LUA NOVA

revista de cultura e política

2018 | Nº 105 ISSN 0102-6445

MOVIMENTOS SOCIAIS, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

cedec

●◗☽

SOBRE A REVISTA

Lua Nova tem por objetivo fazer a alta reflexão de temas políticos e culturais, contribuindo assim para elevar o nível intelectual do debate público. Em suas páginas, o leitor encontrará elaboradas incursões nos campos da teoria política (clássica e contemporânea), da teoria social, da análise institucional e da crítica cultural, além de discussões dos assuntos candentes de nosso tempo. Entre seus colaboradores típicos estão intelectuais, docentes e pesquisadores das diversas áreas das ciências humanas, não necessariamente vinculados a instituições acadêmicas.

Os artigos publicados em *Lua Nova* estão indexados no Brasil no Data Índice; na America Latina no Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, no International Political Science Abstracts e na Redalyc – Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. A versão eletrônica da revista está disponível na SciELO e no portal da Capes.

LUA NOVA

revista de cultura e política

2018 | Nº 105 ISSN 0102-6445

MOVIMENTOS SOCIAIS, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

cedec

LUA NOVA – REVISTA DE CULTURA E POLÍTICA

2018

Razão Social: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC
Rua Riachuelo, 217, 4º andar, conj. 42 – Sé – Cep: 01007-000 São Paulo, SP
Telefone: (11) 3871.2966
E-mail: luanova@cedec.org.br
CNPJ 48.608.251/0001-80 – ISSN 0102-6445

Diretoria

Andrei Koerner
Diretor presidente

Bernardo Ricupero
Diretor vice-presidente

Bruno Konder Comparato
Diretor de Publicações

Cecilia Carmem Pontes Rodrigues
Diretor Secretário

Comitê de redação

Bruno Konder Comparato (Unifesp)
Elide Rugai Bastos (Unicamp)
Rossana Rocha Reis (USP)
Pedro Meira Monteiro (Princeton University)

Editor

Prof. Bruno Konder Comparato (Unifesp)

Conselho editorial

Adrian Gurza Lavalle (USP), Álvaro de Vita (USP), Brasilio Sallum Jr. (USP), Bruno Konder Comparato (Editor) (Unifesp), Celi Regina Pinto (UFRGS), Celina Souza (UFBA), Cicero Araujo (USP), Elide Rugai Bastos (Unicamp), Elisa Reis (UFRJ), Gonzalo Delamaza (Universidad de Los Lagos), Horácio Gonzalez (Universidad de B. Aires), John Dunn (University of Cambridge), José Augusto Lindgren Alves (Ministério das Relações Exteriores), Leôncio Martins Rodrigues Netto (Unicamp), Marco Aurélio Garcia (Unicamp) *In Memorian*, Marcos Costa Lima (UFPE), Michel Dobry (Université Paris I-Sorbonne), Miguel Chaia (PUC-SP), Nadia Urbinati (Columbia University), Newton Bignotto (UFMG), Paulo Eduardo Elias (USP) *In Memorian*, Pedro Meira Monteiro (Princeton University), Philip Oxhorn (McGill University), Philippe Schmitter (European University, Florence), Renato Lessa (Iuperj), Rossana Rocha Reis (USP) Sebastião Velasco e Cruz (Unicamp), Sergio Costa (Freie Universität Berlin), Tullo Vigevani (UNESP), Victor Manuel Durand Ponte (UNAM, México), William C. Smith (University of Miami)

Preparação e revisão de texto

Dirceu Teixeira | Tikinet
Maísa Kawata | Tikinet
Mônica Silva | Tikinet

Projeto gráfico

Maurício Marcelo | Tikinet

Editoração eletrônica

Maurício Marcelo | Tikinet

São Paulo, Dezembro de 2018

O Cedec é um centro de pesquisa e reflexão na área de ciências humanas. É uma associação civil, sem fins lucrativos e econômicos, que reúne intelectuais de diferentes posições teóricas e político-partidárias.

revista
sociologia&antropologia

BEATRIZ
Elina Pessanha

ENTREVISTA
ANTHONY LEEDS: ANTROPOLOGIA DAS INTERAÇÕES ECOLÓGICAS E ESTUDOS URBANOS. ENTREVISTAS COM ELIZABETH LEEDS E LUIZ ANTONIO MACHADO DA SILVA
Nísia Trindade Lima e Rachel de Almeida Viana

ARTIGOS
ENTRE LATIFÚNDIOS E FAVELAS: O BRASIL URBANO NO PENSAMENTO DE ANTHONY LEEDS
Nísia Trindade Lima e Rachel de Almeida Viana

ANTHONY LEEDS: BEYOND BRAZIL
Katherine C. Donahue

QUANTO VALE UMA FAVELA
Anthony Leeds
Comentário de Mariana Cavalcanti

A TALE OF MASTERS AND ISLANDS: VOLPI CLAIMED BY MÁRIO PEDROSA
Marcos Pedro Rosa

O "ORIGINAL" E A "CÓPIA" NA ANTROPOFAGIA
Bernardo Ricupero

ALDEINHA: A MARGEM ESQUERDA DO RIO AQUIDAUANA
Messias Basques

ÁFRICA... MAS NÃO MUITO! TURISMO E AFRICANIDADE EM CABO VERDE
Andréa Lobo

CRITIQUE-FORM, FORMS OF CRITIQUE: THE DIFFERENT DIMENSIONS OF THE DISCOURSE OF DISCONTENT
Alexandre Werneck e Pricila Loretti

VOCIFERANDO CONTRA O ILUMINISMO: A IDEOLOGIA DE STEVE BANNON
Jeffrey C. Alexander

RESENHAS
A PRÁTICA DA TEORIA
Teoria dos sistemas na prática, v. I (*Estrutura social e semântica*). (2018). Niklas Luhmann. Editado por Leopoldo Waizbort. Petrópolis: Vozes.
João Paulo Bachur

OS SONHOS CENTRAIS DA PERIFERIA
Sonhos da periferia. Inteligência argentina e mecenato privado. (2018).
Sergio Miceli. São Paulo: Todavia.
Lidiane Soares Rodrigues

OS *GRANDS MAGASINS*, PROTAGONISMO FEMININO E MAGIA NO PARAÍSO DO CONSUMO
O paraíso do consumo: Émile Zola, a magia e os grandes magazines. (2016).
Everardo Rocha, Marina Frid e William Corbo.
Rio de Janeiro: Mauad X/Editora PUC-Rio.
Lívia Boeschenstein e José Carlos Rodrigues

VOLUME 8 NÚMERO 3
SETEMBRO-DEZEMBRO DE 2018
QUADRIMESTRAL
ISSN 2238-3875

Sociologia & Antropologia
Revista do PPGSA
Programa de Pós-Graduação
em Sociologia e Antropologia/UFRJ
Lgo. do São Francisco de Paula, 1, sala 420
20051-070 Rio de Janeiro RJ
t/fax +55 (21) 2224-8965 ramal 215
revistappgsa@gmail.com
sociologiaeantropologia.com.br
revistappgsa.ifcs.ufrj.br
scielo.br/sant

O **Cedec** agradece a

Andrei Koerner
Bernardo Ricupero
Luiz Carlos Bresser-Pereira
Maria Rita Loureiro
Raquel Kritsch
Ricardo Sennes

pelo apoio e contribuição recebidos na Campanha da Lua Nova.

Apoio:

CNPq
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

FAPESP

APRESENTAÇÃO

O número 105 da revista *Lua Nova* apresenta o dossiê "Entre as ruas e os gabinetes", organizado por Rebecca Neaera Abers e Luciana Tatagiba de maneira a reunir sete textos que investigam a relação entre os movimentos sociais, a sociedade civil e as políticas públicas.

No artigo que abre o dossiê, Rebecca Neaera Abers, Marcelo Kunrath Silva e Luciana Tatagiba oferecem um modelo analítico para abordar o "contexto político" – que condicionaria a atuação dos movimentos sociais nas políticas públicas – partindo de referência aos conceitos de subsistemas de políticas públicas e regime político. Na sequência, Monika Dowbor, Euzeneia Carlos e Maria do Carmo Albuquerque propõem uma articulação entre teorias de movimentos sociais e conceitos oriundos do campo de políticas públicas para mostrar como esses movimentos influenciam as políticas públicas. Esta proposta teórica é aplicada a três estudos de caso nas áreas criança e adolescente, direitos humanos e saúde. O terceiro artigo, de Kellen Alves Gutierres, examina historicamente como movimentos sociais influenciaram a construção de um setor de política pública. Seu estudo do movimento de assistência social demonstra o poder da análise de trajetórias de vida para explicar o papel de ativistas na criação de novas institucionalidades. O quarto e quinto artigos realizam estudos de caso sobre o impacto dos movimentos sociais na implementação de políticas públicas a partir de outras óticas teóricas. O estudo de Camila Penna analisa o fenômeno a partir do pragmatismo e do pós-estruturalismo francês. Sua pesquisa etnográfica em uma repartição do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) explora a construção institucional da política a partir de análise da interação entre movimentos sociais e a burocracia do setor em nível micro. Já o artigo de Hugo Fanton Ribeiro

da Silva mobiliza a literatura da participação para discutir os significados e impactos da celebração de convênios nas áreas de educação e assistência social sobre a organização popular na favela de Heliópolis. O sexto e sétimo artigos apresentam alguns dos poucos estudos sobre a relação entre movimentos sociais e o Estado, examinando o papel do legislativo como intermediador entre as duas instâncias. O texto de Renata Rodrigues Carone traz um raro estudo aprofundado do papel de movimentos sociais no agendamento, elaboração e aprovação do projeto de lei que resultou na Lei Maria da Penha. O dossiê fecha com o texto de Matheus Mazzilli Pereira que, através de análise "quanti", explora a relação entre a composição da coalização governante e a capacidade de o movimento LGBT influenciar as políticas públicas. Assim, demonstra a importância de examinar como mudanças no regime político afetam o fenômeno em tela neste dossiê.

Este número da revista Lua Nova conta ainda com dois artigos avulsos que abordam o impacto de aspectos conjunturais no debate político contemporâneo. O artigo de Fábio Kerche apresenta uma análise institucional que permite verificar quanto o Ministério Público se inspirou na operação Mãos Limpas para configurar a operação Lava Jato – e o que esse procedimento pode acarretar para o sistema político brasileiro. A revista fecha com um artigo de Rafaela N. Pannain, no qual é discutida a reconfiguração da política boliviana em anos recentes a partir da reconstituição de um ciclo de crises. Cada um dos artigos que integram este número, inclusive os do dossiê, foram avaliados por ao menos dois pareceristas, a quem muito agradecemos.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio. 1988. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, vol. 31, n. 1, pp. 5 a 34.

ALONSO, Angela. 2009. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*, n. 76, pp. 49-86.

DAGNINO, Evelina (org.). 2002. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra/Unicamp.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. 2006. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: _____. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006. pp. 13-92.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. 1999. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

GOHN, Maria da Glória. 2014. A produção sobre movimentos sociais no Brasil no contexto da América Latina. *Política & Sociedade*, v. 13, n. 28, pp. 79-103.

LAVALLE, Adrián Gurza. 1999. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. *Lua Nova*, n. 47, pp. 121-135.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. 1998. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n. 44, pp. 81-106.

SANTOS, Fabiano. 2003. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte - Rio de Janeiro: Editora UFMG – IUPERJ.

Bruno Konder Comparato

é professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Guarulhos, SP, Brasil. E-mail <bruno.comparato@unifesp.br>

Orcid: 0000-0001-9356-0362

http://dx.doi.org/10.1590/0102-007008/105

SUMÁRIO

DOSSIÊ – MOVIMENTOS SOCIAIS, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ABORDAGENS E CASOS

15 MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: REPENSANDO ATORES E OPORTUNIDADES POLÍTICAS
Rebecca Neaera Abers, Marcelo Kunrath Silva e Luciana Tatagiba

47 AS ORIGENS MOVIMENTISTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PROPOSTA ANALÍTICA APLICADA ÀS ÁREAS DE CRIANÇA E ADOLESCENTE, DIREITOS HUMANOS E SAÚDE
Monika Dowbor, Euzeneia Carlos e Maria do Carmo Albuquerque

81 ESTUDO DE TRAJETÓRIAS E INTERAÇÕES SOCIOESTATAIS: MÚTUA CONSTITUIÇÃO ENTRE MOVIMENTO SOCIAL E A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
Kellen Alves Gutierres

115 GÊNESE DA RELAÇÃO DE PARCERIA ENTRE INCRA E MOVIMENTOS SOCIAIS COMO MODELO PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE REFORMA AGRÁRIA
Camila Penna

149 CONTRADIÇÕES E DISPUTAS NA POLÍTICA DE CONVENIAMENTO ENTRE ESTADO E MOVIMENTOS POPULARES NOS ANOS 2000: O CASO HELIÓPOLIS
Hugo Fanton Ribeiro da Silva

181 A ATUAÇÃO DO MOVIMENTO FEMINISTA NO LEGISLATIVO FEDERAL: CASO DA LEI MARIA DA PENHA
Renata Rodrigues Carone

217 OPORTUNIDADES POLÍTICAS EM UM PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO
Matheus Mazzilli Pereira

ARTIGOS

255 MINISTÉRIO PÚBLICO, LAVA JATO E MÃOS LIMPAS: UMA ABORDAGEM INSTITUCIONAL
Fábio Kerche

287 A RECONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA BOLIVIANA: RECONSTITUIÇÃO DE UM CICLO DE CRISES
Rafaela N. Pannain

315 RESUMOS/ABSTRACTS

DOSSIÊ

MOVIMENTOS SOCIAIS, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ABORDAGENS E CASOS

CC BY

MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: REPENSANDO ATORES E OPORTUNIDADES POLÍTICAS

Rebecca Neaera Abers

é professora Associada da Universidade de Brasília. Brasília, DF, Brasil. E-mail: rebecca.abers@gmail.com

Orcid: 0000-0002-4816-9345

Marcelo Kunrath Silva

é professor titular do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: mksilva@ufrgs.br

Orcid: 0000-0003-2817-0856

Luciana Tatagiba

é professora livre-docente do Departamento de Ciência Política Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, Brasil. E-mail: tatagiba@g.unicamp.br

Orcid: 0000-0002-5004-3012

http://dx.doi.org/10.1590/0102-015046/105

Introdução

A relação entre movimentos sociais e políticas públicas tornou-se um dos temas centrais na agenda brasileira de estudos sobre movimentos sociais. Tal centralidade expressa reconfigurações das relações entre os movimentos sociais e o Estado brasileiro ao longo das últimas quatro décadas, as quais tiveram implicações tanto para a organização e atuação dos movimentos como para a formulação e implementação das políticas. Um dos principais desafios deste campo de estudos tem sido construir ferramentas analíticas que nos permitam descrever esses processos e explicar as mudanças ocorridas ao longo do tempo.

O estudo da inserção de movimentos sociais no processo de produção das políticas públicas, *vis-à-vis* outros atores/redes dentro e fora do Estado e as condições que favorecem ou limitam sua influência na modelagem das políticas é uma

agenda em franco desenvolvimento que já tem mostrado importantes frutos. Um dos aspectos mais proeminentes nessa produção é o reconhecimento da mútua constituição, ou seja, de que os movimentos sociais importam para as políticas públicas e que as políticas públicas, por sua vez, impactam a emergência, o desenvolvimento e o sucesso dos movimentos (Lavalle et al., 2018).

Neste artigo buscamos colaborar com o desenvolvimento dessa agenda, refletindo sobre como movimentos sociais se relacionam com as políticas públicas. Para tanto, desenvolvemos e qualificamos argumentos apresentados preliminarmente por Tatagiba, Abers e Silva (2018). Nesse texto, propusemos um modelo de análise para abordar a agência dos movimentos sociais nas políticas públicas a partir de sua atuação na construção, proposição e defesa de modelos alternativos de políticas públicas. Já neste artigo, buscamos oferecer um modelo analítico para abordar aquilo que a literatura tradicionalmente apreende como o "contexto político", que condicionaria a atuação dos movimentos sociais nas políticas públicas.

Nossa proposta parte do reconhecimento de dois problemas na maneira como o "contexto político" foi abordado pela literatura de movimento social no Brasil e no exterior. No que se refere à literatura nacional, apesar dos avanços da última década, não temos ainda uma reflexão sistemática sobre como abordar o "contexto político" e, particularmente, como ele importa para a análise de formas e resultados da atuação dos movimentos sociais nas políticas públicas. No que se refere à literatura internacional, observa-se que, embora vários autores problematizem o conceito de "estrutura de oportunidade política", o contexto ainda emerge em grande parte das análises como um cenário inerentemente externo aos movimentos que estabelece oportunidades ou ameaças e constrange suas ações. Neste texto propomos dialogar criticamente com essas literaturas a partir de dois

objetivos complementares: de um lado, propor um modelo teórico que possibilite analisar de forma sistemática e qualificada o "contexto político" no qual se constituem e atuam os movimentos sociais; de outro lado, retirar o "contexto político" da condição de cenário, rejeitando a exterioridade como ponto de partida da análise. Assim, argumenta-se que, ao invés de se relacionarem com um "contexto político" objetivado e externo que condiciona sua formação e ação, os movimentos sociais estão inseridos em relações de interdependência com os diversos atores e instituições com quem interagem rotineiramente, constituindo o que denominamos de estruturas relacionais. Reconhecemos que a literatura já oferece vários conceitos para abordar tais estruturas relacionais: redes, campos, configurações. No entanto, optamos pelo conceito de "estrutura relacional" para enfatizar que o contexto é constituído por relações entre atores que, uma vez instituídas, estruturam ações futuras.

Na análise das relações entre movimentos sociais e políticas públicas, as estruturas relacionais que destacamos como sendo relevantes analiticamente são os *regimes políticos* e os *subsistemas de política pública*. Seguindo Tilly (2006, 2008), entendemos o regime como a configuração das relações entre os atores politicamente relevantes, a qual condiciona o acesso às discussões e decisões governamentais. Por subsistemas estamos nos referindo às configurações de poder específicas a cada setor de política pública, que conferem aos movimentos sociais diferentes condições de acesso a esses setores e influência sobre eles.

Defendemos que, em função de seu posicionamento nas relações de poder nos regimes e subsistemas, os atores políticos (entre os quais os movimentos sociais) adquirem acesso diferenciado aos recursos materiais e simbólicos que circulam nessas estruturas, influenciando e distinguindo sua capacidade de agência e consequentemente de influência sobre a política pública. Ao mesmo tempo, argumentamos

que os atores situados nessas estruturas também podem usar os recursos de que dispõem para criativamente construir novas relações. A partir de uma leitura do pragmatismo (Joas, 1997) e da sociologia relacional (Emirbayer, 1997), sustentamos que agência humana é inerentemente criativa, situada e relacional, e que atores produzem e reproduzem estruturas relacionais que, ao mesmo tempo, agem sobre eles. Junto com essa concepção da ação humana vem uma noção de "contexto" como composto pela agência de conjuntos de atores que incluem não somente os interlocutores e adversários dos movimentos sociais, mas também os próprios movimentos. Assim, o "ambiente" em que os movimentos atuam não é externo a eles e sim um conjunto de outros atores com os quais eles interagem.

Para desenvolver este argumento, o artigo encontra-se dividido da seguinte forma: na próxima seção, colocamos nossa proposta em diálogo com a produção brasileira acerca das relações entre movimentos sociais e políticas públicas; na sequência, apresentamos os alicerces teóricos de nossa proposta, as abordagens relacional e pragmatista, explicitando suas contribuições para uma concepção mais agêntica do contexto político; na quarta seção, apresentamos os conceitos de regime e subsistema; por fim, nas considerações finas sintetizamos as principais contribuições do modelo analítico proposto no artigo e a agenda de pesquisa que se abre a partir dele.

