o Estado” possa ser apreendido *in totum et totaliter*. Para nós, falar da mútua constituição entre Estado e sociedade civil é falar de *partes* e de *relações entre partes* de um e de outra: suas lógicas de formação derivam de processos de interação e mútua constituição ao longo do tempo, e seu funcionamento reside, por sua vez, em instâncias recíprocas e assimétricas de contato e acesso.

[4] A noção de “‘aparelho de captura’ designa basicamente os dispositivos de apropriação das ações humanas heterogêneas [...] e de sua conversão em atividades homogêneas, reguláveis [...]”. Na verdade, são os próprios autores [Deleuze e Guattari] que chamam a atenção para o fato de que é o Estado, em bloco, que poderia ser considerado o aparelho de captura por excelência” (Goldman, 2006, p. 264).

[5] Como nossa interlocução teórica se situa na fronteira da ciência política com a sociologia histórica, não há aqui espaço para dar conta da quantidade — nem fariamos jus à qualidade — da reflexão antropológica sobre política, políticos, políticas e afins. A despeito dessa limitação, vale notar que a reflexão sobre o tema teve na produção do Núcleo de Antropologia da Política (ou seja, no Museu Nacional e em suas relações com a UnB), com sua veia etnográfica distintiva, um de seus principais marcos nacionais.

como nós, que as “ações e tecnologias de governo [são] formuladas não só desde organizações administrativas de Estados nacionais, mas também a partir de diferentes modalidades de organizações [civis e internacionais]” (Souza Lima; Castro, 2015, p. 35).

Vamos nos debruçar sobre dois casos de institucionalização simbólica: a disputa de atrizes e redes feministas paraguaias pela institucionalização da categoria “gênero”, forjando identidades, alianças e coalizões para engendrar uma política de saúde; e as relações do movimento dos agricultores familiares com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). A escolha dos casos não obedece a critérios de confirmação empírica nem de generalização teórica, mas de variabilidade, o que permite mostrar a pertinência analítica e o potencial heurístico dos argumentos aqui expostos. O caso das redes feministas, que se baseia em extensa pesquisa (Szwako, 2012), oferece traços comuns aos movimentos centrados na defesa de políticas e direitos de grupos sistematicamente marginalizados. Já o da agricultura familiar introduz variabilidade porque trata de atores vinculados ao mundo do trabalho, em que a lógica da economia, e não a dos direitos universais, constitui matriz incontornável para a elaboração de demandas. Tal variabilidade, note-se, provém de fontes diversas: no caso da trajetória das interações da militância feminista paraguaia, trata-se do alargamento de consequências analíticas inspirado por acúmulo de pesquisa (cf. Szwako, 2012); no da agricultura familiar, caso informado por fontes secundárias, trata-se de uma espécie de meta-análise, cuja reconstrução atenta para lógicas características da institucionalização simbólica por nós defendida.

Antes de passar aos casos, abordaremos brevemente a institucionalização e nossos pressupostos, bem como a relação dos argumentos aqui apresentados com a literatura pertinente, a fim de iluminar a institucionalização de demandas e interesses de atores coletivos em políticas públicas, especialmente quando essa institucionalização é de índole simbólica. Depois, discorreremos sobre a metáfora visual de *Seeing Like a State* e seus *insights* analíticos. Em diálogo com Scott, examinaremos em seguida os dois casos e esboçaremos, ao fim, linhas e questões para uma agenda de pesquisa centrada no aspecto simbólico das dinâmicas de institucionalização de categorias *em* e *de* políticas públicas.

INSTITUCIONALIZAÇÃO E CAPACIDADES COGNITIVAS DO ESTADO

Para os campos de estudo dos movimentos sociais, da sociedade civil e da participação, a institucionalização das reivindicações dos atores neles pesquisados é fenômeno dos mais notáveis no Brasil pós-transição democrática e pré-impeachment de Dilma Rousseff.

[6] Além da literatura mobilizada em Gurza Lavalle e Szwako (2015), ver, dentre outros, Bichir et al. (2017).

A atenção às interações socioestatais na evolução das políticas públicas é fundamental para compreender as feições adquiridas por parte significativa dessas políticas em setores como saúde, assistência social ou habitação, bem como em áreas de políticas transversais — direitos humanos, direitos da criança e adolescente, gênero, raça, entre outras.⁶ É certo que o interesse nos processos de institucionalização foi propiciado por momento recente na história do país (o pós-transição) e, nesse sentido, responde a motivações que hoje possam parecer datadas, à luz do impeachment e da emergência de um governo de forças conservadoras no cenário político nacional. Mesmo assim, a permeabilidade do Estado às demandas de atores sociais tradicionalmente considerados *outsiders* evidenciou, nos anos pós-transição, não apenas lacunas no conhecimento empírico mas a urgência de se revisar os pressupostos teóricos da literatura e empreender esforços de construção conceitual (*inter alia* Gurza Lavalle et al., 2019a). Assim, se a compreensão de processos específicos de institucionalização obedece a processos temporal e espacialmente delimitados, as questões analíticas são de relevância geral. Afinal, sejam quais forem as orientações políticas e as adesões ideológicas de governos e atores sociais, processos de institucionalização de interesses permanecem, *malgré tout*, centrais.

Direta ou obliquamente, diagnósticos afins têm surgido não só de um amplo conjunto de análises que inquiram, a partir da perspectiva societal, os condicionantes, os fatores e os atores implicados na produção de políticas (em especial, as sociais), mas também de estudos do campo de políticas públicas orientados por abordagens de governança (Marques, 2013). Além da presença reiterada de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, as análises constatam que as capacidades organizacionais societárias acumuladas em redes e agremiações civis têm ganhado lugar tanto na gênese de determinadas políticas públicas quanto em seus desenvolvimentos institucionais. Assim, ao aproximar os debates de políticas e movimentos sociais, amplia-se a compreensão das dinâmicas de interação socioestatal mediante as quais aquelas capacidades organizacionais societárias se transformam e são transformadas em capacidades estatais. Mais uma vez, também aqui no registro próprio às análises da construção de capacidades estatais, o cenário mais abrangente e imediato de tom fortemente regressivo — no Brasil como alhures — não deve obliterar a compreensão da lógica sociopolítica na raiz das disputas sobre determinadas políticas, isto é, de posições contra ou a favor da institucionalização de determinadas ideias e categorias tornadas instituição por força e via das interações Estado/atores sociais — movimentos ou outros.

Em sintonia com o neoinstitucionalismo histórico, buscamos neste texto alargar os registros em que a institucionalização de demandas e interesses dos MS e das organizações da sociedade civil (OSC) é pensada, articulando-a com a produção de capacidades estatais de tipo cognitivo. Ao examinar as implicações dessa ampliação, entendemos que a institucionalização ocorre mediante processos históricos de interação entre atores organizados e instituições administrativas e políticas do Estado e que, uma vez em andamento, ela altera a um só tempo a atuação dos atores sociais e as capacidades estatais, alargando seus repertórios e, em alguma medida, potencializando-lhes o alcance (Gurza Lavalle; Szwako, 2015; Gurza Lavalle et al., 2019a). De modo mais preciso, capacidades estatais podem responder a processos endógenos — desenvolvimento institucional, consolidação e mudança institucional —, mas podem também ser produto da interação com MS e OSC, resultando na alteração das capacidades de ação das instituições, dos agentes estatais e dos atores sociais.

A institucionalização compreende, assim, 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 MS. Por isso, pressupomos a mútua constituição entre sociedade civil e Estado, entendendo que as instituições e os agentes estatais não são mero contexto externo das estratégias de MS e vice-versa (Gurza Lavalle et al., 2019a). A institucionalização não ocorre *in toto*, mas como progressiva sedimentação institucional que traduz seletivamente certas reivindicações ou partes delas. Tal sedimentação institucional cristaliza *encaixes*, os quais fazem funcionar a seletividade das instituições a favor dos atores sociais que os construíram. Note-se que, embora o foco seja a institucionalização, certamente outras questões podem demandar recortes mais centrados no Estado e em seus agentes ou nos movimentos e em seus atores — e, portanto, exigir atenção a outros processos e interações. Todavia, quando o foco é esse, a análise se debruça sobre sedimentações institucionais para lhes rastrear o processo (Gurza Lavalle et al., 2019b).

Processos de interação nem sempre produzem institucionalização; quando a produzem, ela pode assumir configurações variadas e ocorrer em diversos modos.⁷ Aqui nos centraremos apenas em um modo. Sem o intuito de arrolar as instâncias estudadas na fronteira dos debates de MS e políticas públicas, é possível dizer que, além da institucionalização simbólica centrada em categorias, há outros três modos de institucionalização correlatos àquilo que é o objeto a ser institucionalizado. Os dois mais conhecidos na literatura brasileira são o modo *posicional* (cf. Abers e Oliveira, 2015; Dowbor, 2012), distinguido pelos cargos oficiais como instâncias a serem ocupadas e eventualmente transformadas, e o modo *programático* (cf. Gutierrez,

[7] Para uma exposição das configurações nos planos analítico e empírico, ver: Gurza Lavalle et al, 2019b.

2015; Carlos, 2012; Albuquerque, 2015), relativo à institucionalização de projetos e programas específicos em políticas. Outro modo de institucionalização, bem menos reconhecido, é o *técnico-prático*, que diz respeito a instrumentos de políticas instituídos por meio de interações socioestatais.⁸

[8] A *institucionalização técnico-prática* passou despercebida na literatura sobre movimentos sociais, mas vem recebendo tratamento acurado na literatura de políticas públicas e sua instrumentação. Ver: Marques, 2013; Minarelli, no prelo; Hoyler, 2016.

[9] Ver Durkheim e Mauss (2009 [1903]), pp. 48 ss.

[10] Se o aspecto simbólico das formas de classificação foi em geral negligenciado nas fronteiras da sociologia com a ciência política, isso parece não valer para a reflexão antropológica. Também de inspiração mauss-durkheimiana, a análise de Chaves (2000), por exemplo, enfatizou a fabricação do social nos dramas públicos performados pelo MST em sua Marcha Nacional de 1997.

Quanto à *institucionalização simbólica*, é notório que a forma pela qual os MS articulam suas demandas e tornam públicas suas denúncias envolve a produção de formas simbólicas de classificação. A sociologia clássica abandonou a noção de categorias como formas puras, independentes de qualquer experiência e que operam como condição de possibilidade da cognição (Bourdieu, 1979). Assim, categorias, noções ou sistemas de classificação (doravante apenas categorias)⁹ passaram a ser entendidos não apenas como construções sociais — em Durkheim e Mauss (2009 [1903]), geneticamente modelados por analogia à sociedade¹⁰ —, mas como mediações determinantes na construção do próprio mundo social (Berger; Luckmann, 2004 [1966]). A nomeação e classificação de seres e coisas, e suas relações segundo formas classificatórias hierarquizam o mundo, produzem-no em sintonia com ideias e compreensões que os atores — neste caso, MS — têm dele.

Porém, as instituições e o Estado também produzem categorias e, mediante elas, conhecem e produzem os “problemas sociais” sobre os quais intervêm (Bourdieu; Wacquant; Farage, 1994). Conforme será visto, essa produção é objeto de disputa. Em registro institucionalista, a analogia antropomórfica inerente à asseveração “o Estado conhece” — ou “enxerga”, na metáfora visual de Scott — apenas pressupõe que os agentes das instituições de Estado operam animados por essas categorias e, ao tomar decisões, julgam correto aquilo que se adapta aos esquemas de simplificação e ao corpo de conhecimento codificados e chancelados pela instituição à qual são filiados (Douglas, 1986). Em sua expressão mais abstrata e estilizada, e antecipando o argumento de Scott (1998, pp. 309-41), a oposição entre *episteme* ou *tékhnē* e *metis* separa os corpos de conhecimento e as categorias classificatórias que alimentam os “esquemas” empregados pelo Estado, de um lado, das categorias e dos saberes práticos que conferem sentido ao mundo social e a seus atores, de outro. Destarte, quando — mediante diferentes mecanismos e processos históricos de interação entre agentes e instituições estatais, e MS e atores civis — as categorias destes últimos passam a ser utilizadas por burocratas, partidos e políticos na concepção e na execução de políticas públicas, produzem efeitos no desenho e na implementação das políticas de interesse dos atores sociais. A institucionalização altera, nesse caso, as capacidades estatais na dimensão cognitiva teorizada por Scott (1998). Em outras palavras, por meio de interações com atores não estatais, essas categorias simbólicas se

tornam parte central das formas pelas quais o mundo é cognitivamente apreendido por agentes políticos, podendo deslocar outras categorias.

Ao dizer que a noção de capacidade estatal pode ser analisada por sua dimensão cognitiva, sugerimos ir além da posição ocupada por tal noção nos debates do neoinstitucionalismo histórico e em suas ressonâncias contemporâneas (Gomide; Boschi, 2016; Gomide et al., 2017). Para compreender o que o Estado faz e como o faz (cf. Cingolani, 2013), propomos, inspirados em Scott, somar às dimensões técnico-administrativa e político-relacional de suas capacidades (Gomide; Pires, 2014) a dimensão cognitiva como âmbito de análise para entender as dinâmicas de institucionalização de demandas e ideias de MS e outros atores civis em capacidades expressas nas categorias que estruturam políticas públicas.

Perguntamo-nos, então, pela *gênese sociopolítica das capacidades estatais* (Gurza Lavalle et al., 2019b), procurando nas interações com atores não estatais — nomeadamente, com MS e OSC — e nos tecidos relacionais do Estado (cf. Marques, 2006) os fatores condicionantes e estruturantes daquilo que o Estado faz e como o faz. A ênfase na dimensão cognitiva das capacidades estatais se inspira tanto em *Seeing Like a State* como na chamada “virada ideacional” (*interalia* Rueschmeyer, 2006; Schmidt, 2010). Ao se perguntar como e quando as ideias importam, esse tipo discursivo de institucionalismo reconhece que as ideias dos atores a respeito de seus “contextos” importam e que a força cognitiva e valorativa das ideias veiculada em interações e em dispositivos institucionais, tais como as capacidades, é crucial para a compreensão daquilo que ocorre nas instituições.

Quanto ao debate próprio aos MS, o leque de atores e questões privilegiados por esse campo teórico foi profundamente marcado pela relação umbilical entre o nascimento e crescimento das teorias dos movimentos sociais e a emergência de atores externos à incorporação política ou à inclusão econômica (*outsiders*). Estes se caracterizam pela disrupção com os circuitos centrais do poder político e econômico — são antissistêmicos ou *antiestablishment* — e pelo engajamento em agendas de contestação mediante expedientes contenciosos em maior ou menor medida. A institucionalização é claramente um desses fenômenos secundários, ora empurrado para a penumbra pelas ênfases das lentes analíticas, ora caracterizado com valência negativa porque supostamente conduziria à burocratização dos movimentos e a sua desmobilização. A teorização do confronto *à la* Tilly e Tarrow (2006) não nos oferece uma chave de leitura adequada para pensar a institucionalização na medida em que a aproximação não conflituosa entre Estado e movimentos sociais é lida, em geral, como cooptação, desmobilização ou desradicalização (cf. Clemens, 1997). Noutro dia-pasão, ainda que o aspecto simbólico da mobilização tenha sido

ênfatisado nas leituras dos chamados “novos movimentos sociais”, essa vertente pressupõe que tais movimentos “nã se dirigiriam ao Estado”, inscrevendo sua “luta simbólica” numa hipótese “de dominação eminentemente cultural” (cf. Alonso, 2009, pp. 62-7). Assim, ambas as vertentes, uma por superestimar o conflito com o Estado e outra por desligar os MS dele, parecem limitadas para tratar do aspecto simbólico implicado nas formas de interação e circulação de categorias entre MS e políticas públicas.