O debate brasileiro

Os estudos realizados sobre o caso brasileiro têm demonstrado empiricamente que o contexto político importa para a forma como movimentos sociais influenciam (ou não) a política pública e os resultados que alcançam nesse processo. O debate remete à importância das duas dimensões de variação do contexto político que vamos abordar: regimes e subsistemas.

Na agenda de pesquisa voltada à análise dos processos de institucionalização da participação (conselhos, orçamento participativo, conferências, entre outros), uma área pródiga de estudos a partir dos anos de 1990, a dimensão do regime foi indiretamente trabalhada a partir de dois conceitos: vontade política e projeto político. O primeiro foi pouco desenvolvido teoricamente e tratava do nível de comprometimento dos governantes com a instituição de um sistema participativo que realmente conferisse poder aos participantes (Avritzer e Navarro, 2003; Luchmann, 2002; Silva, 2001)[1]. Já o conceito de projeto político foi produto de um trabalho teórico de maior fôlego, que também buscava descrever e analisar o contexto político mais amplo em que movimentos atuavam. Evelina Dagnino, referência nesse debate, utiliza o conceito de projeto político para se referir à natureza dos conflitos em jogo nos processos de construção da democracia na América Latina (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 38-39). A intenção era enfatizar o papel da agência humana, partindo do reconhecimento de que, para além das determinações macroestruturais, o terreno da política é também estruturado por crenças e valores. A sobreposição de atores e instituições é central para o conceito, que, por essa via, nega uma abordagem dicotômica e maniqueísta das relações entre os campos da sociedade e do Estado[2]. Contudo, na medida em que o compartilhamento dos conteúdos do projeto político tendia a unificar os atores a ele associados e a opô-los a outro campo de atores também unificados por um projeto político distinto, o conceito se mostrou limitado para a operacionalização da análise empírica das dinâmicas, particularmente dos conflitos internos às coalizões de governo. Embora útil para localizar e nomear os conflitos

[1] Para uma análise crítica da trajetória do conceito "vontade política" nos estudos da participação, cf. Romão (2010) e Souza (2016).

[2] Uma dimensão importante, embora pouco tematizada nesse debate, diz respeito à questão partidária, com destaque para a variável "PT no governo".

em jogo em determinado contexto sociopolítico, o conceito carece de mediações analíticas que permitam apreender como, defrontados com situações dilemáticas, agentes se engajam em escolhas estratégicas e mobilizam ideias e instituições para realizar seus interesses, muitas vezes redefinindo suas alianças e projetos.

Na literatura dos anos 2000, a redefinição da agenda de pesquisa para uma ênfase nos resultados da participação trouxe a política pública para o centro do debate. Isso alimentou uma nova leva de estudos que explorou a heterogeneidade do Estado brasileiro, demonstrando empiricamente que as diferenças setoriais importavam para o acesso ao Estado e a conquista de bens e serviços públicos pelos movimentos.

Os estudos (Cortes, 2009; Gutierres, 2015; Losekann, 2009; Pavez, Toledo e Gonçalves, 2009; Rubim, Fernandes e Rubim, 2010; Serafim, 2013) têm demonstrado que os movimentos produzem mudanças na política pública ao integrarem *redes* e *comunidades de políticas públicas*[3], interagindo com outros atores societais e estatais. Esses estudos evidenciam ainda que o espaço para atuação dos movimentos e os resultados que alcançam no interior dessas redes são condicionados pela trajetória institucional de cada política, em particular a conformação de sua burocracia, e as formas como historicamente se construíram os vínculos entre os atores políticos relevantes. Não raro, as análises apontam a importância de ativistas com filiações múltiplas a partidos, movimentos sociais, órgãos de governo e/ou associações profissionais, não apenas para que as demandas dos

[3] Redes de política pública "descrevem relações *estáveis* entre atores que coordenam seus *interesses mútuos* no quadro de *domínios específicos de políticas*" (Blanco, Lowndes e Pratchett, 2009, p. 6, grifos nossos). Já comunidade de política pública "refere-se a um número limitado e relativamente estável de membros que dividem os mesmos valores e visão sobre quais devem ser os resultados da política setorial. As decisões são tomadas dentro dessas *communities*, em processos fechados para outras comunidades e para o público em geral" (Cortes, 2015, p. 132, grifo da autora).

movimentos alcancem o Estado, mas para a própria formulação da demanda como uma política pública. Também mostram que esse esforço dos movimentos para influenciar as políticas não raro tem alterado a configuração dos setores, com a criação de institucionalidades como ministérios, secretarias e Instituições Participativas.

Nesse sentido, por exemplo, Hochstetler e Keck (2007) exploraram a evolução do "ativismo ambiental na sociedade e no Estado" e Losekann (2009) e Oliveira (2016) examinaram a ocupação de cargos por ambientalistas nos governos federais petistas. De acordo com Dowbor (2012), o movimento sanitarista atuou na construção do SUS a partir de postos em órgãos de pesquisa e governamentais. Na área de assistência social, o movimento promoveu uma agenda de direitos, a partir de instituições partidárias e experiências em governos locais (Gutierres, 2015), criando uma *policy community* (Cortes, 2015) que atuou na construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brandão (2018) examina como técnicos em governos locais e outros profissionais apoiaram a criação do Movimento Nacional de Catadores, e como esses atores defenderam juntos a criação de um novo modelo de resíduos sólidos. Tatagiba e Teixeira (2016) e Blikstad (2017) examinaram como o movimento de moradia participou da construção do modelo autogestionário na habitação em nível local e nacional a partir de estratégias variadas, enquanto Viana (2017) examinou a influência dos defensores desse modelo no interior do governo federal. Serafim (2013) estudou a inserção dos militantes do Fórum da Reforma Urbana nos governos petistas e o impacto sobre a conformação institucional do Ministério das Cidades. Malvezzi (2007), Assis (2009) e Santana e Arsky (2016) mostraram como o programa de construção das cisternas se inseriu na proposição de um modelo alternativo de convivência com o semiárido a partir do fortalecimento dos vínculos entre os atores locais e as agências estatais responsáveis pela

política. Leitão e Silva (2017) abordaram as relações e disputas entre estratégias confrontacionais e institucionais do movimento negro na construção de políticas e espaços institucionais em prol da igualdade racial. Silva, Rocha e Alves (2012) analisaram as interdependências entre as configurações associativas em dois Territórios da Cidadania, na Bahia e no Rio Grande do Sul, e a implementação da Política de Desenvolvimento Territorial. Conti (2016) e Grisa (2012), por fim, analisaram a atuação de organizações de agricultores familiares na construção e implementação de políticas públicas que desafiaram o modelo do agronegócio.

Para evidenciar as variações setoriais observadas nas pesquisas empíricas e seus impactos sobre os resultados das políticas e os padrões de relação entre movimentos sociais e Estado, tem havido importante esforço de teorização e construção conceitual. Abers, Serafim e Tatagiba (2014) argumentaram que diferentes "repertórios de interação com o Estado" surgem como resultado dos padrões de interação entre Estado e sociedade em diferentes setores de política pública. Em diálogo com a literatura sobre "neodesenvolvimentismo", Pires e Gomide (2016) compararam vários programas governamentais para analisar dimensões "técnico-administrativas" e "política-relacionais" da capacidade estatal, enquanto Souza (2016) examinou as "capacidades conversacionais" de diferentes burocracias federais para construir processos participativos. Teixeira et al. (2016) e Tatagiba e Teixeira (2018) compararam programas governamentais para identificar uma modalidade particular de desenho política pública – os "programas associativos" – voltada a construir e fortalecer redes movimentalistas. Estabelecendo diálogo entre a literatura de intermediação política e a de capacidades estatais, Lavalle et al. (2018) objetivam explicar a institucionalização no Estado de arranjos que criam acesso para movimentos sociais ao processo decisório, o que denominam de "encaixes".

Em que pesem as contribuições dessa literatura, a relação entre movimentos sociais e contexto político segue subteorizada nos debates sobre casos brasileiros. Identificamos duas limitações principais no tratamento dessa relação. A primeira é a tendência dos estudos em partir de uma compreensão do contexto político como cenário ou ambiente no qual e perante o qual os movimentos sociais reagem. Essa compreensão tende a ter duas decorrências problemáticas para as análises. De um lado, o foco analítico concentra-se exclusivamente na agência dos movimentos sociais, desconsiderando os agenciamentos dos diversos atores e instituições com os quais os movimentos interagem, na medida em que tais agenciamentos são subsumidos ao contexto. De outro lado, ao contrário, o contexto é abordado como uma estrutura que determina externamente oportunidades e constrangimentos para a atuação dos movimentos, destituindo-os de agência. Para responder a esses problemas da literatura que abordou os casos brasileiros nos distanciamos da compreensão do contexto como cenário ou ambiente e desenvolvemos uma abordagem centrada na agência criativa, situada e relacional dos diversos atores (entre os quais os movimentos sociais) que interagem de forma interdependente nos processos de produção de políticas públicas.

A segunda limitação é a ausência de um esforço sistemático para identificar quais dimensões do contexto político importam e como importam para os resultados dos movimentos nas políticas públicas. Para responder a essa lacuna, defendemos que, à medida que buscam influenciar as políticas públicas, os movimentos sociais operam simultaneamente em duas estruturas relacionais mais ou menos distintas na sua configuração: aquela formada pelos atores, interesses e arranjos institucionais estruturados em torno de determinada coalizão governante (*regime*); e aquela composta pelos atores, interesses e arranjos institucionais que caracterizam determinado setor de política pública (*subsistemas*).

Agência e agenciamentos: repensando atores e oportunidades

Na literatura internacional, a relação entre movimentos sociais e contexto político tem sido predominantemente abordada a partir dos conceitos de oportunidade política e regime. Com esses conceitos, os teóricos do processo político (McAdam, 1982; Tarrow, 1994; Tilly, 1978) buscaram oferecer instrumentos conceituais à análise dos efeitos de estruturas políticas sobre a formação, atuação e resultados dos movimentos. Central na operação analítica da teoria do processo político (TPP) é a configuração da *polity*, a partir da distinção entre *members* e *challengers* (Gamson 1975; Tilly, 1978). A presunção de que movimentos operam por fora das instituições políticas é incluída na própria definição de movimentos sociais desses autores, como se observa em McAdam (1997, p. 173, grifos nossos): "tentativas racionais de grupos *excluídos* mobilizarem influência suficiente para promover seus interesses coletivos através de *meios não-institucionais*".

A síntese da contribuição teórica da TPP para análise do contexto político se expressa no conceito de estrutura de oportunidades políticas (EOP), através do qual (sobretudo em sua dimensão "estrutural") se buscava identificar e analisar condições político-institucionais que afetariam de maneira abrangente e generalizada processos de construção, ação e resultados dos movimentos sociais. Uma parte importante dos esforços da literatura se dedicou a identificar os atributos do ambiente político-institucional que conformariam oportunidades ou ameaças à mobilização de movimentos sociais ou às suas chances de sucesso (Tilly, 2006, p. 44).

O conceito de EOP e a perspectiva de análise a ele subjacente têm sido objeto de diversas críticas. Vários autores questionaram as tendências de misturar fenômenos distintos sob o mesmo rótulo; de ignorar o modo como situações de

adversidade ou repressão podem incentivar protestos, em vez de os desmobilizar; e, com o termo "estrutura", de enfatizar condições gerais que afetariam todos os movimentos de forma similar, entre outros problemas (Amenta e Drew, 2012; Goldstone, 2004; Goodwin e Jasper, 1999; Jasper, 2012). Mesmo autores que tiveram centralidade no desenvolvimento do conceito apresentaram críticas à reificação da EOP como uma estrutura objetiva que independeria da percepção dos atores. Tarrow (1994) rejeita a ideia de que os movimentos simplesmente respondem a oportunidades (e restrições) políticas externas, enfatizando que eles também criam oportunidades para si e para outros atores políticos na medida em que desenvolvem suas ações. McAdam, Tarrow e Tilly (2001, p. 43) propõem um deslocamento do conceito de "estrutura" de oportunidades políticas para o mecanismo de atribuição de oportunidades e ameaças pelos atores. Essa proposta é importante para confrontar lacunas e limites da perspectiva da EOP; no entanto, traz o risco de reduzir oportunidades (e ameaças) políticas às interpretações dos ativistas, ignorando a agência dos outros atores no contexto.

Dialogando com esse debate crítico sobre o conceito de EOP, construímos uma proposta teórica que se baseia em uma forma distinta de abordar a relação dos movimentos sociais com o contexto político em que atuam. Argumentamos que, ao invés de se relacionarem com uma EOP externa, os movimentos sociais estão inseridos em estruturas relacionais constituídas por agenciamentos recíprocos de diversos atores, redes e instituições que nelas agem, incluindo os próprios movimentos.

Ou seja, nossa resposta ao problema identificado na introdução deste artigo – como analisar a relação entre movimentos sociais e contexto político? – enfatiza a ação dos atores, a partir do foco na agência e nos agenciamentos recíprocos. Bebendo na fonte das abordagens pragmatista e relacional, partimos de dois pressupostos inter-relacionados: a agência

possui natureza criativa, situada e relacional; a agência criativa, situada e relacional dos atores (re)produz estruturas relacionais que, ao mesmo tempo, agem sobre os atores. Baseando-nos nesses pressupostos, que detalharemos a seguir, sustentamos uma concepção agêntica do contexto para pensar a relação entre movimentos sociais e políticas públicas.

Nossa compreensão de agência enfatiza a criatividade dos atores e a inserção deles em relações de poder. Partimos aqui de um conceito genérico de agência, seguindo Giddens (1989, p. 7), para quem

> "Agência" diz respeito a eventos dos quais um indivíduo é o perpetrador, no sentido de que ele poderia, em qualquer fase de uma dada sequência de conduta, ter atuado de modo diferente. O que quer que tenha acontecido não o teria se esse indivíduo não tivesse interferido.

Assim, agência tem a ver com a capacidade ou o poder de produzir efeitos na realidade. Associar agência com poder não significa entender o agente como livre dos efeitos do poder dos outros. Agência não deve ser confundida com uma condição "heroica" em que o ator ganha forças extraordinárias que o livram das amarras sociais (Clegg, 2010). Para Giddens (1989), agência e estrutura são intimamente interligadas, e as estruturas somente se reproduzem através da ação. No entanto, embora o autor veja o agente como *knowledgable* e, portanto, capaz de compreender e criticar as estruturas sociais, seu modelo enfatiza a reprodução de estruturas em detrimento de teorizar sobre como pode ocorrer uma agência transformadora (Sewell, 1992).

Autores influenciados pelo pragmatismo vêm avançando na explicação da mudança ao buscarem uma concepção mais dinâmica da agência, que compreende os atores como situados em relações sociais existentes e, ao mesmo tempo, capazes de agir criativamente a partir dos recursos

que aquelas relações propiciam. Na sua obra clássica sobre a sociologia da ação, Joas (1996) argumenta que a literatura nos impõe uma escolha insatisfatória entre duas concepções. Na primeira, o ator racional "calcula" custos e benefícios a partir dos incentivos apresentados pelo contexto. Na segunda, as normas culturais predeterminam a ação individual. Joas busca romper com essa distinção propondo que a ação é criativa, simultaneamente situada e reflexiva. A concepção pragmatista, da qual ele parte, entende o ator como localizado em um contexto "problemático", que dificulta respostas rotineiras, automatizadas, mas não implica que o ator pode fazer qualquer coisa. Para lidar com problemas, atores somente podem usar os recursos encontrados no contexto em que se situam. Ao mesmo tempo que limita o que atores podem fazer, essa distribuição de recursos serve como matéria-prima da própria ação (Bevir e Rhodes, 2010; Joas, 1996).

A abordagem criativa precisa ser combinada, no entanto, com uma concepção relacional da ação: ou seja, agência é sempre interação e relação, não ação isolada[4]. Para que a abordagem relacional seja coerente com a perspectiva da agência criativa, é necessário entender que os vínculos entre os atores não são estruturas inertes, deterministas, mas formam redes sociais que são ao mesmo tempo pré-construídas e transformáveis. Assim, nosso debate sobre agência tem sintonia com a perspectiva construtivista de redes sociais, conforme Emirbayer e Goodwin (1994, p. 1445), para quem estas simultaneamente limitam e possibilitam a ação humana.

Dizer que redes sociais são estruturas preexistentes, constantemente reconstruídas pelas interações humanas, não quer dizer que todos os atores na interação são dotados

[4] Abers e Keck (2017) buscam combinar a perspectiva pragmatista com a relacional ao argumentarem que a ação transformadora tende a ter uma dimensão "experimental" e outra "relacional".

dos mesmos recursos e da mesma capacidade de agir. Pelo contrário, abordagens relacionais enfatizam que a agência de qualquer ator é afetada por sua localização nas estruturas relacionais em que se insere. Na análise de redes sociais, por exemplo, atores com mais centralidade ou que operam como pontes têm acesso diferenciado aos recursos da rede e logo ocupam posições de superioridade nela em determinado momento (Diani, 2003, p. 107). Na teoria dos campos de Pierre Bourdieu (1989), por sua vez, a posição dos atores na estrutura relacional do campo é definida pela distribuição desigual dos recursos que conferem poder (capitais). Seja em função de desigualdades na forma e no tipo de vínculos dos atores, seja em função de desigualdades no acesso e uso de recursos que conferem poder, atores tendem a interagir em condições desiguais e, assim, apresentam capacidades de agência desiguais.

Essa concepção de agência criativa, situada e relacional tem implicações diretas na forma de abordar as relações entre os atores e destes com seu contexto de ação. Isso nos leva à segunda ideia que embasa nosso argumento: *a agência criativa, situada e relacional dos atores (re)produz estruturas relacionais que, ao mesmo tempo, agem sobre os atores*. A ação conjunta e interdependente de diversos atores, em geral em condições de desigualdade, produz estruturas relacionais.

Essa formulação se baseia em grande medida no trabalho de Jasper (2012), que propõe uma concepção tanto de movimentos quanto das instituições políticas como configurações de atores dotadas de agência. Para Jasper, "contextos" deveriam ser entendidos como configurações de atores agindo de forma recíproca e interdependente. Por exemplo, governos são compostos de atores, que reagem não somente a outros atores políticos, mas aos próprios movimentos. Da mesma maneira que os movimentos mobilizam protestos quando identificam oportunidades políticas, o autor salienta que as elites políticas podem entender protestos como

oportunidades para propulsionar mudanças que desejam. Ou seja, a mútua constituição não ocorre entre algo sólido e inanimado e um ator coletivo, e sim entre atores com acesso diferenciado a recursos institucionais. O "ambiente" em que movimentos atuam não é externo a eles e sim um conjunto de outros atores com os quais aqueles interagem[5].

É também fundamental compreender que uma concepção de "contextos" como estruturas relacionais não implica na ideia de que essas sejam compostas somente por atores interagindo "no presente". Ao contrário, como enfatiza a ideia de agência situada, os atores sempre agem a partir de condições produzidas e instituídas por ações passadas. Tal perspectiva atende ao alerta de Thompson (1993, p. 67):

> olhemos a história *como* história – homens e mulheres situados em contextos reais (que eles não escolheram) e confrontados perante forças incontornáveis com uma urgência esmagadora de relações e deveres, dispondo, apenas, de uma oportunidade restrita para inserir sua própria agência.