LEGIBILIDADE DO MUNDO SOCIAL E AÇÃO DO ESTADO

Dados os pressupostos de nossa abordagem, o trabalho de Scott parece-nos propício para indagar o caráter mutuamente constitutivo das relações entre SC e Estado quando as categorias ou sistemas de classificação dos MS são institucionalizados, moldando as capacidades cognitivas dos agentes estatais que definem e operam as políticas. É certo que suas preocupações com o processo de construção dos Estados-nação (*statecraft*) e com as catástrofes ambientais e sociais produzidas por grandes projetos/programas de intervenção concebidos e implementados em contextos de Estados autoritários diferem das questões que aqui nos ocupam. Ainda assim, suas afinidades analíticas substantivas com tais questões nos permitem avançar a dimensão cognitiva das capacidades estatais quando esta ganha forma pela institucionalização de categorias oriundas de MS.

O autor propõe uma abordagem simultaneamente cognitiva e visual das relações e das tensões entre atores políticos e comunidades locais, em contextos nacionais variados e historicamente distantes. Segundo ele, as formas pré-modernas de Estado eram “em parte cegas” às formas locais de conhecimento das populações sujeitas ao conjunto de forças que impeliu à construção de Estados modernos (Scott, 1998, p.2). Dito de outro modo: as populações, suas dinâmicas de vida e de reprodução, bem como suas fontes de recursos dispersas no território, foram por muito tempo ininteligíveis para os poderes e agentes de Estado, passando a ser enquadrados em seu marco somente após longos processos de extração, conscrição e taxaço (cf. Tilly, 1996; Giddens, 2008). Segundo esse argumento, boa parte do *statecraft* hoje cristalizado em instituições políticas modernas consistiu no desenvolvimento da *capacidade* de ler as dinâmicas do mundo. A *legibilidade* da sociedade, ou seja, a *visibilidade* da ordenação e reprodução de suas dinâmicas, é uma construção que não opera como compreensão da complexidade, mas, antes, como redução e simplificação.

Ao lado de processos sociopolíticos como taxaço e extração, Scott situou o que chama de formas de simplificação estatal, tais como a padronização de medidas, de mapas, de sobrenomes e da língua

nacional.¹¹ Tais formas de simplificação, ou “esquemas” (*schemes*), foram indispensáveis para tornar as práticas e as realidades locais legíveis e traduzíveis para a intervenção dos poderes centrais — notadamente nos casos nacionais europeus. Já quando se detém em casos de construção de Estados no século XX, Scott observa como planos modernistas e autoritários de desenvolvimento, urbanização e agricultura produziram efeitos ambiental e socialmente destrutivos sobre populações, cidades e áreas atingidas por eles. Afim a outras obras também dedicadas a formas populares de resistência,¹² *Seeing Like a State* argumenta que, nesses casos nefastos, o autoritarismo político é o responsável por “aviltar”¹³, em nome de uma razão cientificista ou modernista, a contribuição dos recursos prático-cognitivos de grupos e populações locais por ele denominado “*metis*”: “formas de conhecimento enraizadas na experiência local” (Scott, 1998, p. 311).

Em sua conclusão, ressoando Peter Evans, Scott propõe uma deontologia das instituições e políticas *metis-friendly*, ou seja, abertas aos saberes práticos: “Uma instituição [...] que tire parte de sua forma do *metis* em evolução das pessoas nela envolvidas enriquecerá sua gama de experiência e habilidades. [...] [A] instituição *metis-friendly* tanto usa como renova um bem público valioso” (1998, p. 352). Não por acaso, um dos interlocutores elogiados ao longo da obra é o incrementalista Charles Lindblom: em ambos, há um laço umbilical entre fontes limitadas de conhecimento, dilemas políticos disso decorrentes e o caráter prático das alternativas disponíveis e adequadas para tomada de decisão — também ela prática — numa determinada política ou setor de política pública.

Repare-se que a legibilidade do mundo social por parte do Estado e de seus agentes, mediante esquemas, não é, por decreto da teoria, definida como negativa ou como fonte irredimível de dominação. Em Scott, a salvaguarda dos direitos fundamentais ou a produção de bens públicos depende de esquemas e da visibilidade que eles viabilizam, mas esquemas também animam intervenções do Estado de consequências catastróficas. A diferença reside na possibilidade de correção que regimes democráticos e instituições amigáveis aos saberes práticos propiciam. Assim, essa definição contrasta de maneira evidente com boa parte das metáforas visuais utilizadas pelo pensamento francês ao longo do século XX (e ainda hoje muito influentes) para designar Estado e política moderna, cuja conotação normativa era pejorativa (cf. Jay, 1993) — “panóptico” e “vigilância” em Foucault e “sociedade do espetáculo” à la Debord são dois exemplos bem conhecidos.

Utilizando, então, os *insights* da sociologia histórica, propomos que uma analítica da visualidade é heurísticamente proveitosa para a compreensão de dinâmicas de transformação dos esquemas estatais de ação e ordenação do mundo, apreendidas a partir de trajetórias

[11] Para a construção e imposição de medidas comuns, ver: Anderson (2008) e Kula (1980).

[12] Para uma crítica, ver: Monsma (2000).

[13] Ver, em especial: Scott (1998), pp. 323 ss.

socioestatais de interação. Nesse sentido, até mesmo uma metáfora visual largamente utilizada (em registro normativo negativo) como a de vigilância de Estado pode ter alcance explicativo renovado. “Movimentos [sociais] dedicados ao alargamento da participação democrática devem [ou melhor, podem] ser vistos como voltados [...] em direção à correção dos desequilíbrios de poder envolvidos em vigilância” (Giddens, 2008, p. 325). Se, concordando com Scott, uma das fontes de poder do Estado reside em sua capacidade de produzir e acumular informação e conhecimento sobre grupos e recursos num dado território, essa fonte de poder é, em regimes não totalitários, passível de ser contestada, disputada e conquistada para que o Estado “fique de olho” *também* em realidades e dinâmicas populacionais que são objeto de interesse e valorização pelos MS. Assim, aquilo que o senso comum acadêmico chama pejorativamente de vigilância institui, com efeito, uma “dialética do controle” (idem, p. 30), na qual não apenas o Estado com seus recursos cognitivos pretende ou consegue vigiar populações, mas, recíproca e reiteradamente, estas resistem e transformam os esquemas estatais, valendo-se da própria capacidade estatal de vigiar e até do termo “vigilância”, agora “cidadã” (CDE, Cladem; CMP, 2005).

Em suma, *Seeing Like a State* informa nossa proposta de leitura da institucionalização de demandas dos MS a partir do exame tanto da trajetória de algumas de suas categorias e ideias centrais como de suas interações com representantes institucionais. Entendidas como recursos cognitivos, as capacidades inscritas nos saberes e no conhecimento de organizações e redes civis podem e, não raro, logram interpelar e mudar as capacidades estatais. Essa afirmação pode não soar novidade para quem, como nós, tem argumentado que Estado e SC se constituem mutuamente e que as capacidades estatais, em especial as das políticas sociais, pedem o escrutínio de sua gênese sociopolítica (Gurza Lavallo et al., 2019b). A ênfase nas *capacidades cognitivas* e na dimensão simbólica constitui a face inovadora do argumento aqui apresentado, pois onde ocorre interação entre atores sociais e políticos — com graus diversos de colaboração, agonismo e antagonismo — circulam também ideais, valores e símbolos.¹⁴ Eis, esperamos, a vantagem analítica de nossa proposta: acessar o mundo das hierarquizações e das disputas e oposições simbólicas dos grupos e coalizões ao redor das políticas públicas pela via das categorias dos MS e de sua institucionalização em esquemas estatais.

[14] Interessantíssimo notar que, mesmo no âmbito da virada ideacional, o aspecto simbólico das ideias foi por vezes negligenciado. Ver: Rueschemeyer (2006), p. 227.

INTERAÇÕES SOCIOESTATAIS E CLASSIFICAÇÕES COMO CATEGORIAS ESTRUTURANTES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O primeiro caso aqui examinado remete à incorporação da categoria “gênero” na estruturação das políticas públicas do Estado para-gaio ao longo de um processo cuidadosamente caracterizado alhures

como *generificação* do Estado. Tal processo pode ser entendido como a estruturação cognitiva de políticas, programas e instrumentos oficiais a partir da ideia de gênero (Szwako, 2012). As dinâmicas de interação mediante as quais partes do Executivo paraguaio foram permeadas pela “perspectiva de gênero” transcorreram no contexto de democratização do Paraguai que se seguiu à deposição do general Alfredo Stroessner em 1989.

Esse processo de generificação (Walby, 2005)¹⁵ passou, *grosso modo*, por três momentos-chave na incorporação e difusão da “perspectiva de gênero” pelo Estado paraguaio. O primeiro deles é a gênese da Secretaria da Mulher — órgão com estatuto ministerial —, criada em 1993, em boa medida como forma de articulação entre a então recém-empossada ministra Cristina Muñoz, do Partido Colorado, e uma fração do feminismo paraguaio distinguida por sua verve partidária, o então Multisetorial de Mulheres. O segundo momento importante na generificação estatal paraguaia se deu na época da IV Conferência Mundial da Mulher ocorrida em Pequim, em 1995, que serviu como oportunidade para a projeção das demandas de organizações e ativistas da mais antiga articuladora civil feminista do país, a Coordenação de Mulheres do Paraguai (CMP).¹⁶ Já o terceiro momento abarca o período posterior a março de 1999, quando eclodiu o chamado *Marzo paraguayano* — ciclo de protestos deflagrado pelo assassinato do então vice-presidente do Paraguai que resultou em violentos confrontos entre manifestantes e forças repressivas, nos quais morreram oito manifestantes. Após 1999, uma vez pacificado o pacto no seio das elites e dos partidos paraguaios, a institucionalização de “gênero” trouxe a público um duplo processo: a incorporação dessa categoria por agências e partes nos três poderes do Estado paraguaio, que passaram a se valer dela como forma oficial de classificação, e, ato contínuo, a contramobilização conservadora e de raiz religiosa em oposição a essa incorporação (Cf. Szwako, 2014; Perissinotto; Szwako, 2017). Vejamos, então, as interações e ideias em jogo, especialmente nos dois últimos momentos dessa institucionalização.

A noção de “gênero” foi elaborada por parte das militantes paraguaias no âmbito de reivindicações formuladas desde fins do regime autoritário, quando o substantivo “mulher” dividia com o referente cognitivo “gênero” o núcleo das demandas por um órgão público voltado à “condição social das mulheres [...], levando em conta a heterogeneidade de situações e as formas de discriminação por razão de gênero” (Multisetorial, 1989, p. 7). No bojo das organizações de pesquisa que caracterizavam uma articuladora feminista, a CMP, produzia-se um conhecimento por meio do qual as feministas resgatavam a memória das lutas e mulheres “que muito têm feito pelo avanço da consciência de gênero” (Echauri, 1992, p. 3). Neste

[15] Tomamos “generificação” e “gender mainstreaming” como sinônimos, considerando especificamente o componente prático da definição de Walby (2005), p. 321.

[16] “Articuladora” conforme Gurza Lavalle, Castello e Bichir (2007).

enquadramento, as mulheres e organizações com “consciência de gênero” são “feministas”, pois lutam a partir “[do] reconhecimento da discriminação social da mulher; [da] identificação *da base cultural e ideológica, não natural*, dessa discriminação; [e pela] elaboração de propostas e ações concretas para transformar a situação de discriminação” (idem, 1992, p. 61, grifos nossos).

Com base nessas e em outras reivindicações e, sobretudo, mediante a aliança entre lideranças da Multisetorial e parte do Partido Colorado, houve a criação da Secretaria da Mulher em 1993. Sem recursos e orçamento robustos, o primeiro grande desafio da então ministra da Mulher seria a participação na Conferência Mundial da Mulher em Pequim. Para praticamente todos os países latino-americanos, essa conferência significou uma oportunidade para as políticas estruturadas por “gênero” e para as relações travadas entre feminismos civis e autoridades (Alvarez, 2003). No caso paraguaio não foi diferente, e, do ponto de vista da mobilização das organizações ao redor da CMP, os processos preparatórios para Pequim serviram como oportunidade ímpar para mobilizar a identidade e *simultaneamente* fazer suas demandas pela generificação do Estado paraguaio. Na série de encontros feministas de discussão ocorridos antes da conferência internacional, a evocação à ideia de “gênero” operou duplamente. Por um lado, a “consciência de gênero” teve ali função identitária. “[Nós] mulheres com consciência de gênero queremos construir modelos de desenvolvimento diferentes que permitam uma mudança em nossa condição sociocultural e, em consequência, na estrutura mesma da sociedade” (CMP, 1994, p. 110). Por outro, a “perspectiva de gênero” encerra a própria demanda delas. “Se [nós] mulheres combinarmos o acesso ao poder com uma perspectiva de gênero, teremos capacidade para construir um modelo de sociedade diferente, sem as discriminações que hoje existem por diferentes motivos” (idem, p. 115). Em síntese: “[Nós com consciência de gênero] recomendamos que o governo tenha uma política clara de desenvolvimento econômico e social com uma perspectiva de gênero” (idem, p. 122).

O legado da participação do Paraguai na capital chinesa assumiu diferentes sentidos. Se, por um lado, aproximou as lideranças da CMP e a ministra, animando quase de imediato a generificação da Secretaria da Mulher, por outro, absorveu também o peso do conservadorismo católico representado na comitiva oficial do país enviada à conferência. Na volta de Pequim, o Estado paraguaio anunciou restrições ao uso do termo “gênero”, pois “tal conceito se refere a ambos os sexos: o homem e a mulher” (ONU, 1995, p. 180). Bem entendida, essa nota marca uma oposição à lógica segundo a qual a “discriminação da mulher” tem “base cultural”, sendo “não natural”.

A herança direta das conferências internacionais para as políticas públicas no país ficou estampada já no nome do “Plan Nacional de Salud Reproductiva — versión post-Cairo” — em alusão à Conferência sobre População e Desenvolvimento, ocorrida um ano antes de Pequim, na capital egípcia. Inspirado igualmente por interações com organizações feministas de pesquisa, este plano afirma que “[a] perspectiva de gênero nos permite identificar os papéis *socialmente atribuídos* a homens e mulheres que impõem estereótipos e dificultam o pleno desenvolvimento dos indivíduos” (Paraguai, 1997b, p. 15, grifos nossos). Embora a gênese da categoria no plano tenha sido vacilante em razão do caráter dito “polêmico” dos direitos sexuais e reprodutivos (Paraguai, 1997b, p.12), vê-se que, na trajetória das versões posteriores e atualizações, “gênero” seguiu estruturando os principais objetivos, cujas ações deveriam assegurar “a atenção integral ao indivíduo e à comunidade com enfoque em direitos, qualidade, gênero e equidades” (Paraguai, 2003, s/p). Também nas versões mais recentes, de 2009 e de 2014, “gênero” permanece como forma classificatória do plano e, no último, chega a estruturar um capítulo de combate à “violência intrafamiliar e baseada em gênero”.

Essa continuidade, contudo, não contemplava as demandas feministas para além da incorporação do “enfoque de gênero”, pois, segundo as redes e organizações civis, não só eram alarmantes os níveis de mortalidade materna no país como também era deficitário o acesso a serviços e medicamentos de saúde sexual e reprodutiva (CDE; Cladem; CMP, 2005). A dificuldade para assegurar medicamentos refletia uma limitação mais ampla nas capacidades estatais, especificamente na capacidade técnico-administrativa do Ministério da Saúde paraguaio. Os graves níveis de subnotificação tornavam impossível, por exemplo, quantificar o número de óbitos no país (Martínez, 2001). Quanto à saúde sexual e reprodutiva, o déficit na capacidade instalada foi enfrentado por meio de uma coalizão de defesa chamada Daia — Disponibilidad Asegurada de Insumos Anticonceptivos [Disponibilidad Garantida de Insumos Contraceptivos], que reuniu figuras-chave da burocracia estatal, de organizações feministas e de agências do sistema e de ajuda internacionais. Atuante entre 2003 e 2012, a Daia transformou a capacidade ministerial ao racionalizar a logística de compra e distribuição de medicamentos, baixar seus custos e dotá-los de previsão orçamentária, tornando-se um caso modelo para a região (Narváez, 2012). De modo interessante, essa coalizão se distinguia não pelo recurso a “gênero”, mas, ecoando a conferência do Cairo, pela defesa do conceito de “planejamento familiar” — contra o qual as redes e organizações religiosas anti-“gênero” igualmente fizeram forte oposição.