Uma estrutura relacional é, assim, um produto histórico, em que certas práticas e ideias se cristalizam em normas e papéis sociais e em que recursos são distribuídos de maneira desigual. Essas cristalizações, comumente chamadas de instituições, também possuem agência sobre os atores.

Partindo dessa concepção agêntica de atores e instituições, nosso argumento central é que movimentos que

---

[5] Para operacionalizar essa perspectiva, Jasper (2004, 2012) propõe substituir a antinomia "estrutura e agência", conceitos que ele considera demasiadamente abstratos, por "jogadores" engajados em "interações estratégicas". Embora a concepção de agência de Jasper não seja exatamente racionalista (ele é um dos principais defensores da ideia de que emoções importam para a análise dos movimentos sociais), sua redução de agência a uma noção de ação estratégica parece dar pouca atenção à complexidade do processo decisório de um ator situado, algo que consideramos melhor resolvido com a proposta pragmatista e relacional apresentada.

constroem e disputam políticas agem criativamente, interagindo ativamente com os agenciamentos de outros atores e instituições com os quais apresentam relações de interdependência. São essas interações (presentes e passadas) que conformam aquilo que a literatura tradicionalmente tem denominado de contexto político.

Assim, problematizar a externalidade e, em alguns casos, a própria separação entre os movimentos e os atores políticos e instituições não pode implicar em desconsiderar as assimetrias de poder resultantes do acesso desigual aos recursos estatais disponíveis a diferentes tipos de atores, nem em ignorar as relações de poder que influenciam a maneira como tais recursos podem ser usados. Dizer que atores de movimentos sociais interagem com outros atores em estruturas relacionais – como subsistemas de políticas públicas ou regimes – não significa que aquela interação acontece em condições igualitárias. Mas estar em desvantagem ou ser marginalizado em uma relação é diferente de estar excluído dela.

Estruturas relacionais: regime e subsistemas

Em Tatagiba, Abers e Silva (2018), defendemos que os movimentos sociais são um tipo particular de ator/rede que participa do processo de produção de políticas públicas, elaborando, experimentando e disputando modelos alternativos de políticas. A produção das ideias e o desenvolvimento das experiências, que subjazem à formulação dos modelos alternativos, sempre ocorrem em interação com outros atores (aliados, concorrentes, adversários), e seus resultados dependem de como essas interações se estruturam e desenvolvem. Afirmamos também que as oportunidades de influência dos movimentos nos processos de formulação e implementação das políticas públicas são duplamente condicionadas – pelo regime e pelos subsistemas de política pública. Articulando esses argumentos iniciais com os

pressupostos teóricos expostos na seção anterior, buscamos agora compreender como os conceitos de regime e subsistemas podem ser mobilizados para uma interpretação agêntica e relacional do contexto político.

Regime

O conceito de regime tem uma longa tradição na ciência política, remetendo, grosso modo, ao conjunto das instituições e ideias que regulam a luta pelo poder e seu exercício em uma sociedade. Na área de estudos do confronto político, o termo recebe uma conotação particular, desenvolvida por Tilly (2006, 2008), que busca compreender como regimes políticos afetam os repertórios de confronto e vice-versa.

As formulações de Tilly apresentam algumas ambiguidades no tratamento das relações entre regime e movimentos sociais. Por um lado, o autor expressa uma definição relacional de regime que inclui atores estatais e não estatais. Nas palavras dele:

> Quando as interações entre um par de atores se repetem de forma similar, nós começamos a falar de *uma relação* entre atores. Nós, então, descrevemos um regime em termos das relações prevalecentes entre os atores políticos, incluindo o governo (Tilly, 2006, p. 19).

Essa concepção se adequa a nossa proposta de definir regime político como uma estrutura relacional constituída pelos atores estatais e não estatais que têm acesso às discussões e decisões governamentais. Por outro lado, Tilly (2006) tende a tratar regimes como algo externo que condicionaria as formas assumidas pelo confronto político em cada contexto. Grande parte da sua discussão sobre regimes foca a formulação de uma tipologia de regimes a partir de características estruturais, como níveis de capacidade estatal e de democracia. Dessa tipologia se desdobra o argumento de

que diferentes tipos de regime ofereceriam mais ou menos oportunidades à ocorrência de distintas formas de contestação política, entre as quais os movimentos sociais. O modo como Tilly constrói este argumento tende a presumir que os atores contestatórios são necessariamente distintos dos atores que conformam os regimes (Jasper, 2012).

A falta de uma discussão mais agêntica dos regimes em Tilly é estranha, dado que, como Gross (2010) mostra na discussão de repertórios, o autor utiliza uma concepção de ação humana que se aproxima fortemente da vertente pragmatista e relacional que propomos. Repertórios para Tilly (2006, p. 35) são conjuntos de rotinas de reivindicação que têm "caráter agrupado, aprendido, porém improvisado". Ou seja, são formas de agir, ao mesmo tempo definidas historicamente e constantemente transformadas pela criatividade dos atores em situações específicas. O autor, no entanto, não usa a mesma concepção agêntica para discutir regimes. Apesar de defini-los como padrões de interação, na operacionalização empírica Tilly normalmente os trata como contextos com características que afetam e são afetadas pela ação contestatória, e não como arenas onde a ação ocorre.

Outros autores apresentam definições de regime que incluem os movimentos mais claramente. Para Baiocchi (2005, p. 18), "Regimes Estado-Sociedade Civil são os padrões estáveis de interações entre Estado e Sociedade Civil, cuja característica definidora é a forma como as demandas societais são reconhecidas". Assim, diferentes regimes Estado-Sociedade Civil, ao apresentarem e possibilitarem distintas formas de reconhecimento das demandas societárias, tenderiam a oferecer maiores ou menores oportunidades para a atuação de atores como os movimentos sociais, envolvidos centralmente na construção e expressão de tais demandas.

Outra formulação de regimes que apresenta similaridades com a nossa é elaborada por Dufour e Ancelovici (2018, p. 165), que definem um "regime de cidadania" como "a

forma que um Estado particular enquadra (legalmente e através de ação pública) as relações que estabelece com seus cidadãos". Um aspecto importante desse conceito é a ênfase conferida às "heranças" de processos passados na conformação institucional do regime.

Embora a referência a regimes remeta ao conjunto dos atores políticos relevantes numa dada sociedade, vale a pena esclarecer que em cada momento existe uma coalizão governante que centraliza decisões do governo federal. Para Stone (1989, p. 5), a ideia de coalizão governante "nos obriga a enfrentar o fato de que arranjos informais são amarrados por um grupo central – tipicamente um grupo de *insiders* – que se encontram regularmente na tomada de decisões". Nesse sentido, em diferentes coalizões políticas variam as formas de interação, as demandas societárias reconhecidas e os atores e interesses que têm acesso e influência nos processos decisórios governamentais.

Em síntese, regimes são compostos pela estrutura das relações entre atores politicamente relevantes da sociedade e do Estado e destes com arranjos institucionais, regras e ideias instituídos pelos conflitos políticos e por políticas públicas do passado, e são liderados por coalizões governantes. A posição ocupada pelos atores e interesses dos movimentos sociais no regime define oportunidades e/ou obstáculos para reconhecimento, acesso e influência institucional de tais atores e interesses. Em diferentes regimes, movimentos sociais terão distintas possibilidades de avançar em suas causas, em função do lugar que ocupam no regime e na relação na/com a coalizão governante.

Subsistemas

Existe uma longa tradição no campo de políticas públicas de explicar a variação setorial com base nas diferentes configurações relacionais entre atores especializados em um tema, como saúde, segurança, moradia, etc. Redes de política

pública, redes temáticas, comunidades de política pública, comunidades epistêmicas e subsistemas de política pública são alguns dos conceitos usados para descrever e analisar esses campos temáticos de interação. Aqui abordamos essas estruturas relacionais setoriais a partir do conceito de subsistema.

Desde os anos de 1950, os subsistemas são definidos na ciência política como campos "compostos de um número limitado de atores e instituições, geralmente reunidos em grupos mais ou menos coesos, que se especializam e direcionam seus esforços para algumas questões específicas em relação a uma política" (Capella e Brasil, 2015, p. 58). Subsistemas têm uma dinâmica que parcialmente independe do regime vigente: as comunidades de políticas que integram os subsistemas debatem propostas e buscam colocar ideias na agenda, muitas vezes a despeito dos interesses expressos pelas coalizões de governo (Capella e Brasil, 2015, p. 65).

Como os outros conceitos mencionados, o de "subsistema" chama a atenção para o fato de políticas públicas serem produzidas através das interações entre múltiplos tipos de atores estatais e não estatais (Rhodes, 2006). Desde os anos 1970, autores como Heclo (1978 apud Capella e Brasil, 2015) criticam a tese do "triângulo de ferro", segundo a qual as políticas surgiriam da interação entre três tipos de elite: parlamentares, burocratas e grupos de interesse. Para Howlett e Ramesh (1998), o conceito de subsistemas possibilita identificar a existência não somente de atores estatais e grupos de interesse, mas também de grupos mobilizados por expertise ou comprometimento com um tema:

> O principal impulso da literatura de subsistemas de políticas é sua tentativa de derivar uma concepção dos principais atores das políticas que transcende as distinções tradicionais "positivistas" entre agentes e estruturas, e especialmente entre atores estatais e sociais, definidos institucionalmente (Howlett e Ramesh, 1998, p. 469-469).

Embora o termo subsistema tenha sido utilizado por vários autores, os proponentes do Modelo de Coalizões de Defesa (*Advocacy Coalition Framework*) apresentam uma acepção especialmente interessante para nossos fins. Nas palavras de Jenkins-Smith; St. Clair e Woods (1991, p. 852):

> Concebemos o processo de políticas públicas como operando dentro de "subsistemas de políticas públicas" parcialmente segmentados, compostos das instituições e atores que estão diretamente envolvidos no processo de políticas públicas em uma área especializada de política. Membros de subsistemas incluem representantes de empresas, grupos de interesses, associações comerciais, órgãos do executivo e comissões legislativas, bem como autoridades eleitas, estudiosos e jornalistas que regularmente acompanham e buscam influenciar o curso de uma política pública na área temática.

Essa perspectiva compreende cada subsistema como formado não por uma única "rede", mas por várias "coalizões de defesa". Assim, subsistemas aparecem como arenas de disputa. A dinâmica de subsistemas é caracterizada pelo conflito entre diferentes ideias, defendidas por diferentes coalizões, o que resulta em mudança ou "aprendizado". O processo de mudança ocorre ao mesmo tempo por dentro do subsistema e em função de mudanças externas na sociedade mais ampla (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993).

Há, no entanto, duas limitações no conceito de subsistema apresentado por Jenkins-Smith e colegas. Primeiro, movimentos sociais estão notavelmente ausentes[6]. Segundo, o Modelo de Coalizão de Defesa tende a presumir que coalizões naturalmente interligam atores que compartilham

[6] A literatura de políticas públicas tende a tratar os atores societários de forma unificada, a partir do conceito de "grupos de interesse". Não há, no entanto, uma discussão específica e aprofundada sobre movimentos sociais.

as mesmas crenças. Essa maneira de pensar a ligação entre ideias e relações sociais vai de encontro com a proposta que elaboramos em Tatagiba, Abers e Silva (2018), na qual defendemos uma visão relacional e experimental da construção de ideias de política pública. Ou seja, ideias não antecedem as interações entre os atores, mas são construídas e transformadas através delas.

Mesmo assim, a abordagem dos subsistemas propõe uma perspectiva fértil para explorar analiticamente a (maior ou menor) heterogeneidade do Estado contemporâneo e particularmente analisar distintas oportunidades e constrangimentos que essa heterogeneidade coloca para a inserção e atuação dos movimentos sociais em diferentes subsistemas. Compreender o "setor" de política como uma estrutura relacional nos permite explorar a ação de movimentos sociais que defendem modelos alternativos não apenas por meio de atos de protesto e contestação, mas também pela participação em disputas entre diferentes coalizões no interior do subsistema.

Assim, enquanto o regime nos permite tematizar as configurações relacionais de poder que importam para a ação dos movimentos sociais sobre as políticas públicas, o conceito de subsistema nos permite captar as variações no interior do regime em razão das configurações de poder específicas a cada setor de política pública, que conferem aos movimentos sociais diferentes condições de acesso e influência. Sob uma mesma coalizão de governo, subsistemas de políticas públicas podem variar significativamente na sua abertura à atuação de movimentos sociais.

A política ambiental, por exemplo, sempre foi marginalizada nos governos federais brasileiros (regimes). Mas, em função de certo apoio internacional, criou-se ao longo dos anos 1990 um conjunto de políticas (subsistema) a que as entidades ambientalistas tiveram amplo acesso (Abers et al., 2000). A mudança de regime representada pela eleição

de Lula ampliou o acesso ao governo por parte de movimentos mais próximos à coalizão governante. A nomeação de Marina Silva – liderança do partido do presidente e que também tinha laços fortes com entidades ambientalistas – para o Ministério de Meio Ambiente possibilitou que diversos ambientalistas ocupassem cargos importantes (Losekann, 2009; Oliveira, 2016). De maneira similar, a nomeação de Olívio Dutra – outra pessoa com papel central no partido – como ministro das Cidades criou um canal de acesso para o Movimento de Reforma Urbana dentro do governo federal (Serafim, 2013). Em outras áreas, no entanto, movimentos sociais não se beneficiaram desse tipo de conexão. Assim, podemos entender que quando membros de movimentos sociais ocupam posições importantes dentro do regime, as possiblidades de acesso aumentam. Da mesma maneira, mudanças na coalizão – como a saída da Marina Silva e seu voo próprio como candidata, ou a decisão de substituir Olívio por Marcio Fontes, do Partido Progressista (PP), em função do mensalão – podem ter efeitos dramáticos na capacidade de movimentos sociais manterem influência sobre as políticas.

Quando tais mudanças ocorrem, a consolidação do subsistema de maneira relativamente independente do apoio político da coalizão pode ser chave. No caso ambiental e das Cidades, pesquisas mostram que a absorção de ideias de movimentos sociais no interior da burocracia ajudou a sustentar as políticas mesmo na ausência de apoio político em nível mais alto (Viana, 2017). O golpe de 2016 também teve efeitos distintos em subsistemas mais consolidados – como a saúde, cujo Conselho Nacional emergiu como uma importante fonte de resistência ao desmonte da política (Rezende, 2018) – e menos consolidados – como no caso da Economia Solidária, que dependia fortemente de alguns atores petistas para sua sobrevivência como política pública e foi em grande medida desmantelada a partir de 2016.

Ao invés de apresentar constatações empíricas e/ou genéricas de que o "contexto importa", o modelo proposto espera apoiar a identificação de processos e mecanismos de interação entre diferentes estruturas relacionais e seus atores. Isso significa não apenas definir tipologias e categorias de análise (subsistemas mais e menos consolidados, regimes mais ou menos permeáveis aos movimentos), mas também explorar o modo como atores em diferentes tipos de subsistemas e regimes interagem e exercem suas agências.

Considerações finais e agenda de pesquisa

Este artigo buscou contribuir para o desenvolvimento da agenda de pesquisa acerca das relações entre movimentos sociais e políticas públicas, oferecendo um modelo para a análise do contexto político enquanto estrutura relacional de poder. Inspirados pela abordagem relacional e pragmática sugerimos que, ao invés de se relacionarem com um "contexto político" objetivado e externo, os movimentos sociais se inserem em relações de interdependência envolvendo diversos atores e instituições com os quais interagem rotineiramente. As oportunidades e os constrangimentos confrontados pelos movimentos sociais na atuação nas políticas públicas passam a se enquadrar como produtos de agenciamentos simultâneos e recíprocos de diversos atores, redes e instituições, incluindo os próprios movimentos.

Apresentamos duas configurações dessas estruturas que condicionam as formas de acesso, desenvolvimento e resultados da ação dos movimentos nas políticas públicas: os regimes e os subsistemas. Cada regime e subsistema de política pública tem uma configuração distinta, produzida pelas agências situadas, relacionais e, em geral, desiguais dos diversos atores que o integram. Nessa perspectiva, os movimentos sociais não se relacionam *com* o regime ou *com* os subsistemas – conforme se depreenderia de uma formulação

contextualista da relação entre movimentos sociais e políticas públicas –, mas *no* regime e *no* subsistema.

Os conceitos de regime e subsistema possibilitam distinguir as estruturas relacionais nas quais os movimentos atuam que são importantes para a análise. Os atores do subsistema são as coalizões que se constroem em torno de determinadas ideias de política pública, enquanto o regime é composto por interações entre atores políticos relevantes que, conduzidos por coalizões de governo, afirmam e defendem projetos de sociedade. A capacidade de agir de forma repressiva ou de alocar recursos vultuosos somente possíveis através do financiamento público tende a ser uma exclusividade dos atores do regime. Já definir o que é competência técnica no âmbito de certa política e quem são os atores dotados de tal competência costuma ser uma ação dos atores do subsistema. Nesse sentido, o regime tende a estabelecer parâmetros mais gerais para a relação entre Estado e sociedade civil, a partir dos quais os movimentos sociais constroem seus repertórios. Mas pode haver variações significativas entre os subsistemas em termos das condições que estabelecem para os atores construírem seus repertórios. As especificidades das burocracias em cada subsistema – particularmente das relações destas com os movimentos sociais e suas causas – é um dos elementos para explicar tais variações.

Como o posicionamento em estruturas relacionais afeta o acesso a recursos, a possiblidade de disseminar ideias, as oportunidades de participar das deliberações? Como atores conseguem transformar suas posições nessas estruturas? Responder a esse tipo de pergunta exige uma especificação das formas como ocorrem os agenciamentos recíprocos entre atores e instituições atuantes nos regimes e subsistemas e, especialmente, como tais agenciamentos permitem explicar o que é produzido em termos de políticas públicas. Da mesma forma, será preciso identificar como as estruturas relacionais de regimes e subsistemas afetam o acesso de

diferentes atores a recursos que possibilitam influenciar o desenho ou implementação de uma política pública específica. Através da comparação sistemática das configurações de regimes e subsistemas e das interdependências destes e seus atores, esperamos avançar mais na análise sobre como as ações de movimentos sociais para influenciar políticas ocorrem e o que elas produzem.

Rebecca Neaera Abers
possui graduação em Social Studies pela Harvard University (1988), mestrado e doutorado em Planejamento Urbano pela University of California Los Angeles (1992 e 1997). Atualmente é professora associada da Universidade de Brasília. Desenvolve pesquisas sobre as relações entre estado e sociedade civil, burocracia, criatividade política, ativismo e transformação institucional, gestão de água e comitês de bacia hidrográfica, políticas participativas, movimentos sociais. É uma das coordenadoras do Grupo de Pesquisa Repensando as Relações Sociedade e Estado (Resocie).

Marcelo Kunrath Silva
doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2001), é professor titular do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Desenvolve pesquisas na área de sociologia política e, desde 2009, coordena o Grupo de Pesquisa Associativismo, Contestação e Engajamento (GPACE).

Luciana Tatagiba
é professora livre-docente do Departamento de Ciência Política da Unicamp. Realizou seu mestrado no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, e o doutorado no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, ambos na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Desde 2008 é uma das coordenadoras do Núcleo de Pesquisa em

Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (Nepac-Unicamp). Desenvolve pesquisas sobre democracia e participação, movimentos sociais e protestos no Brasil.

Bibliografia

ABERS, Rebecca Neaera. 2018. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian State. *Latin American Politics and Society*, New Jersey. No prelo.