Assim, o caso da institucionalização da categoria “gênero” e a consequente adoção da “perspectiva de gênero” em políticas de saúde sexual e reprodutiva no Paraguai permite notar a diferença entre capacidades estatais de naturezas distintas. As capacidades político-relacional e técnico-administrativa estiveram encarnadas na Daia e em suas conquistas — ou, no caso das primeiras, na conexão entre ministério e CMP —, lado a lado com a capacidade cognitiva implicada no “gênero”. “Gênero” se torna a lente através da qual, depois de e mediante interações com atrizes e personagens civis e internacionais, a realidade passa a ser apreendida pelo esquema formulado no Plano. Enfrentar, por vezes sem sucesso, os limites estatais no Paraguai a fim de institucionalizar, via categoria “gênero”, a noção de que homens e mulheres são construtos sociais é um avanço nada trivial, embora não garanta os resultados das políticas. A contramobilização religiosa que, de modo ininterrupto, vem disputando políticas públicas de maneira tão politizada quanto simbólica, saindo às vezes vitoriosa, está aí para mostrá-lo (Perissinotto; Szwako, 2017).

No outro caso aqui contemplado, a construção de categorias classificatórias e sua institucionalização têm efeitos sobre uma política pública relacionada a movimentos e atores sociais do mundo rural, especificamente à categoria “agricultura familiar” e ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Desde sua gênese, em 1996,¹⁷ até seus legados para políticas diversas mais recentes, passando pelas transformações na especificação de seus beneficiários, o Pronaf é estruturado pelas interações com movimentos e organizações do sindicalismo rural brasileiro — sejam elas conflitivas, sejam cooperativas. De fato, o “surgimento deste programa representa o reconhecimento e a legitimação do Estado em relação às especificidades de uma nova categoria social — os agricultores familiares” (Schneider; Mattei; Cazella, 2004, p. 21).

Em âmbito associativo, a emergência da categoria “agricultura familiar” é mais bem compreendida no bojo da reconfiguração das formas de organização e das identidades políticas do sindicalismo rural ocorrida desde fins do regime autoritário brasileiro. Os anos 1980 viram a emergência tanto de novas redes e organizações, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), quanto de um projeto político-sindical dos “rurais da CUT” (Central Única dos Trabalhadores) (Favareto, 2006, p. 36). Com isso, a figura do “trabalhador rural”, instituída como parte do projeto modernizante da ditadura militar (Houtzager, 2004) e de representação relativamente monopolizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) durante algum tempo,¹⁸ perdeu espaço para outras identidades e suas respectivas formas de organização e manifestação, nomeadamente, “sem-terra”, “assentados” e “agricultores familiares”

[17] Cf. Decreto presidencial n. 1.946, de 28 de julho de 1996.

[18] Atualmente, Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares.

(Medeiros, 2001). No cenário pós-1988, as políticas econômica e trabalhista de cunho liberalizante dos governos Collor e Franco, além da conquista paulatina de protagonismo pelo MST em torno da “reforma agrária”, acabaram por colocar os sindicalismos cutista e contaguiano numa encruzilhada (Favareto, 2006, p. 40). Isso levou essas duas entidades não só a uma aproximação até então impensável, mas também a reorientar profundamente suas pautas e estratégias, nas quais o par “agricultura familiar”/“desenvolvimento” passou a ser o cerne de um “Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável”, o PADRS (CUT/Contag, 1998).¹⁹

Em estreita relação com essa reconfiguração sindical e mobilização no mundo rural, transcorreu uma mudança “paradigmática” na reflexão sobre aqueles sujeitos que, pelos modos de produção em que se inseriam, eram designados “pequenos agricultores”. Obras como *Paradigmas do capitalismo agrário em questão* e *O desenvolvimento agrícola*, para citar apenas duas numa miríade, provocaram uma ruptura epistemológica, atualizando os quadros cognitivos de interpretação do rural brasileiro, de seus sujeitos e suas dinâmicas, e trazendo para primeiro plano ideias como “familiar”, “empresa familiar” e “produção familiar” (Favareto, 2010, p. 27). *Contra* leituras modernizantes, fossem elas marxistas ou funcionalistas, essa ruptura inovou ao enfatizar não a precariedade e os déficits dessas populações, mas “sua importância socioeconômica, a diversidade, a capacidade produtiva e, acima de tudo, que a forma de exploração familiar foi [no Brasil e fora dele] a grande responsável pelo significativo desenvolvimento da produção de alimentos” (Picolotto, 2014, S068). Uma ruptura teórico-acadêmica com implicações político-discursivas de peso: onde antes só se via “pequenos agricultores” passa a ser inteligível a “agricultura familiar”, desde então considerada “responsável por mais de 70% dos estabelecimentos agrícolas no Brasil” (Wanderley, 1996, s/p).

Toda essa reflexão e sua inovação categorial não ficaram restritas à academia, repercutindo “sobre o[s] discurso[s] de movimentos sociais e da burocracia governamental ligados à agricultura” (Favareto, 2010, p. 27). Mais ainda: ao lado de outras publicações elaboradas em parceria por organismos internacionais e órgãos do Executivo brasileiro, o relatório *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar* (FAO/Inra, 1994) reforçou esse conjunto de *insights* ao propor a “agricultura familiar” como conceito (Grisa, 2012, pp. 125 ss.) simultaneamente singularizado e plural, dado o modo familiar de (re)produção comum aos diversos tipos de família nele implicados.

A criação do Pronaf e as transformações em seu desenho estão atravessadas por esse conjunto de forças sindicais e inovações teórico-discursivas (*inter alia*, Medeiros, 2001; Schneider; Mattei; Cazella,

[19] Posteriormente chamado de Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.

2004) por meio seja da negociação delas com gestores e órgãos públicos (Abramovay; Veiga, 1999), seja da intensa circulação e troca de ideias entre ambas as partes (Picolotto, 2011; Grisa, 2012). Para sua gênese concorreram, também, mobilizações como o anual “Grito da Terra” e interações marcadas por altas doses de violência e repressão, como os episódios de Corumbiara e Eldorado dos Carajás. Tendo como objetivo geral fortalecer a “agricultura familiar” mediante apoio técnico-financeiro que favoreça o desenvolvimento rural, o Pronaf copiou inicialmente do relatório FAO/Incrá o “modelo familiar”, bem como a categorização dos tipos de famílias aptas a ter acesso a crédito: “agricultores familiares consolidados”, “em transição” e “periféricos”. Tal categorização não esteve livre de críticas (cf. Carneiro, 1997), tanto de acadêmicos como dos movimentos rurais. Os repertórios de interação destes últimos, tais como greves de fome e marchas, tiveram como efeito tanto alterar a tipificação das condições e linhas de financiamento quanto tornar mais plural a especificação de grupos (segmentados por faixa de capitalização) e públicos-alvo (jovens e mulheres, por exemplo) correlatos a novas linhas de crédito reivindicadas por esses movimentos (Grisa, 2012; Mattei, 2014; Brasil, 2015; Flexor; Grisa, 2016).²⁰ Embora seja impossível resumir aqui a gama de atores e instituições ao redor do Pronaf ou o rico universo bibliográfico sobre o programa, cumpre destacar dois pontos. Em primeiro lugar, e de um ponto de vista mais amplo, o peso das interações socioestatais nas políticas para o âmbito rural.

[20] Tratamos aqui apenas da institucionalização e dos desdobramentos da categoria “agricultura familiar”. Para o escrutínio de outros processos, ver Flexor e Grisa (2016).