ABERS, Rebecca Neaera; VON BÜLLOW, Marisa; LITTLE, Paul; MILLIKAN, Brent. 2000. Civil society participation in the Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest. Washington D.C., World Bank *Strategic Compact /Rain Forest Trust Fund. Estudo não publicado.*

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. 2017. *Autoridade prática*: ação criativa e mudança institucional na política das águas do Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

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

AMENTA, Edwin; HALFMANN, Drew. 2012. Opportunity knocks: the trouble with political opportunity and what you can do about it. In: GOODWIN, Jeff; JASPER, James (orgs.). *Contention in context*: political opportunities and the emergence of protest. Stanford: Stanford University Press. pp. 227-239.

ASSIS, Thiago Rodrigo de Paula. 2009. *Sociedade civil, Estado e políticas públicas*: reflexões a partir do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) no estado de Minas Gerais. 158 f. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Seropédica.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. 2003. *A inovação democrática no Brasil*: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez.

BAIOCCHI, Gianpaolo. 2005. *Militants and Citizens*: the politics of participatory democracy in Porto Alegre. Stanford: Stanford University Press.

BEVIR, Mark; RHODES, Roderick Arthur William. 2010. *The State as cultural practice*. Oxford: Oxford University Press.

BLANCO, Ismael; LOWNDES, Vivien; PRATCHETT, Lawrence. 2009. *Re-organising Babylon*: on the meaning of policy networks and network governance and their democratic consequences. Paper prepared for

the conference Governance Networks: Democracy, Policy Innovation and Global Regulation, Roskilde University.

BLIKSTAD, Karin. 2017. *Movimentos sociais de pessoas pobres*: entre as urgências e o direito. 266 f. Tese de Doutorado em Ciência Política. Campinas: Unicamp.

BOURDIEU, P. 1989. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel.

BRANDÃO, Igor Ribas. 2018. *Governar o desperdício*: a inclusão de catadores no regime brasileiro de políticas de resíduos. 260 f. Tese de Doutorado em Ciência Política. Brasília, DF: UnB.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. 2015. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos estudos Cebrap*, São Paulo, n. 101, pp. 57-76.

CLEGG, Stewart. 2010. The State, power, and agency: missing in action in institutional theory? *Journal of Management Inquiry*, London, v. 19, n. 1, pp. 4-13.

CONTI, Irio Luiz. 2016. *Organizações sociais e políticas públicas*: inserção da Fetraf-Sul nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. 329 f. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Rural. Porto Alegre: UFRGS.

CORTES, Soraya Vargas (org.). 2009. *Participação e saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

_____. 2015. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 17, n. 38, pp. 122-154.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. 2006. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: _____. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006. pp. 13-92.

DIANI, Mario. 2003. "Leaders" or Brokers? Positions and Influence in Social Movement Networks. In: DIANI, Mario; McADAM, Doug. *Social movements and networks*: relational approaches to collective action. Oxford: Oxford University Press. pp. 104-122.

DOWBOR, Monika. 2012. *Arte da institucionalização*: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006). 288 f. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: USP.

DUFOUR, Pascale; ANCELOVICI, Marcos. 2018. From citizenship regimes to protest regimes? In: PAQUET, Mireille; NAGELS, Nora; FOUROT, Audet-Claire. *Citizenship as a regime*. Kingston: McGill-Queen's University Press. pp. 165-185.

EMIRBAYER, Mustafa. 1997. "Manifesto for a relational sociology". *The American Journal of Sociology*, Chicago, v. 103, n. 2, pp. 281-317.

EMIRBAYER, Mustafa; GOODWIN, Jeff. 1994. Network analysis, culture, and the problem of agency. *The American Journal of Sociology*, Chicago, v. 99, n. 6, pp. 1411-1454.

GAMSON, William. 1975. *The strategy of social protest*. Homewood: The Dorsey Press.

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

GOLDSTONE, Jack. A. 2004. More social movements or fewer? Beyond political opportunity structures to relational fields. *Theory and Society*, New York, v. 33, pp. 333-365.

GOODWIN, Jeff; JASPER, James. 1999. Caught in a winding, snarling vine: the structural bias of political process theory. *Sociological Forum*, New York, v. 14, n. 1, pp. 27-54.

GRISA, Catia. 2012. *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil*: produção e institucionalização das ideias. 281 f. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Rio de Janeiro: UFRRJ.

GROSS, Neil. 2010. Charles Tilly and American pragmatism. *The American Sociologist*, New York, v. 41, n. 4, pp. 337-357.

GUTIERRES, Kellen Alves. 2015. *Projetos políticos, trajetórias e estratégias*: a política de assistência social entre o partido e o Estado. 253 f. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Campinas: Unicamp.

HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret E. 2007. *Greening Brazil*: environmental activism in state and society. Durham; London: Duke University Press.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. 1998. Policy subsystem configurations and policy change: operationalizing the postpositivist analysis of the politics of the policy process. *Policy Studies Journal*, New Jersey, v. 26, n. 3, pp. 466-481.

JASPER, James. 2004. A strategic approach to collective action: looking for agency in social-movement choices. *Mobilization*, Chicago, v. 9, n. 1, pp. 1-16.

_____. 2012. Introduction: from political opportunity structures to strategic interaction. In: GOODWIN, Jeff; JASPER, James (orgs.). *Contention in context*: political opportunities and the emergence of protest. Stanford: Stanford University Press, pp. 1-36.

JENKINS-SMITH, Hank C.; ST. CLAIR, Gilbert K.; WOODS, Brian. 1991. Explaining change in policy subsystems: analysis of coalition

stability and defection over time. *American Journal of Political Science*, Washington, DC, v. 35, n. 4, pp. 851-880.

JOAS, Has. 1996. *The creativity of action*. Chicago: University of Chicago Press.

LAVALLE, Adrian Gurza et al. (orgs). 2018. *Movimentos sociais e institucionalização*: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: Editora UERJ. No prelo.

LEITÃO, Leonardo Rafael Santos; SILVA, Marcelo Kunrath. 2017. Institucionalização e contestação: as lutas do Movimento Negro no Brasil (1970-1990). *Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 16, pp. 315-347.

LOSEKANN, Cristiana. 2009. A presença das organizações ambientalistas da sociedade civil no governo Lula (2003-2007) e as tensões com os setores econômicos. 209 f. Tese de Doutorado em Ciência Política. Porto Alegre: UFRS.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. 2002. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. 225 f. Tese de Doutorado em Ciência Política. Campinas: Unicamp.

MALVEZZI, Roberto. 2007. *Semi-Árido*: uma visão holística. Brasília, DF: Confea.

McADAM, Doug. 1982. *Political process and the development of black insurgency, 1930-1970*. Chicago: University of Chicago Press.

_____. 1997. The political process model. In: BUECHLER, Steven; CYLKE Jr., Kurt (eds.). *Social movements*: perspectives and issues. Mountain View: Mayfield. pp. 172-192.

McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. 2001. *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press.

OLIVEIRA, Marília Silva de. 2016. *Movimento para as instituições*: ambientalistas, partidos políticos e a liderança de Marina Silva. 306 f. Tese de Doutorado em Ciência Política. Brasília, DF: UnB.

PAVEZ, Thais Regina; TOLEDO, Demétrio Gaspari Cirne de; GONÇALVES, Renata da Rocha. 2009. *Redes sociais, mobilização e segurança pública*: evolução da rede de atores da segurança pública no processo preparatório da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Brasília, DF: Ministério da Justiça.

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

REZENDE, Debora Almeida 2018. *Where does participation go?* Resistances and changes in repertoires of interaction inside and beyond the National Councils. Paper apresentado no XXXVI Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino-Americanos, Barcelona.

RHODES, Roderick Arthur William. 2006. Policy Network Analysis. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (orgs.). *Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, New York: Oxford University Press, pp. 425-447.

ROMÃO, Wagner de Melo. 2010. Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo. 235 f. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: USP.

RUBIM, Antonio Albino Canelas; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri (orgs.). 2010. *Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura*. Salvador: Edufba.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank C. 1993. *Policy change and learning*: an advocacy coalition approach. Boulder: Westview Press.

SANTANA, Vitor Leal; ARSKY, Igor da Costa. 2016. Aprendizado e inovação no desenho de regras para a implementação de políticas públicas: a experiência do Programa Cisternas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 67, n. 2, pp. 203-226.

SERAFIM, Lizandra. 2013. *Participação no governo Lula*: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010). Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Campinas: Unicamp.

SEWELL, William H. 1992. A theory of structure: duality, agency, and transformation. *American Journal of Sociology*, Chicago, v. 98. n. 1, pp. 1-29.

SILVA, Marcelo Kunrath. 2001. *Construção da "participação popular"*: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. 295 f. Tese de Doutorado em Sociologia. Porto Alegre: UFRS.

SILVA, Marcelo Kunrath; ROCHA, Ana Georgina; ALVES, Marcia Cristina. 2012. Desenvolvimento territorial e associativismo: uma análise comparativa. *Tomo*, São Cristóvão, v. 1, pp. 60-86.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. 2016. *Capacidades estatais para a promoção de processos participativos*: uma análise das formas de organização das conferências nacionais. Tese de Doutorado em Ciência Política. Brasília, DF: UnB.

STONE, Clarence N. 1989. *Regime politics*: governing Atlanta – 1946-1988. Lawrence: University Press of Kansas.

TARROW, Sidney. 1994. *Power in movement*: Social movements, collective action and politics. Cambridge: Cambridge University Press.

TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo Kunrath. 2018. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, Roberto; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (orgs). *Burocracia e políticas públicas no Brasil*: interseções analíticas. Brasília, DF: Ipea/Enap. pp. 106-138.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. 2018. "Movimentos sociais e a implementação de políticas públicas: a controversa novidade dos "programas associativos". In: TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves (eds). *Movimentos sociais e políticas públicas*. Araraquara: Editora Unesp. no prelo.

_____. 2016. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. *Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, pp. 85-102.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. et al. 2016. *A participação da sociedade na implementação de políticas públicas*: a novidade dos "programas associativos". Trabalho apresentado no XL Encontro Anual da Anpocs, Caxambu.

THOMPSON, E. P. 1993. As peculiaridades dos ingleses. *Textos Didáticos*, Campinas, n. 10, pp. 9-98.

TILLY, Charles. 1978. *From mobilization to revolution*. An Arbor: Addison-Wesley.

_____. 2006. *Regimes and repertoires*. Chicago: University of Chicago Press.

_____. 2008. *Contentious performances*. Cambridge: Cambridge University Press.

VIANA, Rafael Rocha. 2017. Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades: um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias. 147 f. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Brasília, DF: UnB.

CC BY

AS ORIGENS MOVIMENTISTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PROPOSTA ANALÍTICA APLICADA ÀS ÁREAS DE CRIANÇA E ADOLESCENTE, DIREITOS HUMANOS E SAÚDE[1]

Monika Dowbor

é professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). São Leopoldo, RS, Brasil E-mail: mdowbor@gmail.com

Orcid: 0000-0002-1845-046X

Euzeneia Carlos

é professora do Departamento de Ciências Sociais Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, ES, Brasil. E-mail: euzeneiacarlos@gmail.com

Orcid: 0000-0003-0553-2746

Maria do Carmo Albuquerque

é pesquisadora do Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC) do Cebrap. São Paulo, SP, Brasil. E-mail: mcarmoa@gmail.com

Orcid: 0000-0003-3026-3429

http://dx.doi.org/10.1590/0102-047080/105

Introdução

A literatura de políticas públicas indica que os produtores de políticas são gestores públicos, comunidades epistêmicas (Haas, 1992) e comunidades de especialistas (Kingdon, 1995). Na fronteira dos debates entre esse campo de estudos e o de movimentos sociais, mostramos neste artigo, do ponto de vista analítico e empírico, que os movimentos sociais não

[1] Este artigo é produto da pesquisa *Efetividade dos movimentos sociais nas políticas públicas em perspectiva comparada*, realizada com auxílio do Edital Universal 2014 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação de Apoio à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes). Versão preliminar foi apresentada no III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, realizado em Vitória (ES), em 2017. Agradecemos os comentários de Wagner Romão e as sugestões dos pareceristas anônimos da revista *Lua Nova*.

são apenas desafiadores do *status quo*, mas também podem apresentar propostas concretas para as políticas públicas. Em geral a elaboração dessas propostas é invisibilizada porque realizada em períodos de latência, isto é, fora dos picos de mobilização. Trata-se de experiências-piloto, aqui entendidas por meio do conceito de inovação social, através das quais as organizações de movimentos geram soluções para os problemas identificados e para os quais não existem ainda respostas do poder público. Desenvolver uma inovação social é o primeiro passo que qualifica o movimento como propositor de alternativas a serem apresentadas a governos e que podem ser incorporadas como instrumentos de políticas públicas. O processo de elaboração de inovações, apresentação de alternativas e adoção de instrumentos é perpassado pela atuação estratégica de atores e por conflitos e disputas.

Neste artigo propomos uma sequência de categorias analíticas capaz de iluminar o processo de ação coletiva através do qual os projetos-piloto desenvolvidos por movimentos são adotados como políticas públicas. Para tanto, articulamos três conceitos de diferentes corpos teóricos – inovação social, alternativa e instrumento de política pública – que são usados pelas respectivas literaturas para iluminar apenas uma parte do processo em tela. Desse modo, a constatação empírica, baseada nos estudos de caso, de que os projetos-piloto e as experiências de movimentos sociais chegam a disputar a atenção de gestores e podem se tornar parte das políticas públicas é analiticamente reconstruída da seguinte maneira: como as inovações sociais desenvolvidas por movimentos sociais para atender a necessidades sociais (Mulgan et al., 2007) disputam a atenção de gestores públicos enquanto alternativas para os problemas públicos (Kingdon, 1995) e se tornam eventualmente instrumentos de políticas adotados pelos governos (Lascoumes e Le Galès, 2012).

Apesar de o artigo focar a atuação de movimentos sociais, o esquema analítico importa conceitos que pertencem a

outros corpos teóricos, por não se encontrarem na literatura de movimentos sociais categorias capazes de iluminar o processo identificado empiricamente nos casos analisados. A primeira parte desse processo diz respeito às experiências-piloto, isto é, às atividades concretas que os atores de movimentos desenvolvem, traduzindo seus objetivos políticos em práticas sociais. A teoria de movimentos sociais não desenvolve uma abordagem para lidar com as fases de latência dos movimentos e, para analisar as experiências-piloto, buscamos o conceito de inovação social. Uma possibilidade seria usar o conceito de projeto político, de Evelina Dagnino, que se refere a um "conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos" (Dagnino, 2004, p. 144). Trata-se de um conceito capaz de identificar e sistematizar os conflitos em termos de crenças e valores nos processos mais amplos e de médio e longo prazo, mas não oferece o arcabouço analítico para capturar as experiências de menor alcance, especialmente suas formas de elaboração e sistematização. Essas dimensões são encontradas no conceito de inovação social, que permite iluminar detalhes da construção de práticas inovadoras, conforme veremos. O conceito de alternativas, por sua vez, provém de abordagens que buscam entender como as propostas de atores diversos se tornam políticas públicas. Esse tema está apenas começando a entrar no radar das análises de movimentos sociais, e o campo está iniciando as possíveis formas de análise. É o caso também do conceito de instrumentos de políticas públicas, de origem francesa, que traz para nosso arcabouço a possibilidade de olhar as políticas do ponto de vista de conflitos, interesses e valores, mas já como dispositivos adotados por gestores.

A articulação desses três elementos em sequência permite, por um lado, visualizar a atuação de atores coletivos que buscam traduzir em práticas sociais e políticas públicas

seus objetivos políticos e, por outro, desnudar o processo de mudança nas políticas públicas. Isso porque valoriza o sequenciamento de episódios: inovação social (origem societal da proposta e seu caráter inovador), alternativa (reconhecimento pelos gestores) e instrumento (incorporação pelo Estado como dispositivo de política). Assim, para apreender o processo de mudança na política pública, impulsionado por formas societais de solução de problemas, faz-se necessário considerar desde a criação da inovação pelos atores sociais até sua transformação em instrumento de política, intermediado por seu reconhecimento pelos gestores como alternativa plausível e eficaz diante de outras opções.

O intuito deste artigo é mostrar que políticas públicas podem ter origem em movimentos sociais, em suas experiências inovadoras, e quando são reconhecidas pelos gestores como alternativas de política. Em outras palavras, as formas pretéritas de ação de atores coletivos contribuem para a mudança institucional e demonstram a incidência dos movimentos nas políticas públicas para além da pressão, mas não sem ela.

Empiricamente, este trabalho tem como base as campanhas de mobilização de três movimentos sociais, desenvolvidas ao longo dos anos 1990 e 2000: movimento de defesa da criança e do adolescente do município de São Paulo; movimento de direitos humanos do Espírito Santo; e movimento sanitarista nacional. Os movimentos sociais são descritos através de conceitos tradicionais das abordagens de efeitos políticos de movimentos, tais como campanhas de mobilização, oportunidades políticas e repertório de interação.

Grosso modo, a campanha é um momento de visibilidade das ações do movimento social voltadas a um objetivo comum, formada por um conjunto de episódios e eventos com sequenciamento, concatenados e constituintes do processo de ação coletiva (Tilly, 2006). Os casos analisados apresentam respectivamente: campanha pela municipalização da

política socioeducativa, de 1999 a 2010; campanha contra a impunidade e violência, de 1993 a 2002; campanha pela formação de recursos humanos no Sistema Único de Saúde (SUS), entre 1996 e 2001. Por seu turno, as oportunidades políticas incluem incentivos e restrições à ação coletiva e a seus resultados, sendo cognitivamente percebidas pelos atores coletivos (McAdam, Tilly e Tarrow, 2001). O repertório de interação, por fim, equivale a estratégias e performances desenvolvidas pelo movimento no contexto de interação com os oponentes (Tilly, 2006), incluindo tanto as ações extrainstitucionais quanto as institucionais (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Dowbor, 2012).

Operacionalizada mediante análise longitudinal e estudos de caso em profundidade, a pesquisa foi construída a partir de ferramentas do método qualitativo, como pesquisa documental no acervo de organizações do movimento e entrevista semiestruturada com ativistas em cada campanha. Em termos analíticos, o estudo enfatiza o processo de ação coletiva ao longo de um *continuum* temporal e sua influência na política pública, reconstruído através da articulação entre as categorias de inovação social, alternativa e instrumento.

O artigo segue estruturado em três seções: após esta introdução, a segunda seção discute as categorias analíticas mobilizadas; a terceira apresenta os estudos de caso à luz das categorias de movimentos sociais, delineando o modo de construção da inovação social, sua aceitação como alternativa e posterior incorporação como instrumento de política; por fim, discutimos os principais achados do estudo.

Como estudar as origens movimentistas de políticas públicas? A sequência analítica de inovação social, alternativa e instrumento de política pública

Esta seção explica como os conceitos de inovação social, alternativa e instrumento ajudam a iluminar a atuação de movimentos sociais que buscam transformar seus objetivos

políticos em ações concretas, quer no âmbito da sociedade, quer na esfera de políticas públicas. Procuramos mostrar como a articulação dos três conceitos contribui para a reconstrução do processo que remete às origens movimentistas de políticas públicas.

Experiências-piloto como inovações sociais

Os movimentos sociais em seus períodos de latência (Melucci, 1996) desenvolvem atividades de bastidores, entre as quais a tradução prática de seus objetivos e reivindicações políticas em experiências concretas. De caráter local e/ou em formato de pilotos, esses projetos-piloto buscam resolver problemas sociais para os quais não existem ainda respostas estruturadas em serviços públicos ou aos quais o poder público nunca dedicou atenção. O conceito que melhor especifica esse tipo de experiência, a de colocar novas ideias em prática, é o de inovação social. Seu cerne consiste em circunscrever as experiências que buscam abranger necessidades sociais ainda não atendidas (Mulgan et al., 2007), o que corrobora o caráter reivindicativo e ao mesmo tempo inovador das propostas dos movimentos.