Protesto, proposição e cogestão fazem parte das formas de ação coletiva dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar na contemporaneidade, ainda que com diferentes ardores, estratégias e “formatações” de outrora. Os movimentos sociais e sindicais da agricultura continuam acionando estratégias de protesto e de reivindicação (a exemplo dos Gritos da Terra, da Marcha das Margaridas, do Abril Vermelho, das ocupações de prédios públicos, das Jornadas de Luta da Agricultura Familiar etc.), se instrumentalizam cada vez mais para propor formatos institucionais e políticos para as políticas públicas, e reivindicam a cogestão e a execução partilhada das políticas públicas, seja visando aproximá-las e adaptá-las às distintas realidades sociais, seja para o empoderamento das próprias organizações sociais. (Grisa; Schneider, 2014, S142)

Em segundo lugar, especificamente quanto a seus desdobramentos e legados, o Pronaf conseguiu, como anteviram Abramovay e Veiga (1999, p. 48), tornar-se um “ambiente institucional” favorável à ampliação das bases da política nacional de crédito e desenvolvimento rural. Tal ampliação ocorreu em vários sentidos, no volume de recursos e na multiplicação de suas linhas do crédito,²¹ notadamente

[21] A crescente ampliação dos recursos em jogo não deixou de ter efeitos ambíguos. Ver: Wesz (2017).

com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República, em 2003. A partir de então, o programa foi englobado no “macroenquadramento” (*masterframe*) socioassistencial (cf. Benford e Snow, 2000) característico dos primeiros governos petistas. Os desdobramentos incidiram também sobre outras políticas inovadoras, como as de segurança alimentar, aquisição de alimentos e construção de mercados alimentares alternativos (Flexor; Grisa, 2016; Schmitt; Grisa, 2013; Grisa, 2012). Por outro lado, do ponto de vista de outros modos de institucionalização, aquela ampliação foi acompanhada de uma complexificação na divisão interna do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Às já existentes secretarias da Agricultura Familiar e de Reordenamento Agrário juntou-se, em 2003, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial. A criação dessa secretaria ecoava demandas de setores dos movimentos e organizações rurais descontentes com o Pronaf e com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e respondia a críticas acadêmicas que apontavam desigualdades inter-regionais intocadas ou mesmo reproduzidas pelo programa (cf. Mattei, 2014). Sob a influência de organismos internacionais, a “abordagem territorial” emergiu como referente e passou ao centro de duas novas políticas (cf. Sabourin, 2014): o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, que, em 2003, substituiu uma linha do Pronaf, e o Programa Territórios da Cidadania (PTC), de 2008.

À parte as críticas passíveis a ambos os programas (cf. Favareto, 2010; Sabourin, 2014), importa-nos destacar que também neles os efeitos da “agricultura familiar” como esquema de priorização do Estado se fizeram imprimir. No caso do PTC, a “agricultura familiar” conquistou o estatuto de crivo estruturador não só normativamente previsto, mas efetivo como critério relevante de elegibilidade para os “territórios da cidadania” (Andrade et al., 2016). Porém, para que pudesse operar como capacidade cognitiva mediante a qual o Estado seleciona e hierarquiza municípios e territórios, essa categoria devia antes ser inteligível àqueles agentes públicos que haveriam de empregá-la. Tal inteligibilidade foi, como tentamos demonstrar, construída por processos de interação conflitivos e cooperativos que propiciaram trocas e circulação de ideias entre Estado e atores sociais e sindicais do mundo rural — quer desde o “ambiente institucional” produzido pelo Pronaf, quer antes dele. Foi, então, por meio dessas trajetórias de interações socioestatais que a “agricultura familiar” ganhou a condição de esquema de classificação estatal, tornando um grupo social de agricultores legível e visível ao público e ao Estado na forma institucionalizada e impessoal de categoria “responsável por garantir boa parte da segurança alimentar do país, como importante fornecedora de alimentos para o mercado interno” (IBGE, 2009, s/p).

Inserido no debate sobre institucionalização de reivindicações de MS e OSC desenvolvido entre os campos de estudos de participação, MS e políticas públicas, este artigo se propôs a examinar o modo de institucionalização simbólica, o qual tem recebido menos atenção na literatura. Aproveitando as metáforas e os *insights* cognitivo-visuais de J. Scott, tencionamos observar as formas pelas quais o Estado opera por meio de categorias de classificação ou, para respeitar a embocadura do autor referido, de “esquemas” estatais. Observamos dois casos em que esses esquemas foram construídos no processo de interação entre autoridades e agentes públicos, de um lado, e movimentos, redes e OSC, de outro. Interessa aqui atentar para as implicações analíticas dos traços comuns neles encontrados, e não examinar suas divergências ou explicar suas características. Focamos em duas ordens de implicação extraídas de nossa observação: uma empírico-comparativa, pertinente para o estudo de políticas públicas, e outra teórico-conceitual, relativa à crítica de alguns pressupostos da obra de Scott, mas não restrita a ela.

Primeiro, e mais evidente quanto aos traços comuns nos casos analisados, reafirma-se uma máxima cara à literatura especializada: as políticas públicas não são afeitas a análises simples e etapistas. Seus processos, atores e ritmos não são reciprocamente exteriores nem estão cronologicamente dispostos, como se seguissem — nos casos que envolvem MS — de um momento inicial, no qual a reivindicação dos movimentos seria pura e autonomamente elaborada, para um momento posterior, em que esta seria incorporada por gestores virtuosos ou aliados. Interações com outros atores e discursos estatais e sociais atravessam a formulação das categorias pelas quais militantes e organizações civis concebem suas reivindicações. A produção das categorias “agricultura familiar” e “gênero” passou pela interlocução com setores acadêmicos e pela apropriação das formas de cognição gestadas em pesquisas, ou em organizações civis de pesquisa, com relação àquelas personagens e redes da SC. Essas interações e trocas discursivas, por sua vez, também não são alheias à aproximação com autoridades e à circulação internacional, como se nota pelos exemplos das conferências de Cairo e Pequim ou pela influência de organismos como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Assim, há uma sociogênese nos esquemas estatais, o que sugere cautela perante divisões que separam as políticas de sua disputa sociopolítica, confiantes em abordagens setoriais endógenas. Decerto alguns setores são mais afeitos a tais abordagens; porém, em âmbitos como os das sexualidades, das etnicidades, das ruralidades e das biodiversidades, o diálogo e a mútua influência entre agentes

públicos, saber científico (em especial, o antropológico) e saberes tradicionais têm resultado na produção e na defesa de direitos.

Outra implicação extraída do cotejo reside naquilo que o neoinstitucionalismo histórico chama de “dependência da trajetória” (cf. Grisa; Schneider, 2014; Flexor; Grisa, 2016). Do ponto de vista da análise de políticas públicas, isso significa que opções institucionais anteriores circunscrevem caminhos e elevam custos de mudanças posteriores, dificultando determinadas decisões e facilitando outras. Do ponto de vista da análise das interações entre políticas e movimentos, significa que aquilo que é tomado como “início” de determinada política pública contém uma sociogênese prévia que também pesa nos rumos da política. Assim, à diferença do que se aponta em boa parte das pesquisas desenvolvidas no Brasil sobre repertórios e Estado, as interações socioestatais aqui analisadas não aguardaram até o ano propício de 2003 para conquistar e produzir encaixes e efeitos institucionais na administração federal. No caso paraguaio não é diferente: as militantes e organizações feministas não esperaram que uma legenda ou coalizão partidária “aliada” chegasse ao topo do Poder Executivo, como ocorreu com Lugo em 2008, para lutar por seus valores e ideais de sociedade e de relações de gênero. Esse deslocamento temporal é metodologicamente salutar para apreender, por contraste, a porosidade do Estado. Em outras palavras, iluminar quanto determinadas políticas sociais devem às interações socioestatais do passado é, a nosso ver, fundamental para melhor compreender e qualificar a chamada permeabilidade estatal. O Pronaf é, nesse sentido, exemplar, pois serviu como o “ambiente institucional” prévio fundamental, no diagnóstico profético de Abramovay e Veiga (1999), para o incremento do volume de recursos e linhas de financiamento nele disponíveis e também para o desenvolvimento de outras políticas, com novos programas, instrumentos e encaixes institucionais.²²

As interações entre agentes estatais, entidades internacionais e movimentos sociais sugerem desconfiança, a nosso ver, ante oposições como aquela em que Scott (1998, pp. 323 ss.) contrapõe “saber local” a “explicação científica” ou “saber prático” a “*tékhn̄e*”. Centrado em “projetos autoritários” de modernização, Scott tende a reificar a distância entre *metis* e esquemas estatais, de modo que uma suposta impossibilidade de mediações entre ambos carrega consequências funestas para grupos e territórios atingidos. Mesmo se e quando afirma que esquemas são “insustentáveis sem o saber prático”, aqueles tenderiam a “descartar” este último, tal como em sua relação com a *tékhn̄e*, da qual esse saber difere radicalmente (Scott, 1998, pp. 7 ss.; pp. 319 ss.). Ora, nossos casos infirmam tal imaginação teórica na medida em que interações socioestatais prenes de saberes, ideias e categorias entre universidade, Estado, organismos internacionais, MS e SC tendem a operar como