O conceito de inovação social começou a alimentar estudos a partir da década de 1990, e no Brasil sua expansão é mais recente (Ferrarini, 2016). A inovação social se diferencia da ideia de inovação tecnológica, utilizada por Schumpeter para analisar processos de inovação em países e empresas com foco na solução de problemas econômicos e maximização do lucro (Bignetti, 2011), ao passo que a inovação social permite analisar soluções políticas para demandas sociais, partindo do pressuposto de que as instituições e as políticas sociais existentes não atendem a todas as demandas postas e vocalizadas no mundo. Nessa lacuna, organizações, indivíduos e movimentos promovem ações que buscam maneiras de atender àquelas necessidades sociais. São inovações porque se trata de ações inéditas em um dado

lugar, e são sociais porque se desenvolvem majoritariamente pelo esforço da sociedade civil e buscam resolver problemas sociais (Bignetti, 2011, p. 6; Mulgan et al., 2007, p. 8).

No Brasil, o conceito de tecnologia social se assemelha ao de inovação social. Cunhado a partir da crítica à inadequação das "tecnologias convencionais" solucionar problemas sociais, o termo compreende "produtos, técnicas e/ou metodologias reaplicáveis, desenvolvidas na interação com a comunidade e que representem efetivas soluções de transformação social" (Dagnino, 2011, p. 1-2). Apesar da proximidade conceitual, o termo tecnologia nos remete à ideia da produção de bens concretos, máquinas ou equipamentos, os quais predominam na literatura sobre tecnologias sociais. É o caso das cisternas de captação de água (Costa e Dias, 2013). O conceito de inovação social possui vantagem em relação à tecnologia social na medida em que permite abranger um maior escopo de propostas e experiências (de programas, metodologias ou gestão em áreas sociais, currículos e cursos inovadores etc.), além de enfatizar o caráter propositivo que, no caso de movimentos sociais é especialmente relevante já que eles são frequentemente identificados como contestadores de *status quo* e raramente como produtores de políticas públicas. Para os casos aqui analisados, o conceito de inovação social é mais abrangente, pois evita uma compreensão restrita de tecnologia, e focaliza a entrada de novas ideias e processos (Hulgård e Ferrarini, 2010, p. 258). Assim, pareceu-nos útil a definição de inovação social de Chambon et al. (1982) (citado por Bignetti, 2011), a qual destaca quatro dimensões: sua forma; seu processo de criação e implantação; seus atores e os objetivos de mudança que busca atingir. Com respeito à forma, a inovação social tem a característica de ser imaterial, vinculando-se mais à ideia de serviços do que de produtos. Sua elaboração e realização pode incluir uma diversidade de atores das esferas estatal, societal e de mercado. O usuário não é visto

como beneficiário ou cliente, mas como participante efetivo do processo. São produzidas com objetivos sociais e não de lucro.

Quanto aos objetivos e resultados das inovações sociais Bignetti (2011, p. 8) acentua sua diversidade, abrangendo modelos organizacionais, programas e princípios. Nesse sentido Hulgård e Ferrarini (2010, p. 258) destacam a criação de um "valor social, tal como o combate à pobreza, justiça social, acesso à água potável, democracia participativa e outros efeitos relativos a benefícios coletivos". Um quinto aspecto não mencionado por Chambon, mas apontado por outros autores, tais como Mulgan et al. (2007), essencial também na conceituação de tecnologia social (Dagnino, 2011, p. 1), é a difusão das inovações sociais e sua reaplicabilidade em oposição às inovações tecnológicas, que são mantidas sob segredo comercial.

Assim, consideramos que a inovação social se caracteriza por: (i) ser geralmente imaterial, vinculando-se centralmente à ideia de serviços, mas sem excluir produtos; (ii) processo de elaboração e realização incluindo diversidade de atores, com público-alvo participante efetivo; (iii) ter objetivos sociais e não de lucro; (iv) poder ser reaplicada e disseminada amplamente.

Da inovação social à alternativa para política pública

Observamos analiticamente os projetos desenvolvidos pelos movimentos sociais nos períodos de latência enquanto inovações sociais. Essas inovações resolvem problemas concretos em lugares pontuais e podem ser difundidas, mas não constituem políticas públicas, pois não conformam a ação de governo com vistas a resolver um problema público (Secchi, 2010). Uma inovação social pode se tornar uma ação de governo, mas essa passagem não é necessariamente simples ou direta. Conforme Kingdon (1995), para que isso ocorra é necessário que ela seja apresentada como alternativa viável

aos tomadores de decisão quando estes buscam formas de resolver problemas presentes na agenda de governo. A inovação social precisa se tornar visível como solução de um problema público, isto é, atender a parâmetros que a tornem atraente dos pontos de vista técnico e político. A seguir, vamos delinear os principais elementos desse processo de transformação de inovações sociais em alternativas, baseando-nos nas proposições de Kingdon (1995) desenvolvidas para elucidar a etapa de especificação de alternativas do ciclo de políticas públicas[2].

Para acompanhar analiticamente esse processo precisamos deslocar a atenção do movimento social, no primeiro momento, para focá-la na ação do governo. Se o governo está em busca de uma solução para dado problema, significa que esse problema foi incorporado à agenda governamental, isto é, ganhou destaque e atenção dos políticos e dos gestores públicos. É importante frisar esse ponto, pois tal situação constitui para os movimentos uma oportunidade política de apresentar sua forma de resolver dado problema público. Isso quer dizer que a inovação construída e experimentada pelo movimento pode passar a ser uma alternativa de política pública, na medida em que se propõe a resolver um problema presente na agenda de governo.

Não obstante, nem sempre a agenda governamental é predefinida ou precedente à apresentação de inovações sociais pelo movimento, cujas ações podem incidir sobre a incorporação de novos temas e problemas públicos ausentes na agenda política. Nessa situação, a elaboração de inovações pelos movimentos na solução de demandas públicas teria como resultado não somente a apresentação de alternativa de política, mas também a inclusão de novo problema na agenda governamental. Essa compreensão torna

[2] Esta etapa é subsequente à de formulação de agenda do governo e anterior à de tomada de decisão. Kingdon elabora um esquema analítico e explicativo para a formulação de agenda e especificação de alternativas.

o processo de formulação da agenda mais dinâmico porque sujeito à incidência societal. Em ambos os casos, o reconhecimento da inovação social como alternativa está condicionado à presença do problema na agenda do governo, seja predefinida pela "comunidade de especialistas" seja emergente do processo de ação coletiva.

Vamos imaginar que o acesso precário da população à saúde básica nas periferias de grandes cidades foi incorporado à agenda do governo. Esse problema obviamente já existia há muito tempo, mas estava fora do radar de interesse dos governantes. Na medida em que entra na agenda, diversos atores se mobilizam para apresentar suas formas de solucioná-lo: um programa de médico de família, equipes multiprofissionais, ou a contratação de empresas de saúde para fornecer planos baratos à população carente? Essas soluções correspondem a modos diferentes de entender a saúde pública e foram geradas por diferentes atores, que disputam a influência e incidência nos processos decisórios. Kingdon denomina esses atores genericamente de comunidade de especialistas (1995, p. 231)[3], conceito que pode contemplar, mas não realça atores coletivos como movimentos sociais. Nosso ponto, quando focalizamos a atuação de movimentos no desenvolvimento de projetos, consiste em mostrar que no bojo dessas propostas concorrentes podem se encontrar também as inovações sociais dos movimentos apresentadas por eles como alternativas de políticas.

Para que as inovações operem como alternativas, elas têm que corresponder a alguns critérios objetivos e precisam ser apresentadas e divulgadas. Os critérios abrangem tanto a viabilidade técnica, quanto a congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas na área e com os limites orçamentários, além da aceitabilidade do público e

[3] Kingdon define a comunidade como grupo que compartilha a expertise em dada área, ainda que o conhecimento não implique comungarem da mesma visão do mundo nem das formas de como os problemas têm de ser resolvidos (1995, p. 231).

receptividade dos políticos (Kingdon, 1995, p. 232). O preenchimento desses critérios é importante, mas não suficiente. As soluções precisam ser trabalhadas, apresentadas e defendidas como alternativas no momento em que a atenção do governo se volta para a busca de soluções para problemas presentes na sua agenda. Kingdon destaca analiticamente o papel de empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) como aqueles que promovem as alternativas, estrategicamente, de diferentes formas e em diversos espaços, entre os quais audiências públicas, informações vazadas para a imprensa, circulação de *papers* e discursos (1995, p. 231). É mediante esse trabalho de divulgação e promoção que as soluções chegam aos tomadores de decisão, o que permite cotejar as alternativas para dado problema público. Na categoria de empreendedores políticos de Kingdon cabem também os militantes e as organizações de movimentos que, enquanto atores, se engajam em atividades visando apresentar suas inovações como alternativas aos gestores públicos.

Em suma, a agenda de governo, dotada de uma lista de problemas públicos, propicia oportunidade para a ação estratégica dos atores, individuais ou coletivos, no sentido de apresentar soluções para os problemas identificados. Para alcançar o estatuto de alternativa a ser considerada como plausível pelos tomadores de decisão, a proposta tem que corresponder a critérios técnicos e políticos e, ao mesmo tempo, precisa ser promovida, isto é, apresentada, divulgada e defendida pelos atores. Essas são condições para que uma inovação social desenvolvida por um movimento social seja transformada em uma alternativa. Em competição com outras alternativas, a proposta do movimento poderá ou não ser adotada pelos governantes e gestores públicos[4] como um instrumento de política pública.

---

[4] O esquema analítico aqui apresentado não permite dizer qual das alternativas será de fato escolhida e transformada em instrumento de política pública, pois essa é uma etapa diferente, a de decisão política, regida por outras dinâmicas.

Políticas públicas como instrumentos

Políticas públicas são comumente definidas como um conjunto de ações do governo que produzem efeitos específicos, desdobrando-se em planos, programas, projetos e sistemas de informação e pesquisa (Souza, 2006). Os diversos elementos que compõem uma política pública não são apenas técnicos, administrativos ou burocráticos, pois incluem visões de mundo e expressam relações de poder. Essa abordagem se apoia no conceito de instrumento de política pública, cuja seleção é profundamente política e produz efeitos estruturantes nas relações entre Estado e sociedade.

Para Lascoumes e Le Galès (2012), o conceito de instrumento ultrapassa os enfoques funcionalistas que o definem tão somente como um conjunto de técnicas à disposição dos governos para implementar seus objetivos políticos. Ao contrário, os autores concebem os instrumentos de política como perpassados por relações de poder e conflitos, portadores de valores, de uma interpretação do social e de concepções sobre o modo de regulação considerado. O instrumento é definido como "um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador" (Lascoumes e Le Galès, 2012, p. 21). Embora muitas vezes associados à implementação da ação pública, os instrumentos podem também ser introduzidos em diversas etapas do ciclo de políticas como a formulação da agenda, o monitoramento e a avaliação.

Mas como se originam os instrumentos de políticas? Halpern e Le Galès (2011) argumentam que os instrumentos resultam em grande medida de processos de difusão e transferência entre Estados nas escalas nacional ou internacional. Os autores destacam ainda que a evolução dos instrumentos de política pública pode também ser originária do rearranjo de elementos preexistentes, aos moldes de

uma combinação entre "velhos" e "novos" instrumentos. A análise longitudinal dos instrumentos e de sua evolução histórica permite captar suas raízes ao longo do tempo, identificando quando foram elaborados, selecionados e, neste último caso, integrados a um repertório de instrumentos pregressos que interage com o "novo".

Essas compreensões acerca da evolução dos instrumentos de políticas públicas colocam a necessidade de analisar sua origem, suscitando questões específicas de sedimentação, inércia e mudança institucional. Importa salientar que o Estado opera sob a influência de certo grau de reprodução institucional dado o legado histórico ou os instrumentos previamente institucionalizados. Todavia, isso não significa que o espaço para a introdução de novos instrumentos e de inovação seja inexistente. No processo de emergência de novos instrumentos ou de rearranjo com dispositivos preexistentes, Halpern e Le Galès (2011) destacam duas dimensões principais que afetam as possibilidades de os instrumentos produzirem mudanças nas políticas públicas: o grau de institucionalização do setor de política e a autonomia do setor em termos de consistência dos objetivos, competência administrativa, capacidade orçamentária e de organização. Grosso modo, essas diferenças institucionais entre os setores de políticas possuem implicações para a introdução dos instrumentos de políticas públicas.

Neste artigo, em vez de investigar o grau de institucionalização e de autonomia da política setorial, buscamos explorar a origem societal de alguns instrumentos. Nesse intuito, resgatamos a origem movimentista de certos instrumentos de políticas públicas, reconstruindo o processo de produção e de transferência de inovações sociais para a esfera governamental. Nesse processo, entre a construção da inovação social e sua incorporação como instrumento de política pública, o experimento alcança sua legitimidade quando reconhecido pelos gestores como alternativa. A articulação

entre os conceitos de inovação social, alternativa e instrumento permite reconstruir o processo social por detrás da transformação de uma experiência de origem societal em instrumento de política pública.

A origem movimentista de políticas públicas em três movimentos sociais

Analisamos nesta seção três casos empíricos em que atividades desenvolvidas pelos movimentos como inovações sociais são elevadas ao estatuto de alternativas e depois adotadas como instrumentos de políticas públicas. Nos casos analisados, a produção de instrumentos de políticas oriundos de inovações sociais reconhecidas pelos gestores como alternativas ocorre no bojo de campanhas mobilizatórias de movimentos sociais, que desenvolvem suas ações intercalando períodos de visibilidade pública e de latência.

A metodologia de atendimento nas Medidas Socioeducativas em Meio Aberto

Analisamos aqui a contribuição do Movimento de Defesa da Criança e do Adolescente (MDCA) na criação de metodologias de atendimento a adolescentes que cumprem medidas socioeducativas em meio aberto (MSE/MA). Essa modalidade se constitui hoje em um conjunto de instrumentos integrantes da política de atendimento socioeducativo[5], sob responsabilidade do município. Na cidade de São Paulo o atendimento socioeducativo em meio aberto se assenta em uma inovação social desenvolvida pelo MDCA, denominada Liberdade Assistida Comunitária (LAC).

Esse movimento social, desde o processo Constituinte e as lutas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA),

[5] A política socioeducativa em meio aberto vem sendo municipalizada em todo o país, conforme definições do ECA (1990) e do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase, 2006), e integra a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004).

se apoiou no ideário garantista, que tem como foco a redução drástica do confinamento de crianças e adolescentes em instituições, ressaltando o direito à convivência familiar e comunitária e, em consequência, o atendimento de adolescentes infratores em meio aberto e no município de residência da família.

Coerente com essa perspectiva, uma das organizações do movimento, a Pastoral do Menor, desenvolve desde os anos 1980 projetos de LAC, criando metodologias de atendimento fundadas no ideário garantista, que vê o adolescente como sujeito de direitos, e no papel fundamental da comunidade como meio para sua integração à sociedade.

Na cidade de São Paulo os projetos iniciais de LAC surgiram a partir das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), das quais participavam ativistas do MDCA (Santos, 2009, p. 24), e envolveram metodologias de trabalho comunitário, como a construção de vínculos com as famílias da região através de grupos de reflexão realizados em suas casas, onde se identificavam os problemas sociais da comunidade. Alguns adolescentes internados na antiga Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor (Febem) assim como suas famílias passaram a ser visitados por casais da comunidade (Santos, 2009).

A partir dessas iniciativas surge a LAC como método inovador de atendimento em meio aberto aos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas. Enquanto inovação social, é composta por diversas metodologias e mecanismos de monitoramento, entre os quais se destacam, conforme Santos (2009, p. 31-54): (a) metodologia de acompanhamento do adolescente através de equipe multidisciplinar; (b) definição de formatos e conteúdos de oficinas coletivas; (c) metodologias de trabalho com a família e a comunidade; (d) procedimentos de relação com o judiciário e com os promotores públicos, incluindo a relação deles com a comunidade; (e) procedimentos de capacitação e de apoio psicológico para a equipe. Criou-se ainda uma ferramenta

denominada "Proposta de Vida", uma planilha de planejamento e metas para os adolescentes, elaborada com a participação deles, dos técnicos e da família, com o objetivo de monitorar o cumprimento da medida e de subsidiar o juiz em sua avaliação sobre a oportunidade de encerramento da medida. Desenvolveram-se também metodologias de atuação em rede no território, incluindo a relação entre o programa das medidas (LAC) e outros programas públicos ou comunitários voltados à inserção do adolescente na vida social (Santos, 2009, p. 35). Assim foram criados mecanismos que se constituiriam no que hoje se denomina "rede de apoio no território".

A LAC foi desenvolvida inicialmente em algumas regiões de São Paulo, como Belém e Sapopemba, sendo posteriormente aplicada em outros estados, sob coordenação da Pastoral do Menor. Beneficiou-se das estruturas da Igreja e do apoio técnico com o qual ela conta, na pessoa de padres, freiras e profissionais como assistentes sociais, psicólogos, educadores etc. A Pastoral contava também com a participação de técnicos da Febem, que contribuíram para que o desenho da proposta de LAC ganhasse adequação e viabilidade técnica (Paula, 2011; São Paulo, 2004; Passamani, 2006). Esses fatores possibilitaram a sistematização dessa inovação social que se consolidou em 2002, quando a Pastoral do Menor apresentou ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e à Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH/PR) um Projeto de LAC que veio a ser executado em 20 estados brasileiros, entre 2002 e 2007 (Pastoral do Menor, 2010).

Embora a política em meio aberto seja uma atribuição dos municípios desde o ECA (1990), a entrada dessa questão na agenda dos governos locais demorou muitos anos, marcados pelas normativas do Sinase. As normativas legais tornaram o tema progressivamente mais presente na agenda governamental. Contudo, não apresentavam o desenho de

uma alternativa política, com os instrumentos necessários para sua implementação, nem criaram competências técnico-administrativas para executá-la em seus distintos âmbitos, seja o federal, estadual ou nas Secretarias Municipais de Assistência Social. Tais órgãos não possuíam normativas (leis, decretos, portarias) suficientes, nem agências públicas ou burocratas habilitados para executar a política, tampouco metodologias de execução, monitoramento e avaliação dessa política, ainda em gestação.

É nessa lacuna que a LAC, inovação social elaborada pelo MDCA, entra em pauta como alternativa de política, haja vista a presença da questão na agenda governamental. O movimento havia construído uma expertise sobre o acompanhamento de medidas em meio aberto, com conhecimentos e capacidades que os municípios não possuíam, constituindo-se assim numa "comunidade de especialistas" capaz de oferecer uma alternativa para a construção da política pública. Examinamos especificamente a contribuição da LAC para a política socioeducativa no município de São Paulo.

Na capital paulista, algumas organizações do MDCA, como a Pastoral do Menor e alguns Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedecas), entre outras, fundamentadas nas experiências de LAC, iniciaram no ano 2000 uma campanha pela municipalização da política de meio aberto. Constituíram uma organização chamada de Articulação, composta por organizações da sociedade civil que prestavam atendimento socioeducativo conveniadas com a Febem. Por seu lado, a secretária municipal de Assistência Social, Aldaíza Sposati, do Partido dos Trabalhadores (PT), também integrante da comunidade acadêmica que elaborou e lutou pela criação e implantação da PNAS, colocou em marcha a construção dessa política no município, aprovando em 2001 uma legislação específica, o Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo (PLAS), promulgada em

2002-2003), e ganhando apoio das Conferências Municipais de Direitos da Criança e Adolescente e de Assistência Social. Chamou então, em 2003, um ativista do movimento, coordenador da Articulação, para coordenar o processo de municipalização da política. Caracteriza-se assim uma oportunidade política: o Executivo municipal, com sua nova composição político-partidária, era um aliado e reconhecia as metodologias elaboradas pelo movimento como alternativa na nova agenda de municipalização da política socioassistencial e socioeducativa. Dessas oportunidades surgiu uma coalizão de atores, constituindo-se uma "Comissão Interinstitucional" integrada pela Articulação e diversos órgãos governamentais coordenados pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS). Essa Comissão elaborou, ainda em 2003, uma "Proposta de Municipalização" e um projeto-piloto para o meio aberto (São Paulo, 2004, p. 104), aprovado em 2004. A convocação da Comissão caracterizou um encaixe institucional que possibilitava maior acesso do movimento aos processos decisórios.

O projeto-piloto aprovado incorporava diversos elementos provenientes da metodologia de LAC para a política socioeducativa, especialmente as equipes multidisciplinares, os atendimentos grupais incluindo familiares, as visitas domiciliares, bem como a articulação com a rede local de serviços públicos e entidades comunitárias e a "Proposta de Vida" (São Paulo, 2004, p. 113).

A nova política instrumentalizada pela LAC não subsistiu por muito tempo no seu formato original. A então prefeita Marta Suplicy (PT) perdeu as eleições em 2004 e foi substituída por José Serra e a seguir por Gilberto Kassab, ambos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Em decorrência, a oportunidade política se fechou, a coalizão de atores em defesa da política socioeducativa garantista no governo municipal se desfez e os atores do movimento deixaram de ocupar cargos no governo. O projeto-piloto foi

executado em 2005, pelo novo governo – e se tornaram contínuas a partir de então as lutas da Articulação de entidades executoras do meio aberto para resistir ao desfiguramento do projeto original –, que atingiu duramente alguns instrumentos essenciais do modelo, como os recursos humanos e as rubricas orçamentárias destinadas ao trabalho com a família e comunidade. Nessas lutas sociais, vigorosas nos anos 2007 a 2010, a Articulação se apoiou nos fóruns do movimento, nos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e Adolescente e da Assistência Social (CMDCA, Comas, Conselhos Tutelares), quando integrados por conselheiros defensores do paradigma garantista, assim como em alguns setores do Poder Judiciário, da Defensoria e do Ministério Público que defendiam as diretrizes garantistas. Nesse processo o movimento retoma as lutas para recuperar as diretrizes expressas pelos instrumentos provenientes da LAC, essenciais à sua visão garantista da política socioeducativa.

O Movimento de Direitos Humanos e o Banco de Dados da Violência

O Movimento de Direitos Humanos (MDH) do Espírito Santo possui um histórico de lutas sociais que remonta à década de 1980, com a criação, em 1984, do Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH) e do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH-Leste I). Na década de 1990 somam-se outras duas organizações, o Centro de Apoio aos Direitos Humanos (CADH) e o Conselho Estadual de Direitos Humanos (CEDH), além de grupos religiosos, sindicais e de partidos. Esse movimento se notabilizou na defesa dos direitos humanos pelo uso de um repertório de ação coletiva recorrente e histórico (Tilly, 2006), qual seja a denúncia fundada em relatórios, dossiês e bancos de dados. Técnicas de coleta de dados, arquivamento, sistematização e análise de documentos como matérias de jornais e depoimentos dão

origem a dossiês, relatórios e bancos de informações que expressam o enquadramento interpretativo do movimento acerca da injustiça social e de suas soluções. A sistematização da informação acerca da realidade, sob o prisma dos direitos humanos, fez-se imperativa em diferentes contextos onde problemas e injustiças ocorriam de modo encoberto ou ocultado no (pelo) Estado, pela sociedade e pela mídia.

As técnicas e metodologias utilizadas pelo movimento na elaboração de denúncias fundadas em dados confiáveis da realidade social constituem inovações sociais, que se nutrem de experimentos, aprendizados e compartilhamentos de saberes populares acumulados ao longo da sua trajetória. Nesta seção identificamos o Banco de Dados da Violência desenvolvido pelo MDH do Espírito Santo durante a campanha contra a impunidade e violência como uma inovação social que, mediante seu reconhecimento pelo Estado como alternativa, se converte em instrumento de política pública.

Lançada em Vitória em 1993, pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), a campanha emergiu contra o contexto generalizado de violência, impunidade e crime organizado. As bases de sustentação do crime organizado estavam em instituições do Estado (poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) e da sociedade (Escuderie Detetive Le Cocq, União Democrática Ruralista-UDR e máfia do jogo de bicho). Conhecida no Espírito Santo como "Esquadrão da Morte", a Le Cocq foi apontada como executora de vários assassinatos políticos, de líderes de movimentos sociais, ativistas de direitos humanos, sindicalistas rurais e políticos locais, além de crianças e adolescentes em situação de rua (Bittencourt, 2014). Pesam ainda contra essa organização paramilitar as acusações de obstrução de investigação de crimes, intimidação, ameaças e eliminação de testemunhas (MNDH-Leste I).

Em sua origem, a campanha sustentou-se na articulação de uma rede de cerca de 40 entidades capixabas (movimentos sociais e populares, organizações de direitos humanos, sindicais, religiosas e partidos políticos), promotoras do Fórum em Defesa da Vida e do Fórum das Entidades do Campo e da Cidade (Carlos, 2014). Seu momento de maior visibilidade consistiu na criação do Fórum Permanente Contra a Violência e a Impunidade – Fórum Reage Espírito Santo, em 1999, que articulou setores da sociedade civil e da sociedade política. A campanha teve como principais desfechos, nos idos de 2000, o pedido de intervenção federal no estado, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do narcotráfico e a dissolução do crime organizado representado pela Scuderie Detetive Le Cocq.

Em grande medida, as denúncias postuladas pelo movimento durante essa campanha tiveram como suporte as informações do Banco de Dados da Violência. Com base nele o movimento organizou diversas ações de posicionamento nos órgãos governamentais e audiências públicas, impetrando acusações e cobrando providências. A motivação para o desenvolvimento dessa inovação social residiu na falta de acesso ou na inexistência de estatísticas integradas, mapas e levantamentos nos órgãos estatais de justiça e segurança pública a respeito da violência, da impunidade e dos crimes insolúveis. O movimento identificava uma situação de grave injustiça, invisibilizada na sociedade e sobre a qual não havia informações sistematizadas e de livre acesso.

Denominado pelos ativistas como "Banco de Dados Sobre Violência – Perfil dos homicídios no ES", sua metodologia foi desenvolvida na interação com diversas organizações do movimento de direitos humanos, ativistas e apoiadores. O projeto teve origem no MNDH, e no Espírito Santo foi coordenado pelo CDDH da Serra, com continuidade ao longo dos anos 1990. Seu primeiro relatório data de 1994,

seguido por edições anuais do banco de dados[6]. A parceria com a Ufes fora firmada desde o início de sua implementação, conquanto restasse sem institucionalidade e dependente de iniciativas de alguns professores dos departamentos de serviço social, filosofia e geografia que o incluíram em seus projetos de pesquisa. À época o movimento reiterou o papel fundamental do Banco de Dados para corroborar as denúncias da campanha, que objetivava confrontar as estatísticas oficiais sobre a violência e instrumentalizar novas políticas públicas de garantia dos direitos humanos.

O movimento investiu em seminários e treinamentos de seus ativistas e apoiadores para análise dos dados do Banco, elaborado a partir de duas fontes principais: recortes de jornais e dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Análise e Estatística (IBGE). O Banco de Dados permitiu um diagnóstico mais complexo sobre a violência no estado, em virtude do cruzamento de informações de diversas fontes jornalísticas. É um resultado notável, considerando que as estatísticas criminais da Política Civil e da Polícia Militar eram separadas, não havendo integração entre suas bases de dados.

O potencial de reaplicação é um traço dessa inovação social. Após o experimento inicial de sistematização pelos acadêmicos da universidade, o Banco de Dados da Violência passou a ser considerado pelo governo do Espírito Santo como uma alternativa a outras metodologias, sendo posteriormente convertido em instrumento de política pública. A aceitação governamental do Banco de Dados como alternativa e sua introdução como instrumento foram motivadas pela falta de credibilidade nas informações oficiais sobre violência e de unificação das fontes estatais das estatísticas criminais, afora sua viabilidade técnica, orçamentária e de recursos humanos. Mas não somente esses fatores pesaram

[6] Datam de 2 de dezembro de 1993 e de 4 de janeiro de 1994 as reuniões entre CDDH e MNDH onde se decidiu pela implementação do banco de dados sobre a violência, a ser desenvolvido pela campanha contra a impunidade e violência.

na decisão, haja vista que ela ocorreu no contexto de oportunidades políticas, com a ocupação de cargos no governo e a formação de coalizões em torno da causa do movimento, ampliando a capacidade de influência do movimento nas decisões.

No primeiro aspecto, destaca-se a mudança da composição partidária no poder, a atuação de aliados poderosos no Estado como parlamentares e a abertura da agenda política governamental, retratando permeabilidade do Estado ao problema para o qual o movimento apresentava uma solução alternativa. No segundo, há ativistas do movimento em cargos públicos no Executivo: a ascensão de Vitor Buaiz (PT) ao governo do estado (de 1995 a 1998) foi acompanhada pela incorporação de ativistas dos direitos humanos em cargos públicos, como Perly Cipriano (PT) na condução da Secretaria Estadual de Justiça e Cidadania (Sejuc) e Ana Caracoche (CDDH) no recém-criado Núcleo de Direitos Humanos (NDH), e pela atuação de parlamentares do PT na Assembleia Legislativa, como Claudio Vereza, Iriny Lopes e Brice Bragato[7]. Na culminância da campanha o movimento foi amparado por ampla rede de apoiadores formada pela coalizão reunida no Fórum Reage ES, composta por atores da sociedade civil e da sociedade política, sendo organizações civis, religiosas e partidos, ativistas na burocracia pública, aliados no Legislativo estadual e em setores do Judiciário.

A partir da transferência do Banco de Dados da Violência para o NDH da Sejuc, o dispositivo assume uma institucionalidade paulatinamente crescente. No primeiro momento (entre 1997 e 1998), os relatórios passam a ser elaborados no NDH, mantendo-se a assessoria acadêmica dos professores universitários já vinculados ao

[7] Entrevistas concedidas para esta pesquisa em 26 de agosto de 2016, 21 de novembro de 2016, 2 de dezembro de 2016 e 15 de março de 2017.

projeto. Em 1999 se formaliza um Termo de Cooperação Técnica entre Sejuc, Ufes e MNDH para elaboração do Banco de Dados da Violência. Na universidade o projeto foi sediado no Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão sobre Violência, Segurança Pública e Direitos Humanos (Nevi) e em 2000 se institucionalizou como programa da Pró-Reitoria de Extensão (Proex). Os relatórios produzidos resultaram na publicação de dois boletins da *Revista Cidadã*. Na avaliação da coordenadora do projeto no Nevi, os relatórios do Banco de Dados ganharam em qualidade estatística e analítica, contribuindo com a instrumentação da política pública[8].

No governo estadual, a unificação das estatísticas criminais em um banco de dados integrado, que agrega fontes diversificadas de órgãos da segurança pública, inclusive, em algumas situações, da Secretaria Estadual de Saúde (Sesa), consiste em importante resultado dessa conversão da inovação social em instrumento de política. Importante marco na instrumentação dessa política foi a criação do Centro Integrado Operacional de Defesa Social (Ciodes), em 2004, possibilitando a produção de um banco de dados único da Polícia Militar, da Polícia Civil, do Corpo de Bombeiros Militar, da Guarda Civil Municipal de Vitória, da Secretaria de Justiça e da Polícia Rodoviária federal. Achado desta pesquisa, o sistema integrado de informações criminais Ciodes possui "origem movimentista", porque sua gênese está no Banco de Dados da Violência, uma inovação social elaborada pelo MDH-ES e, num contexto de oportunidades políticas, reconhecida como alternativa pelo governo e convertida em instrumento de política pública.

[8] Entrevista concedida para esta pesquisa em 12 de dezembro de 2016. No intuito de proteger o anonimato dos ativistas que concederam, será omitido o nome deles, aqui identificados somente pela data da entrevista.

Do país de doutores ao país de médicos: o Movimento pela Reforma Sanitária e a formação de recursos humanos em saúde

A formação de recursos humanos para o sistema público de saúde pode soar como termo meramente técnico ou gerencial. Mas o Movimento pela Reforma Sanitária, em sua luta pelo acesso universal à saúde como direito dos cidadãos e dever do Estado, adotou essa estratégia desde o início de sua atuação, nos anos 1970. Os próprios ativistas eram formados em departamentos e cursos de perfil alternativo ao modelo de formação voltado para o prestigioso mercado de medicina liberal e sabiam que sem quadros preparados para atuar na especificidade da rede pública e seus usuários, o futuro sistema se tornaria frágil e vulnerável. Assim, ao longo de décadas desenvolveram atividades de formação alternativa em experiências-piloto ou na margem do sistema educacional. Duas delas se destacam: o Projeto Integração Docente-Assistencial (IDA), do início dos anos 1980, e o programa Uma Nova Iniciativa na Educação dos Profissionais de Saúde: união com a comunidade (UNI), do início dos anos 1970. A ideia desses projetos, que abrangiam poucas universidades, consistia em alinhar a formação dos futuros profissionais de saúde (universidades) às necessidades de saúde da população (comunidade) e dos serviços públicos (administração pública) dentro de uma visão preventiva, comunitária e coletiva de saúde (Pires-Alves e Paiva, 2006). Os projetos iam na contramão do modelo em vigência nas escolas de medicina, marcado pelo paradigma biologizante e curativo.

Em função da metodologia de trabalho do financiador, a Fundação Kellogg desde o início dos projetos programou um sistema de avaliação e sistematização, por meio de encontros anuais entre os coordenadores dos projetos em suas respectivas universidades (Barbieri, 2006, p. 49). Com a sistematização, os projetos se consolidaram como inovações sociais que

expressavam a expertise do Movimento Sanitário na criação de uma proposta de formação dos profissionais de saúde com uma visão de saúde pública. Os encontros realizados se transformaram, influenciados pelo contexto da transição democrática e da mobilização do próprio Movimento pela Reforma Sanitária, em encontros anuais de debate e articulação política (Barbieri, 2006, p. 49), conformando um "movimento para a formação de novo profissional de saúde".

Em 1996, o movimento ganhou um impulso organizacional: durante o Seminário Nacional sobre a Formação de Recursos Humanos em Saúde se constituiu a Rede Unida. Foi proposto que a Rede passasse a incorporar não só os projetos, mas universidades, outras instituições de pesquisa e ensino e indivíduos interessados no tema. A relação com a Fundação Kellogg, os encontros de sistematização e avaliação dos projetos-piloto e a ampliação do movimento através da Rede Unida robusteceram a inovação social, consolidando seu desenho de forma a convertê-la em "propostas inovadoras em formação e capacitação de recursos humanos" coerentes com os princípios do SUS e com pessoas que compartilhassem "o desejo de promover mudanças nos modelos de ensino e de atenção à saúde no Brasil" (Rangel e Vilasbôas, 1996, p. 16 e 18).

A possibilidade de mudança na política pública se abriu com a reformulação das diretrizes curriculares dos cursos superiores promovida pelo Ministério da Educação (MEC) e aberta à sociedade civil. A discussão sobre as novas diretrizes foi possibilitada pela reforma da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que culminou na Lei nº 9.394/1996. A reforma consistiu no abandono do sistema de currículos mínimos com detalhamento das disciplinas que deveriam compor cada curso e na adoção de linhas gerais capazes de definir quais as competências e habilidades se deseja desenvolver nos cursos em cada contexto. O MEC abriu, em 1997, um edital convidando as instituições de ensino superior e

suas entidades representativas a apresentarem propostas para as novas diretrizes curriculares dos cursos de graduação que iriam substituir os rígidos currículos mínimos que pautavam a formação no país. O edital se constituiu em um ponto de acesso no qual o movimento criou um encaixe institucional de modo a influenciar o processo decisório.

A informação sobre a abertura do edital foi compartilhada numa das oficinas da Rede Unida, e o coletivo decidiu explorar essa oportunidade política[9]. Ao preparar a proposta, a Rede aproveitava o acúmulo das experiências já sistematizadas e compartilhadas dos projetos UNI e IDA para respaldar e legitimar sua proposta. A transformação dessa inovação social em alternativa de política pública ocorreu por meio da mobilização do movimento em uma campanha. A Rede Unida chamou para se posicionarem a favor de sua proposta importantes e reconhecidas organizações do campo, tais como a Associação Brasileira de Educação Médica (Abem), a Associação Brasileira de Enfermagem (ABEn), o Conselho Nacional de Saúde (CNS), a Coordenação de Recursos Humanos do Ministério da Saúde, o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems) e diferentes universidades (Feuerwerker et al., 2000, p. 15), compondo uma rede maior de atores em defesa da pauta do movimento.

Não havia garantias no edital de que as propostas seriam de fato consideradas pelas Comissões de Especialistas do MEC, e estas – como logo percebeu a Rede Unida, que acompanhou o processo passo a passo – não levaram em conta as contribuições enviadas. A Rede exigiu mudança na composição das Comissões e, para tanto, recorreu à influência e posição institucional que o CNS tinha diante do Conselho Nacional de Educação (CNE). A negociação se desdobrou em convocação de audiências públicas apresentadas como

[9] Entrevista concedida por Feuerwerker em 14 de setembro de 2012.

exigência do setor de saúde. Por meio delas, o processo, antes limitado ao envio das propostas, tornou-se mais aberto à influência dos atores articulados em torno da Rede Unida.

Três anos depois, por decisão das instâncias competentes formadas pela Câmara de Educação Superior (CES) e pelo CNE, as diretrizes curriculares para o ensino em medicina, enfermagem e nutrição foram homologadas em 2001. As novas diretrizes refletiam o perfil de formação defendido e implementado nas duas experiências-piloto desenvolvidas pelos ativistas do Movimento Sanitário, cuja avaliação aponta "enormes coincidências" entre o aprovado e a proposta da Rede Unida (Almeida, 2001).

Em suma, a inovação social elaborada pelo movimento no que diz respeito à formação de recursos humanos para saúde foi apresentada às instituições do Estado em uma janela de oportunidade que consistiu na abertura de discussão das diretrizes curriculares dos cursos superiores com a sociedade civil. O movimento interferiu no processo decisório, aproveitando a permeabilidade do Estado por meio do repertório de interação (como audiências públicas) e ampliando suas redes de coalizão. Sua proposta foi aceita como alternativa de política, convertendo-se nas diretrizes curriculares, instrumento da política de formação de pessoal em saúde, coerente com a visão do Movimento pela Reforma Sanitária.

O objetivo geral das diretrizes não deixava dúvidas quanto ao redirecionamento da formação ao encontro das necessidades do SUS:

> construir perfil acadêmico e profissional com competências, habilidades e conteúdo, dentro de perspectivas e abordagens contemporâneas de formação pertinentes e compatíveis com referências nacionais e internacionais, capazes de atuar com qualidade, eficiência e resolutividade, no Sistema Único de Saúde (SUS), considerando o processo da Reforma Sanitária Brasileiro (Parecer CNE/CES nº 1.133).