[22] Se tomássemos a trajetória das interações socioestatais de militantes e organizações do movimento negro brasileiro pré e pós-1988, os traços elencados anteriormente (a saber, interlocução com outros discursos, especialmente o acadêmico, e dependência da trajetória iterativa prévia à chegada ao governo federal de um partido visto como aliado) também apareciam na incorporação estatal da categoria “negros” no Brasil.

mediadores sociopolíticos à raiz das políticas públicas. Enquanto nas análises (ou nos casos) de Scott faltam tais mediadores, uma concepção homogeneizante e reificada de “Estado” como fonte irredimível de dominação, captura e governamentalidade — concepção corriqueira nas análises movimentalistas — tende a turvar a compreensão daquelas mediações sociopolíticas que tornaram possível a transformação dos esquemas e suas consequências para a estruturação de políticas. Se é verdade que as instituições do Estado produzem categorias e “problemas sociais” sobre os quais intervêm (Bourdieu; Wacquant; Farage, 1994), não é menos verdade que organizações e movimentos da SC disputam e também fabricam categorias pelas quais reivindicam representar grupos ligados a injustiças e “problemas sociais” e, por vezes, deslocam as primeiras pelas segundas. A adesão normativa a posturas deontológicas anti-Estado não leva apenas a uma incompreensão de como o Estado muda interativa e parcialmente sua cognição de partes da população e do território, pode levar também à subestimação da presença e do papel desempenhado por atores e atrizes civis na estruturação das categorias oficiais de classificação e das disputas em torno delas.

As disputas e mudanças ocorridas nas últimas décadas nas formas oficiais de classificação ainda não tiveram, a nosso ver, tratamento adequado, à altura da complexidade das circulações e interações socioestatais e de suas implicações cognitivo-simbólicas. Em sua dimensão cognitiva, a estruturação de uma política orientada pelo argumento do caráter de construto social das diferenças entre homens e mulheres, ou da “alimentação da nação” propiciada pela “agricultura familiar”, depende de uma lógica específica de raciocínio, em cuja raiz há trajetórias e interações socioestatais. É a operação de tal sociogênese no plano simbólico e a construção de capacidades cognitivas estatais a partir dela que esperamos ter demonstrado. Em sua dimensão simbólica, as categorias que estruturaram políticas inovadoras tocam em valores e ideais sobejamente caros à autoimagem nacional. Daí, então, o pânico do público cívico e do contramovimento paraguaios diante de valores igualitários potencialmente implicados na noção de gênero. Bastante reais, tais pânicos e disputas são eminentemente simbólicos, são disputas ao redor da fabricação sociopolítica não apenas das categorias pelas quais o Estado lê e reconhece a sociedade e suas partes, mas, simultaneamente, das formas pelas quais a sociedade é capaz de se conhecer e se reconhecer.

Recebido para publicação
em 11 de setembro de 2018.

Aprovado para publicação
em 5 de maio de 2019.

NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

114, mai.–ago. 2019

PP. 411-434

JOSÉ SZWAKO [<https://orcid.org/0000-0002-4764-6533>] é professor do programa de pós-graduação em sociologia do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj) e bolsista Prociência (Uerj). Foi corresponsável pelos argumentos centrais e pela redação do artigo.

ADRIAN GURZA LAVALLE [<https://orcid.org/0000-0002-8998-9833>] é professor do departamento de ciência política da Universidade de São Paulo (USP) e pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e do Cebrap. Foi corresponsável pelos argumentos centrais e pela redação do artigo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abers, Rebecca; Oliveira, Marília. "Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos". *Opinião Pública*, v.21, 2015, pp. 336-64.
- Abramovay, Ricardo; Veiga, José Eli. "Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)". *Texto para discussão* n. 641. Brasília: Ipea, 1999.
- Albuquerque, Maria do Carmo. "O movimento pelos direitos da criança e do adolescente e o controle social sobre a política socioeducativa: repertórios de interação socioestatal". *Política & Sociedade*, v.14, n.29, 2015, pp. 31-66.
- Alonso, Angela. "As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate". *Lua Nova*, n. 76, 2009, pp. 49-86.
- Alvarez, Sonia et al. "Encontrando os feminismos latino-americanos e caribenhos". *Revista Estudos Feministas*, v. 11, n. 2, 2003, pp. 541-75.
- Anderson, Benedict. *Comunidades imaginadas: reflexão sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- Andrade, Pedro G. et al. "Avaliação dos critérios de elegibilidade do Programa Territórios da Cidadania". *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 54, n. 4, 2016, pp. 599-614.
- Benford, Robert; Snow, David. "Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment". *Annual Review of Sociology*, n. 26, 2000, pp. 611-39.
- Berger, Peter; Luckmann, Thomas. *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- Bichir, Renata; Brettas, Gabriela; Canato, Pamela. "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.
- Bourdieu, Pierre. "Symbolic Power". *Critique of Anthropology*, v. 4, n. 13-14, 1979, pp. 77-85.
- Bourdieu, Pierre; Wacquant, Loïc; Farage, Samar. "Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field". *Sociological Theory*, v. 12, n. 1, 1994, pp. 1-18.
- Carlos, Euzeneia. *Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos*. Tese (Doutorado em Ciência Política) — USP, São Paulo, 2012.
- Carneiro, Maria J. "Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf". *Estudos Sociedade e Agricultura*, 1997, pp. 70-83.
- Carneiro, Maria J.; Danton, Thais. "Agricultura e biodiversidade nas ciências sociais brasileiras: alimentando a comunicação entre ciência e políticas públicas". *Sociologias*, n. 30, 2012, pp. 252-89.
- CDE; Cladem; CMP. *Informe Sombra CEDAW: vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay*. Assunção, 2005.
- Chaves, Christine A. *A marcha nacional dos sem-terra: um estudo sobre a fabricação do social*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.
- Cingolani, Luciana. "The State of State Capacity". *Unumerit Working Paper Series*, n. 53, Universidade de Maastricht, Maastricht, 2013, pp. 1-52.
- Clemens, Elizabeth. *The People's Lobby. Organizational Innovation and the Rise of Interest Group Politics in the United States, 1890-1925*. Chicago: Chicago University Press, 1997.
- Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP). "Mujeres paraguayas camino a Beijing, Kuña Paraguay Beijing Rapere — Documento No Gubernamental del Paraguay para el Foro Internacional sobre la Mujer de Beijing 95". *Mimeo*. Assunção, 1994.
- CUT/CONTAG. Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável. *Mimeo*, 1998. Disponível em: <http://www.contag.org.br/imagens/f2215padrso.pdf>. Acesso em: 15/7/2019.
- Dagnino, E. "Civil Society in Latin America". In: Edwards, Michael (org.). *The Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Dagnino, E.; Olvera, A.; Panfichi, A. "Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina". In: *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo/Campinas: Paz e Terra/Editora da Unicamp, 2006.
- Douglas, Mary. *Cómo piensan las instituciones*. Madri: Alianza, 1986.
- Dowbor, Monika. *A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) — USP, São Paulo, 2012.
- Durkheim, Émile; Mauss, Marcel. *Primitive Classification*. Londres: Cohen & West, 2009.
- Echauri, Carmen et al. *Hacia una presencia diferente. Mujeres, organización y feminismo*. Assunção: CDE, 1992.
- FAO/INCRA. *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar*. Brasília: FAO/INCRA, 1994.
- Favareto, Arilson. "Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 62, out. 2006, pp. 27-44.
- . "Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial". In: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (org.). *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA, 2010.
- Flexor, Georges; Grisa, Catia. "Políticas de seguridad alimentaria y agricultura familiar en Brasil: actores, ideas e instituciones". *América Latina Hoy*, v. 74, 2016, pp. 39-53.
- Giddens, Anthony. *O Estado-nação e a violência: segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico*. São Paulo: Edusp, 2008.
- Goldman, Marcio. *Como funciona a democracia*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2006.