No caso dos cursos superiores, as linhas norteadoras dessa formação desenvolvida pelo movimento foram transformadas, em 2001, em diretrizes curriculares nacionais a serem seguidas em todos os cursos de medicina. O processo da implementação das diretrizes demandou outros instrumentos, adotados pelos ativistas do movimento quando estes foram ocupar cargos no Ministério da Saúde em 2003.

Conclusão

Esta análise explorou as origens movimentistas de certos setores de políticas públicas e os processos por meio dos quais as soluções desenvolvidas pelos movimentos como *inovações sociais* são elevadas ao estatuto de *alternativas* com reconhecimento público, donde deriva sua adoção como *instrumentos* de políticas públicas. Em termos analíticos, este artigo, ancorado nas abordagens de movimentos sociais, propôs a conexão entre conceitos de três literaturas diferentes. A principal vantagem dessa articulação é visibilizar um processo empírico que costuma ser estudado de forma segmentada. A abordagem de inovação social analisa práticas em que atores sociais desenvolvem soluções concretas para problemas. Essa atuação ocorre no que a literatura de movimentos sociais chama de períodos de latência, assunto que não recebe atenção analítica por parte dessa literatura. As inovações elaboradas pelos atores de movimentos ganham a luz do dia quando um governo, tendo definido sua agenda de problemas a resolver, busca propostas concretas, sistematizadas e viáveis. Essa etapa da produção de políticas públicas é chamada de especificação de alternativas e recebe um tratamento analítico sólido na abordagem de Kingdon (1995), a qual, no entanto, não enxerga nos movimentos sociais a autoria dessas alternativas, tampouco o faz na abordagem de instrumentos de políticas públicas. Não se trata de miopia, mas de especialização de áreas de conhecimento. Vale mencionar também que recorrer a outras literaturas

nos pareceu frutífero na medida em que, junto com os conceitos, trazemos para a análise suas dimensões analíticas e principais processos já desenvolvidos por outros estudiosos. A articulação de conceitos, no sentido mais amplo, constrói pontes entre as ilhas do arquipélago da especialização de ciências sociais, conectando preciosos acúmulos analíticos.

Duas possíveis frentes de futuras agendas de pesquisa se abrem, a nosso ver, com a proposição sobre as origens movimentistas de políticas públicas. Em primeiro lugar, os casos aqui apresentados, apesar das diferenças nos setores de políticas públicas (nível da federação e características dos movimentos sociais), evidenciam as atividades do movimento desenvolvidas nos períodos de latência como altamente articuladas tanto aos seus objetivos políticos quanto às suas mobilizações. A construção dessas atividades mostra o processo de tradução dos objetivos políticos dos movimentos em experiências desenvolvidas pelos próprios atores societais, com destaque ao seu protagonismo no desenho e na vivência dessas práticas. Focar nesse tipo de atuação dos movimentos nos permite olhar para o período de latência não como momento de desmobilização, mas de criação, efervescência, inovação e produção cultural, intimamente ligado aos momentos de mobilização.

Em segundo lugar, a análise empírica aponta que a inovação social desenvolvida pelo movimento se converte em alternativa e desta em instrumento de política pública em contextos favoráveis de oportunidades políticas. Os casos mostram a importância da formação de redes mais amplas do movimento, com a inclusão de novos atores e organizações em torno de seu objetivo político específico, inclusive de segmentos da sociedade política. Com isso, os movimentos parecem aumentar as chances de influência de sua ação, pois a variedade de atores na coalizão não só atribui maior legitimação à sua atuação, mas propicia maior diversidade de estratégias e oportunidades de acesso ao Estado (Gurza Lavalle et al., 2017). Futuros

estudos baseados em modelos de efeitos políticos de movimentos[10] poderão mostrar a pertinência desse argumento.

Para além do esquema analítico aqui proposto, surge da análise um achado de caráter normativo. Os movimentos sociais possuem coerência entre os momentos de mobilização, nos quais erguem e agitam os estandartes de suas causas e objetivos políticos, e aqueles menos visíveis, nos quais produzem as ações que traduzem esses objetivos em soluções para problemas concretos. Trata-se de uma coerência que talvez possa inspirar outros atores políticos cuja legitimidade tem sido posta em questionamento, bem como chamar a atenção de gestores públicos para as alternativas que nascem da vontade de mudar o mundo.

Monika Dowbor
É doutora em Ciência Política pela USP e professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), São Leopoldo, RS, Brasil. Orcid: 0000-0002-1845-046X

Euzeneia Carlos
É doutora em Ciência Política pela USP e professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), Vitória, ES, Brasil.

Maria do Carmo Albuquerque
É doutora em Integração da América Latina pela USP e pesquisadora do Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC) do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), São Paulo, SP, Brasil.

[10] Para uma discussão das abordagens de movimentos sociais e seus resultados políticos, ver Carlos, Dowbor e Albuquerque (2017).

Bibliografia

ABERS, Rebecca Neaera; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana Ferreira. 2014. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência da era Lula. *Dados*, v. 57, n. 2, pp. 325-357.

ALMEIDA, Márcio José. 2001. Entrevista concedida. *Olho Mágico*, v. 8, n. 2. Não paginado. Disponível em: <https://bit.ly/2CV4dAR>. Acesso em: 9 maio 2018.

BARBIERI, Fernanda Bersanetti. 2006. *A rede Unida e o movimento de mudança na formação dos profissionais de saúde*. 108 f. Dissertação de Mestrado em Saúde Coletiva. Londrina: UEL.

BIGNETTI, Luiz Paulo. 2011. As inovações sociais: uma incursão por ideias, tendências e focos de pesquisa. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 47, n. 1, pp. 3-14.

BITTENCOURT, Matheus Boni. 2014. *As políticas da insegurança: da Scuderie Detetive Le Cocq às masmorras do Novo Espírito Santo*. 168 f. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. Vitória: Ufes.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Parecer CNE/CES nº 1.133, de 7 de agosto de 2001. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 3 out. 2001. Seção 1E, p. 131.

CARLOS, Euzeneia. 2014. Mudanças e continuidades no movimento de direitos humanos: padrões organizacionais, relacionais e discursivos. *Opinião Pública*, v. 20, n. 3, pp. 450-479.

CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika Weronika; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo Alves. 2017. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. *Civitas*, v. 17, n. 2, pp. 360-378.

COSTA, Adriano Borges; DIAS, Rafael de Brito. 2013. Estado e sociedade civil na implantação de políticas de cisternas. In: COSTA, Adriano Borges (org.). *Tecnologia social e políticas públicas*. São Paulo: Instituto Pólis, pp. 33-64.

DAGNINO, Evelina. 2004. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, v. 3, n. 5, pp. 139-164.

DAGNINO, Renato Peixoto. 2011. Tecnologia social: base conceitual. *Ciência & Tecnologia Social*, v. 1, n. 1, pp. 1-12.

DOWBOR, Monika. 2012. *A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)*. 295 p. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

FERRARINI, Adriane Vieira. 2016. O ethos da inovação social: implicações ético-políticas para o estudo de práticas produzidas em diferentes ambientes. *Contemporânea*, v. 6, n. 2, pp. 447-466.

FEUERWERKER, Laura Camargo Macruz et al. 2000. O processo de construção e de trabalho da rede Unida. *Divulgação em Saúde para Debate*, n. 22, pp. 9-17.

FÓRUM PERMANENTE CONTRA A VIOLÊNCIA E A IMPUNIDADE "REAGE ES". 2003. *Relatório execuções sumárias, extrajudiciais ou arbitrárias*. Vitória: Fórum Permanente Contra a Violência e a Impunidade "Reage ES".

GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José. 2017. *Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência*. São Paulo: CEM, Texto para Discussão, n. 19.

HALPERN, Charlotte; LE GALÈS, Patrick. 2011. No autonomous public policy without ad hoc instruments: a comparative and longitudinal analysis of the European Union's environmental and urban policies. *Revue Française de Science Politique*, v. 61. n. 1, pp. 51-78.

HAAS, Peter. 1992. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organizations*, v. 6, n. 1, pp. 1-35.

HULGÅRD, Lars; FERRARINI, Adriane Vieira. 2010. Inovação social: rumo a uma mudança experimental na política pública? *Ciências Sociais Unisinos*, v. 46, n. 3, pp. 256-263.

KINGDON, John Wells. 1995. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. 2012. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 9, n. 18, pp. 19-43.

McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. 2001. *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press.

MELUCCI, Alberto. 1996. *Challenging codes: collective action in the information age*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

MULGAN, Geoff et al. 2007. *Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated*. London: The Young Foundation.

MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, REGIONAL LESTE. 2002. *Relatório do Movimento Nacional dos Direitos humanos sobre execuções sumárias, arbitrárias ou extra judiciais no Brasil*. Vitória: Movimento Nacional de Direitos Humanos.

PASSAMANI, Maria Emília. 2006. *A experiência de liberdade assistida comunitária na percepção de seus operadores*. 176 f. Dissertação de Mestrado em Política Social. Vitória: Ufes.

PASTORAL DO MENOR. 2010. *Liberdade assistida: um projeto em construção.* Belo Horizonte: Pastoral do Menor.

PAULA, Liana. 2011. *Liberdade assistida: punição e cidadania na cidade de São Paulo.* 275 f. Tese de Doutorado em Sociologia. São Paulo: USP.

PIRES-ALVES, Fernando Antonio; PAIVA, Carlos Henrique Assunção. 2006. *Recursos críticos: história da cooperação técnica Opas-Brasil em recursos humanos para a saúde (1975-1988).* Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

RANGEL SANTOS, Maria Lígia; VILASBÔAS, Ana Luíza. 1996. Rede Unida: breve histórico, concepção, organização e estratégias de ação. *Divulgação em Saúde para Debate*, n. 12, pp. 15-18.

SANTOS, Sueli Aparecida Santiago. 2009. *Socioeducação: análise do programa socioeducativo da comunidade de Sapopemba.* Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-Graduação Adolescente em Conflito com a Lei, Práticas Profissionais. São Paulo: Uniban.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Assistência Social. 2004. *As medidas socioeducativas em meio aberto como garantia de proteção aos adolescentes e jovens da cidade de São Paulo.* São Paulo: SAS; SEDH.

SECCHI, Leonardo. 2010. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.* São Paulo: Cengage Learning.

SOUZA, Celina. 2006. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, pp. 20-45.

TILLY, Charles. 2006. *Regime and repertoire.* Chicago: University of Chicago Press.

CC BY

ESTUDO DE TRAJETÓRIAS E INTERAÇÕES SOCIOESTATAIS: MÚTUA CONSTITUIÇÃO ENTRE MOVIMENTO SOCIAL E A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Kellen Alves Gutierres

é doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Campinas, SP, Brasil. E-mail: <kellen.gutierres@gmail.com>

Orcid: 0000-0002-2525-8468

http://dx.doi.org/10.1590/0102-081114/105

Introdução

A temática das interações socioestatais no Brasil tem ganhado fôlego e produzido estudos que buscam compreender sua crescente complexidade. A nomenclatura aplicada ao fenômeno – "interações socioestatais" – não é fortuita, pois, ao ampliar o leque de vinculações possíveis entre sociedade civil e sociedade política, permite incorporar em seu espectro diferentes padrões e diferentes atores, aproximando-o da ideia de mútua constituição entre sociedade civil e Estado (Dagnino, 2011; Gurza-Lavalle, Houtzager e Castello, 2012), avançando em caracterizar as interações e ultrapassar o eixo normativo que outrora guiou as análises sobre as relações entre essas esferas.

Nesse contexto, a pesquisa empírica ocupa lugar de centralidade para essa agenda, já que o subsídio essencial que tem norteado a caracterização e a análise das relações entre sociedade civil e Estado está nos achados de campo que a intensiva coleta de dados revela. Por meio da pesquisa empírica pode-se confrontar análises normativas que entendem sociedade civil e Estado como esferas absolutamente

separadas: é a atenta observação da realidade do período de redemocratização no Brasil que nos permite argumentar em favor de uma realidade em que essas relações são constantes, complexas, heterogêneas e com impacto em distintos setores sociais, em especial, as políticas públicas.

Visando contribuir com essa discussão, este artigo tem duplo objetivo. Por um lado, apresenta resultados de pesquisa empírica realizada com ativistas do movimento em defesa da assistência social que permitem demonstrar aspectos de mútua constituição entre movimento e políticas públicas no processo de construção da política nacional de assistência social. Por meio da análise de trajetórias profissionais das ativistas, notamos que o movimento se constitui ao mesmo tempo em que a política vai se construindo, ao observarmos os nexos entre a atuação das ativistas na construção da política de assistência social e a formação do movimento.

Por outro lado, propomos uma discussão sobre o método de análise de trajetórias como ferramenta metodológica para análise das relações entre movimentos sociais e políticas públicas, na medida em que demonstramos de que forma o desenho da pesquisa e a escolha por esse método possibilitou avançar na descoberta desses nexos. Discutiremos como os achados do trabalho empírico desvelaram para a pesquisa a existência de um movimento organizado em torno da defesa da assistência social como política pública de direito, que, organizado nacionalmente, trazia interessantes particularidades: nasceu absolutamente imbricado ao Estado e a um partido e se desenvolveu nessas duas esferas, ao mesmo tempo em que mantém uma identidade própria em relação à sua causa.

Para tanto, este artigo apresenta resultados extraídos de uma ampla pesquisa empírica[1] que acompanhou a trajetória

[1] O detalhamento do desenho da pesquisa empírica será apresentado na subseção "A pesquisa com ativistas do movimento em defesa da assistência social", junto à discussão metodológica proposta.

de constituição e ação de um movimento social atuando na produção de uma política pública. A escolha pela apresentação desses dados foi fazê-la em dois planos: por meio de uma sistematização que apresenta o perfil das ativistas envolvidas na construção da política de assistência social, evidenciando espaços de atuação desses atores, como partido, gestão da política, participação em conselhos, entre outros; e por meio da apresentação e análise das ativistas no processo de regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que, no âmbito mais geral das trajetórias analisadas, figura como momento de constituição do movimento em defesa dessa política.

Nesse sentido, o artigo avança em demonstrar aspectos de mútua constituição entre a luta pela regulamentação da política e a formação do movimento, além de evidenciar a atuação de ativistas em diversos espaços de construção da política: gestão local, conselhos, fóruns, academia, partido. A atuação nesses espaços evidencia os nexos entre a trajetória ativista, a formação do movimento e a atuação na política pública. Como contribuição adicional, a discussão acerca da análise de trajetórias profissionais busca refletir sobre os ganhos que essa escolha trouxe para a análise dos resultados apresentados.

O artigo está organizado da seguinte forma: a primeira seção traz uma discussão acerca da literatura sobre história de vida e análise de trajetórias, e apresenta detalhadamente o desenho da pesquisa que embasou a coleta dos dados apresentados nesse artigo. A segunda apresenta as trajetórias das ativistas da assistência social e a constituição do movimento em defesa da assistência social, relacionando-o ao processo de regulamentação da LOAS, seguido das considerações finais.

História de vida e análise de trajetórias

Maria Isaura Pereira de Queiroz, referência para estudos de história oral na sociologia brasileira, aponta para o fato de

que o relato oral é a base primária para a obtenção de qualquer forma de conhecimento, científico ou não, por tratar-se da maior fonte humana de conservação e difusão do saber (1991, p. 2.). A autora define história oral como um

> termo amplo que recobre uma quantidade de relatos a respeito de fatos não registrados por outro tipo de documentação, ou cuja documentação se quer completar. [...] busca-se uma convergência de relatos sobre um mesmo acontecimento ou sobre um período de tempo. [...]. Na verdade, tudo quanto se narra oralmente é história, seja a história de alguém, seja a história de um grupo, seja história real, seja ela mítica (Queiroz, 1991, p. 19).

Na análise dos dados da pesquisa empírica, utilizamos história oral e história de vida quase como sinônimos, mas vamos nos deter em algumas definições, tendo por base o trabalho de Queiroz (1991). A autora diferencia *história oral*, que incluiria todo tipo de relato oral, seja a história de alguém, de um grupo, história real ou mítica, de *história de vida*, que seria o relato feito pelo sujeito sobre os eventos e a maneira como sua vida transcorreu (Queiroz, 1991, p. 5).

A autora também faz uma distinção entre depoimento e história de vida, ao assinalar que um depoimento diz respeito a algo que o informante presenciou, experimentou ou conheceu, de forma que pode certificar (Queiroz, 1991, p. 6). Já a história de vida "se define como relato de um narrador sobre sua existência através do tempo, tentando reconstituir os acontecimentos que vivenciou e transmitir a experiência que adquiriu" (Queiroz, 1991, p. 16). Assim, a forma como o pesquisador conduz a coleta de dados é que define mais propriamente a distinção entre depoimento e história de vida. No depoimento, o pesquisador conduz a entrevista, e da "vida" do informante, extrai apenas os trechos que interessam propriamente à pesquisa, podendo evitar digressões e esgotar suas

questões objetivamente (Queiroz, 1991, p. 7). Na história de vida, o narrador é quem escolhe o que vai contar, e, devido à mínima interferência que se espera do pesquisador, é o informante quem detém o fio condutor dessa narrativa.

De forma complementar, Guérios (2011) define o estudo de trajetórias como as conclusões a que o pesquisador de ciências sociais chega a partir da análise dos materiais obtidos (Guérios, 2011, p. 9) por histórias de vida. O relato oral, em ciências sociais, é o material bruto, de modo que histórias de vida são fundamentais como método para reconstruir trajetórias, mesmo que não sejam utilizadas de modo "puro", mas mescladas a depoimentos.

Nesse sentido, Santos, Oliveira e Susin (2014) observam que o estudo de trajetórias a partir de relatos de vida tem seu interesse voltado para estruturas sociais, de modo a obter elementos do entrevistado que contribuam para delinear padrões sociais estruturais (Santos, Oliveira e Susin, 2014, p. 370). Nesse referencial teórico, a abordagem de trajetórias estaria ancorada em metodologia que ressalta a construção social na história de vida dos informantes, de modo que a interpretação subjetiva dos fatos não exerce papel relevante.

Um sentido importante a ser ressaltado no uso da análise de trajetórias para o estudo de interações socioestatais é a que faz Kofes (2001). Para ela, a escolha por trabalhar com trajetória diz respeito a privilegiar o percurso do pesquisado, definindo trajetória como "o processo de configuração de uma experiência social singular" (Kofes, 2001, p. 24) e conceituando experiência como "referência a um sujeito em ação, a um sujeito que se engaja na ação e dela participa, que sente a ação, pensa sobre ela e a reformula" (Kofes, 2001, p. 24). A ênfase da ideia de trajetória para Kofes está na ideia de temporalidade e processo histórico.

Observamos que a proposta de análise de trajetórias guarda uma singularidade dentro do âmbito maior de possibilidades abertas pelo método de história de vida. Na análise

de trajetórias, a relação direta entre a experiência do informante e o meio social no qual ele está inserido está dada de partida: não se trata de fazer história de vida descolada de interesses de pesquisa que situam esses relados na estrutura social a eles subjacentes; utilizar trajetória como método significa analisar o material bruto que constitui o relato oral, e que pode ou não ser baseado em história de vida.

Diante dessas considerações, defendemos o método de análise de trajetórias para análise de interações socioestatais, propondo refletir sobre os ganhos de se trabalhar com história de vida, de forma a incorporar a interpretação subjetiva como relevante, quando combinada a outras técnicas, como a complementação por documentos e outras fontes primárias e secundárias. Acreditamos que as histórias de vida têm o poder de revelar o que não está cristalizado ou mesmo o indizível, nos termos utilizados por Queiroz (1991).