- Gomide, Alexandre; Boschi, Renato. *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.
- Gomide, Alexandre; Pereira, Karine; Machado, Raphael. "Apresentação: o conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica". *Revista Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, 2017, pp. 3-12.
- Gomide, Alexandre; Pires, Roberto. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.
- Grisa, Catia. *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. Tese (Doutorado em Ciências) — UFRRJ, Rio de Janeiro, 2012.
- Grisa, Catia; Schneider, Sergio. "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*, v. 52, 2014, pp. 125-46.
- Guza Lavalle, Adrian; Carlos, Euzeneia, Dowbor, Monika; Szwako, José (orgs.). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019a.
- . "Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência". In: *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019b, pp. 21-86.
- Guza Lavalle, Adrian; Castello, Graziella; Bichir, Renata M. "Protagonistas na sociedade civil: redes e centralidades de organizações civis em São Paulo". *Dados — Revista de Ciências Sociais*, v. 50, n. 3, 2007, pp. 465-98.
- Guza Lavalle, Adrian; Szwako, José. "Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate". *Opinião Pública*, v. 21, n. 1, 2015, pp. 157-87.
- Gutierrez, Kellen Alves. *Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o Estado*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) — Unicamp, Campinas, 2015.
- Houtzager, Peter. *Os últimos cidadãos: conflito e modernização no Brasil rural (1964-1995)*. São Paulo: Globo, 2004.
- Hoyler, Telma. "Produção habitacional via mercado: quem produz, como e onde?". *Novos Estudos Cebrap*, v. 35, n. 1, 2016, pp. 139-57.
- IBGE. *Censo Agropecuário 2006. Agricultura familiar: primeiros resultados — Brasil, grandes regiões e unidades da federação*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.
- Jay, Martin. *Downcast Eyes: The Denigration of Vision in Twentieth-Century French Thought*. Berkeley: University of California Press, 1993.
- Kula, Witold. *Las medidas y los hombres*. Cidade do México: Siglo XXI, 1980.
- Lindvall, Johannes; Teorel, Jan. *State Capacity as Power: A Conceptual Framework*. Lund: Lund University Publications, 2017.
- Marques, Eduardo. "Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, 2006, pp. 15-41.
- . "Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: concepts for a Future Research Agenda". *Brazilian Political Science Review*, v. 7, n. 3, 2013, pp. 8-35.
- Martínez, Esperanza. "Derecho a Salud". In: Codehupy. *Informe de Derechos Humanos 2001*. Assunção: Codehupy, 2001.
- Mattei, Lauro. "Evolução do crédito do Pronaf para as categorias de agricultores familiares A e A/C entre 2000 e 2010". *Revista Econômica do Nordeste*, v. 45, n. 3, 2014, pp. 58-69.
- McAdam, Doug. "The Framing Function of movement Tactics: Strategic Dramaturgy in the American Civil Rights Movement". In: McAdam, Doug; McCarthy, John D.; Zald, Mayer N. (orgs.). *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp. 338-55.
- Medeiros, Leonildes. "'Sem terra', 'assentados', 'agricultores familiares': considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros". In: Giarracca, Norma (org.). *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*. Buenos Aires: Clacso, 2001, pp. 103-28.
- Minarelli, Guilherme. "Planejamento urbano sob a ótica dos registros municipais de propriedade imobiliária: inefetividade, instrumentos e capacidades no caso de São Paulo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, no prelo.
- Monsma, Karl. "James C. Scott e a resistência cotidiana no campo: uma avaliação crítica". *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 49, 2000, pp. 95-121.
- Multisetorial de Mulheres. "Críticas y sugerencias al capítulo 9: 'promoción de la mujer' del Plan Nacional de desarrollo económico y social 89/90". *Mimeo*, 1989.
- Narváez, Carmen. *Sistematización de la experiencia del Comité Daia. Paraguay*. 2012. Disponível em: <www.healthpolicyproject.com/pubs/130_ParaguayDALA.pdf>. Acesso em: 23/12/2017.
- ONU. *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, A/CONF.177/20/Rev.1*. Nova York: ONU, 1995. Disponível em: <www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>. Acesso em: 23/12/2017.
- Paraguai, República do. *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1997-2001*. Assunção: Secretaría de la Mujer, 1997a.
- . *Plan Nacional de Salud Reproductiva — versión post-Cairo*. Assunção: Ministerio de Salud Pública, 1997b.
- . *Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, 2003-2008*. *Mimeo*, 2003.
- Perissinotto, Renato; Szwako, José. "Movimentos sociais como teóricos políticos: Wolin, ideias e políticas públicas". *Lua Nova*, n. 102, 2017, pp. 231-63.
- Picolotto, Everton. *As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política*. Tese (Doutorado em Ciências) — UFRRJ, Rio de Janeiro, 2011.
- . "Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil". *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, 2014, pp. 63-84.

- Romão Netto, José Veríssimo; Assumpção-Rodrigues, Marta Maria. "Skill Formation, Cultural Policies, and Institutional Hybridity: Bridging the Gap between Politics and Policies at Federal and State Levels in Brazil". *Cogent Social Sciences*, v. 3, n. 3, 2017, pp. 1-19. Disponível em: <http://doi.org/10.1080/23311886.2017.1361601>. Acesso em: 23/12/2017.
- Rueschmeyer, Dietrich. "How and Why Ideas Matter". In: Goodin, Robert E.; Tilly, Charles (orgs.). *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 227-50.
- Sabourin, Eric. "Evolução da política federal de desenvolvimento territorial no Brasil". *Novos Cadernos NAEA*, v. 18, n. 1, 2014, pp. 123-43.
- Schmidt, Vivian. "Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth 'New Institutionalism'". *European Political Science Review*, v. 2, n. 1, 2010, pp. 1-25.
- Schmitt, Cláudia; Grisa, Catia. "Agroecologia, mercados e políticas públicas: uma análise a partir dos instrumentos de ação governamental". In: Niederle, Paulo André; Almeida, Luciano de; Vezzani, Fabiane Machado (orgs.). *Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura*. Curitiba: Kairós, 2013, pp. 215-65.
- Schneider, Sergio; Mattei, Lauro; Cazella, Ademir. "Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf — Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (1995-2003)". In: Morizzi, Paulo Eduardo; Schneider, Sergio; Silva, Marcelo Kunrath. *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004, pp. 21-49.
- Scott, James. *Seeing Like a State. Why Certain Schemes to Improve Human Condition Have Failed*. New Haven/Londres: Yale University Press, 1998.
- Skocpol, Theda. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.
- Souza Lima, Antônio C.; Castro, João. "Notas para uma abordagem antropológica da(s) política(s) pública(s)". *Antropológicas*, v. 26, n. 2, 2015, pp. 17-54.
- Szwako, José. "Del otro lado de la vereda: luta feminista e construção democrática no Paraguai pós-ditatorial". Tese (Doutorado em Ciências Sociais) — Unicamp, Campinas, 2012.
- _____. "O 'mau desempenho' de Lugo: gênero, religião e contramovimento na última destituição presidencial paraguaia". *Opinião Pública*, v. 20, n. 1, 2014, pp. 132-55.
- Teixeira, Carla; Souza Lima, Antonio C. "A antropologia da administração e da governança no Brasil: área temática ou ponto de dispersão?". In: Duarte, Luiz F. D.; Martins, Carlos B. (orgs.). *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: antropologia*. São Paulo: Anpocs, 2010, pp. 51-95.
- Tilly, Charles. *Coerção, capital e Estados europeus*. São Paulo: Edusp, 1996.
- Tilly, Charles; Tarrow, Sidney. *Contentious Politics*. Nova York: Oxford University Press, 2006.
- Walby, Sylvia. "Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice". *Social Politics*, v. 12, n. 3, 2005, pp. 321-43.
- Wanderley, Maria de Nazareth. "Raízes históricas do campesinato brasileiro". XX Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, 1996.
- Wesz, Valdemar. "A trajetória do Pronaf Agroindústria no Brasil (1998/99-2016/17): um olhar sobre as condições de financiamento e o público beneficiado". In: Maluf, Renato S.; Flexor, Georges (orgs.). *Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas*. 1. ed. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017.