Assim, com o objetivo de discutir as contribuições que a análise de trajetórias traz ao estudo das interações socioestatais, apresentaremos a seguir o processo de construção da pesquisa empírica. Buscamos, com isso, adensar a discussão acerca da análise de trajetórias nos estudos de interações socioestatais pela discussão pormenorizada sobre o processo de construção da pesquisa.

A pesquisa com ativistas do movimento em defesa da assistência social

A pergunta inicial que norteou a pesquisa empírica que será discutida aqui tratou de indagar *o que tornou possível a profunda mudança institucional pela qual passou a política de assistência social no governo Lula*, que culminou na implantação do SUAS, considerando a hipótese de que a eleição do PT ao governo federal teria sido fundamental para que essa mudança ocorresse.

De partida, nosso foco esteve sobre os atores e sua agência nas relações que estabeleceram com o Estado e o

partido, uma vez que era clara a existência de um campo de ativismo em defesa da assistência social, citado pela literatura (Mendosa, 2012; Cortes, 2015), que incidiu fortemente na construção dessa política. Diante disso, nossa escolha foi adotar uma abordagem empírica que, focada na análise de trajetórias dos atores envolvidos com a construção da política de assistência social no Brasil, nos permitisse aprofundar os meandros das interações entre sociedade civil, Estado e partido.

Nossa escolha buscou reconstruir o processo de construção do SUAS por meio da trajetória profissional de suas ativistas, relacionando as trajetórias individuais às experiências coletivas nas quais se inserem, de modo a "satisfazer as pretensões metodológicas de relacionar histórias individuais a experiências coletivas que as contextualizaram, embasaram, impulsionaram e/ou limitaram" (Feltran, 2006, p. 377).

No entanto, o método empregado não consistiu em um tipo puro do método de história de vida, já que optamos por focar a análise nas trajetórias profissionais dos informantes, assim como Lewis (2008), que, ao analisar atores do terceiro setor que cruzaram a fronteira do Estado, ocupando postos na burocracia estatal inglesa, optou por focar em "*life-work history*", adaptando o método de história de vida:

> A fim de investigar o fenômeno de cruzamento de fronteiras setoriais, experiências de trabalho (seja em termos de carreira formal, ativismo, voluntariado) foram colocadas no centro dos dados de vida-história a serem coletados. Consequentemente, o método usado não era um tipo puro de pesquisa de história de vida em aberto (Lewis, 2008, p. 565, tradução minha)[2].

[2] No original: "In order to investigate the sector boundary-crossing phenomenon, experiences of work (whether in terms of formal career, activism, volunteering) were placed at the centre of the life-history data to be collected. As a consequence, the method employed was not a pure type of open-ended life history research".

Da mesma forma, nosso interesse não era abarcar a totalidade das experiências dos informantes, e sim aqueles aspectos que se relacionavam diretamente à construção da política nacional de assistência social. Retomando a forma como Kofes usou a metodologia de trajetórias, no nosso caso "o processo de configuração de uma experiência social singular" (Kofes, 2001, p. 24) dizia respeito à experiência singular de participar ativamente da construção de uma política pública, e, para tanto, assim como a autora, privilegiamos também o percurso histórico desses atores. É importante reter, no entanto, que de início não pensávamos no percurso dos atores como movimento social: tomávamos os informantes como agentes que influenciaram uma política pública, ainda sem uma conceituação muito concreta quanto à caracterização desses atores.

Para a escolha dos informantes, o primeiro critério de delimitação foi mapear atores que realizaram trânsito institucional para o governo federal no primeiro mandato do Governo Lula. Nossa estratégia consistiu em realizar pesquisa documental e entrevistas exploratórias para planejamento do trabalho de campo, iniciando a pesquisa empírica em dezembro de 2011, com a observação da VIII Conferência Nacional de Assistência Social, para, em seguida, realizarmos duas entrevistas exploratórias com reconhecidas ativistas do campo da assistência social. A partir desse conjunto de referências – pesquisa documental e entrevistas exploratórias –, partimos para o desenho da pesquisa empírica.

Os achados da pesquisa exploratória apontaram para a existência de outros atores extremamente relevantes para o processo de implementação do SUAS, mesmo não tendo ocupado cargos de gestão no início do governo Lula. A partir dessas entrevistas delimitamos o que aqui denominamos como movimento em defesa da assistência social[3]: um

[3] Vale notar, contudo, que nos restringimos a analisar esse coletivo de atores, não sendo nosso objetivo abarcar o universo de atores que compõe o vasto campo da assistência social no Brasil, o que escapa aos objetivos de nossa pesquisa.

coletivo de atores que construiu uma visão acerca da causa da assistência social como política pública e defendeu esse projeto político, por meio de estratégias diversas.

Outras dimensões somaram-se aos nossos interesses e delimitaram critérios para a escolha dos informantes, além da indicação, por parte de outros entrevistados, de que se tratava de ator relevante. Assim, dimensões como filiação (ou atuação) no partido; participação no processo de regulamentação da LOAS; participação em espaços nacionais de mobilização, como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o Fórum Nacional de Assistência Social e o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS); experiência na gestão da política de assistência social, foram consideradas para orientar a escolha dos informantes. Por tratar-se de um movimento organizado nacionalmente, buscamos, na medida do possível, abarcar também a diversidade regional que caracteriza o movimento.

A partir desses critérios, chegamos a um conjunto de entrevistas que contemplou ativistas que participaram do processo de construção da política. Para tanto, entre 2013 e 2014, realizamos entrevistas com dezoito ativistas do campo da assistência social, além de uma deputada do PT que apoiou a causa do movimento. As entrevistas foram realizadas em diferentes cidades do Brasil e na IX Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro de 2013, em Brasília.

Há no processo de construção da pesquisa algumas especificidades metodológicas, relacionando-as à discussão teórica sobre histórias de vida e trajetórias. A primeira delas diz respeito ao método de coleta de dados, que, no nosso caso, não seguiu um modelo puro de história de vida; utilizamos entrevistas que davam lugar à livre narrativa da trajetória profissional dos informantes, na qual aparecia maior ou menor vinculação ao movimento, mesmo havendo intensa atuação profissional na área da assistência social. As

histórias de vida profissionais das entrevistadas receberam análise orientada pelos nossos interesses de pesquisa, o que as transformou no que chamamos de "trajetórias profissionais". Assim, seguimos o apontado por Guérios (2011) anteriormente, quando define análise de trajetórias como as conclusões a que chega o pesquisador a partir da análise que faz do material de campo colhido. Nesse processo, as informações biográficas que apontavam os nexos entre história de vida e o processo de produção da política foram fornecidas pelas ativistas; já a reconstrução de trajetórias profissionais e a ligação dessas com os momentos de construção da política foram feitas pela pesquisadora e são fruto de análise e escolha de método.

A pesquisa utilizou complementação de dados com outras fontes – considerada importante por vários autores que utilizam o método de história de vida como forma de fornecer insumos para complementar e verificar aspectos das trajetórias indicados nas entrevistas. Foram elas: documentos sobre o PT – disponibilizados pelo partido, especialmente pelo Centro de Memória Sergio Buarque de Holanda, da Fundação Perseu Abramo, e pelos informantes, que gentilmente disponibilizaram arquivos pessoais que não constam dos arquivos do partido –, além da observação de duas Conferências Nacionais de Assistência Social (2011 e 2013). A observação das Conferências foi um espaço importante pois permitiu observar a atuação das ativistas e realizar entrevistas em um espaço onde a atividade de mobilização política era intensa.

Além das fontes primárias, o estudo contou também com extensa pesquisa de fontes secundárias, o que incluiu normativas, regulamentações e decretos da política publicados ao longo do período estudado, e também literatura pertinente, que foi muito útil, porque em parte documentou o processo de construção do projeto político desse movimento, bem como eventos importantes de mobilização.

No transcorrer da pesquisa empírica, ao explorar as relações das ativistas do campo da política de assistência social com o partido e com o Estado, as histórias de vida focadas nas trajetórias profissionais nos informavam sobre a própria constituição do movimento pela assistência social e sobre a forma como esse movimento foi construindo seu projeto por meio de estratégias mobilizadas na interação com o partido e com o Estado.

A partir daí, mapear o movimento constituiu-se como um esforço de pesquisa no decorrer do trabalho de campo: a escolha pelo foco nas trajetórias profissionais nos permitiu relacioná-las diretamente à construção da política de assistência social e se mostrou uma ferramenta útil para aprofundar o estudo das imbricações entre Estado, sociedade civil e partido. A partir desse método, as relações entre movimento, Estado e partido, abordadas como parte dessas trajetórias, possibilitou um tratamento mais aprofundado dessas interações, de forma a observar fenômenos que extrapolam os pressupostos teóricos de análise dessas relações.

Dessa forma, quando analisamos as trajetórias profissionais das ativistas que estiveram envolvidas com a construção e a implementação da política de assistência social no Brasil, as relações com o partido, bem como a atuação na gestão pública, aparecem como parte dessas trajetórias diretamente relacionadas ao ativismo em relação à defesa da política. Essa abordagem empírica nos permitiu aprofundar os meandros dessas interações, relacionando-as aos contextos históricos no qual se desenvolveram.

Trajetórias ativistas na política de assistência social

A construção da política de assistência social no Brasil se situa em um terreno de disputas, que convive, de um lado, com a reivindicação por uma política de direito, calcada na ideia de cidadania ampliada que combine responsabilização estatal e construção coletiva em espaços participativos; e, de

outro, com as origens históricas ligadas à filantropia e ações emergenciais e pontuais, combinadas à vulnerabilidade e baixa capacidade de mobilização dos usuários da política (Gutierres, 2015).

Para fins de nossa análise, é importante observar a importância da atuação de um coletivo de atores que compõem um campo mais amplo da assistência social no Brasil, e milita, desde a incorporação da assistência social à Constituição e, mais especificamente, a partir da mobilização pela redação e aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), pela efetivação dessa política como direito, em contraponto ao legado assistencialista que sempre marcou as ações da assistência social. Nas palavras de Vianna (2000), a defesa da assistência social pública conta com a atuação de uma "elite profissional aguerrida", composta por profissionais da área, assistentes sociais, representados por suas entidades de classe, e pesquisadores de universidades, da área de Serviço Social.

Assim, no macrocenário de produção dessa política, focamos a trajetória das militantes que construíram um movimento em defesa da assistência social como política pública – trajetórias essas que nos informam sobre a própria constituição desse movimento, *pari passu* os processos políticos, eventos e mobilizações que possibilitaram a construção do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), forma institucional que a política assume desde 2005. A seguir, apresentamos uma sistematização das trajetórias, para em seguida fazer a análise que relaciona as trajetórias ao contexto de construção da política, de modo a desvelar os elementos de mútua constituição entre movimento e política pública.

Sistematização das trajetórias das ativistas

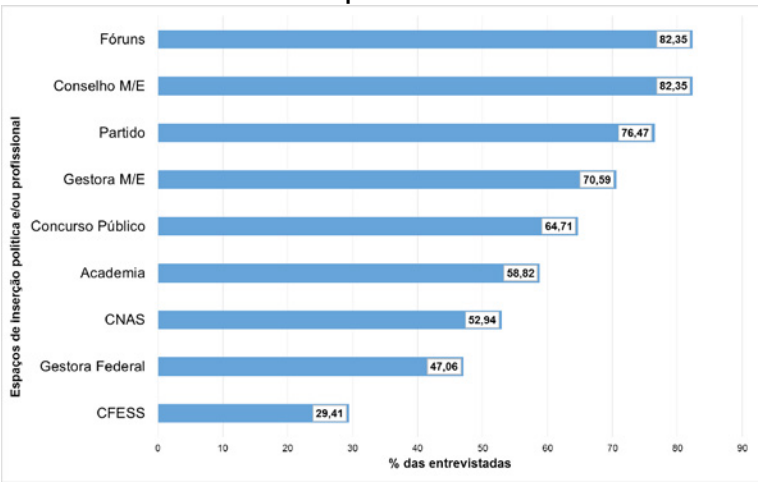
A análise dos dados empíricos coletados e depois transformados em trajetórias profissionais nos possibilitaram

apresentar um perfil das ativistas entrevistadas. Ao agruparmos esses perfis, uma análise conjunta de suas trajetórias aponta para espaços de inserção política e profissional que são importantes em termos dos vínculos que as ativistas passam a estabelecer entre si, impactando no desenvolvimento do movimento, como veremos na segunda parte desta seção. A partir das trajetórias expostas, listamos abaixo os espaços de inserção política e profissional das ativistas entrevistadas[4] que nos fornecem o perfil dessas ativistas, para, a seguir, apresentar um gráfico com a distribuição desses perfis entre as entrevistadas:

1. Academia
2. Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)
3. Conselho Nacional de Serviço Social (CNAS)
4. Conselhos Municipais ou Estaduais de Políticas Públicas
5. Funcionalismo Público
6. Fóruns (Nacional/ Estadual ou Municipal)
7. Gestão Federal
8. Gestão Estadual
9. Gestão Municipal
10. Partido Político (PT)

[4] Os espaços listados indicam, respectivamente, militantes que se dedicam à carreira acadêmica; que cumpriram mandato na diretoria do CFESS; foram conselheiras do CNAS; foram conselheiras e/ou trabalharam na implantação de conselhos de políticas municipais e/ou estaduais; seguiram carreira como funcionárias do serviço público; participaram e/ou organizaram fóruns locais ou nacionais da política de assistência social; foram gestoras da política municipal ou estadual em cargo comissionado; ocuparam cargo comissionado de gestão no Governo Federal; foram ou ainda são filiadas ao PT.

Gráfico 1
Percentual de entrevistadas por espaço de inserção política e/ou profissional



Fonte: elaboração própria.

Como podemos observar, a maior parte das militantes do campo da assistência social entrevistadas participou em fóruns locais e nacionais de elaboração, debate e defesa da política de assistência social (82%); foi ou ainda é filiada ao Partido dos Trabalhadores (76%), ocupou cargos de gestão em administrações municipais e estaduais (71%), participou de conselhos locais (80%) e é funcionária pública de carreira (65%). Nota-se também o fato da metade (52%) das entrevistadas ter ocupado assento no Conselho Nacional (CNAS) e de que 30% participaram do conselho federal da categoria de assistentes sociais, o CFESS.

Como mostra Gutierres (2015), a presença em Conselhos esteve diretamente ligada ao trabalho de implantação da política realizado pelas ativistas, que foram responsáveis por organizar a política de assistência social em suas experiências de gestão, especialmente na década de 1990. Da mesma forma, a experiência dos Fóruns está relacionada à mobilização realizada no contexto da

aprovação da LOAS e das primeiras experiências da política recém-criada.

Os perfis das ativistas apontam, também, para uma relação entre as experiências no funcionalismo público e a militância na causa da assistência social, muito próxima à ideia de ativismo na burocracia, ou seja, "um tipo de ação que visa promover projetos políticos ou sociais percebidos pelo ator como de natureza pública ou coletiva" (Abers, 2015, p. 148).

Outro dado importante que se destaca nas trajetórias profissionais é a filiação partidária e os impactos que a relação com o partido terá para a mobilização dessas ativistas em torno da causa da assistência social. Nesse sentido, é importante observar que, no caldo da redemocratização do país, das afiliações sindicais e experiências com movimentos populares, o PT aparece como importante espaço de encontro e articulação para as ativistas entrevistadas (Gutierres, 2015, p. 69). No caso da assistência social, as ativistas se organizaram no PT por meio de um setorial, como veremos com mais detalhes a seguir.

Os espaços de produção acadêmica também aparecem como ambiente de formulação e mobilização, em diálogo permanente com a prática política. Da mesma forma, o CFESS e o CNAS funcionam como espaços de mobilização política para as ativistas entrevistadas, pela relevância que tiveram durante o processo de formulação/aprovação e implementação da LOAS, ao lado dos Fóruns de Assistência Social, com destaque para o Fórum Municipal do Município de São Paulo, fundado por uma liderança do movimento e atuante até hoje, o Fórum Municipal de Belo Horizonte, fundado por uma militante do movimento em Minas Gerais e o Fórum Nacional de Assistência Social, fundado na década de 1990 para mobilizações em torno da defesa da assistência social após a regulamentação da LOAS.

Diante do perfil verificado a partir das trajetórias profissionais, podemos dizer que, em síntese, as ativistas do

movimento em defesa da assistência social que influenciaram a criação e implementação do SUAS são mulheres, funcionárias públicas, grande parte vinculadas ao PT, conselheiras em espaços participativos municipais, estaduais e/ou nacionais e com militância ativa em Fóruns de discussão da política de assistência social. Há também uma forte ligação com a atividade acadêmica, já que grande parte das ativistas segue carreira docente.

A seguir, de forma a demonstrar os elementos de mútua constituição entre movimento e política de assistência social, analisamos a atuação dessas ativistas relacionando suas trajetórias aos espaços e momentos de mobilização em torno da política de assistência social.

Mútua constituição entre movimento e política pública

Como já abordado, a tarefa de compreender a construção do SUAS resultou em mapear, reconstruir e analisar um grupo de atores que empreendeu um movimento político de defesa da assistência social como política pública, o movimento em defesa da assistência social, ou apenas "movimento da assistência social"[5].

Esse movimento articula atores por meio de uma rede que conecta a militância em espaços de mobilização política, debates, e formulação de conteúdos, de forma que as trajetórias das ativistas mostraram uma complexidade de vínculos, articulados por espaços de inserção profissional e política, conferindo densidade ao ativismo em torno dessa causa. Assim, observamos que o movimento se constituiu e se desenvolveu por meio da atuação dessas ativistas em diferentes espaços que as vinculam.

[5] Na tese de Pinheiro (2008) encontramos a referência ao movimento como "MAS – Movimento da Assistência Social"; algumas militantes entrevistadas nos forneceram também um manifesto, apresentado na VIII Conferência Nacional de Assistência Social, na qual assinam como "MAS – Movimento pela Assistência Social".

Diante da complexidade de vínculos observados, apresentamos o momento de constituição do movimento em defesa da assistência social pela descrição densa das conexões entre as trajetórias das ativistas os eventos e momentos políticos que as conectaram, buscando oferecer um panorama qualificado da constituição e atuação desse movimento. À perspectiva das trajetórias de vida profissional, esta seção soma um outro conjunto de instrumentais teórico-metodológicos que partem da crítica aos modelos que separam radicalmente sociedade civil e sociedade política, entendendo que, como aponta Silva,

> À medida em que buscamos apreender nossos "objetos" de pesquisa não como objetos preexistentes às relações sociais, mas como resultantes mesmo dessas relações, a estrutura de nossas análises se altera profundamente (Silva, 2007, p. 478).

A opção por reconstruir as trajetórias dessas ativistas por uma perspectiva de ação coletiva está ancorada nos avanços recentes da agenda de pesquisa que tem pensado os nexos entre sociedade civil e sociedade política no Brasil. Ao considerar que essas esferas são cruzadas por relações e, mais que isso, se constituem mutuamente, avançamos em caracterizar as relações entre atores estatais e não estatais para além das restrições teóricas que sempre as enxergaram como esferas absolutamente separadas (Abers e Von Bullow, 2011).

Sobre a conceituação desse coletivo de atores como movimentos sociais, vale notar que, na fase exploratória da pesquisa de campo, definições como comunidade de especialistas (Kingdon, 1995) ou coalizão de defesa (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993) se apresentavam como possíveis formas de compreender a atuação dessas ativistas em torno da assistência social. No entanto, ao nos debruçarmos sobre suas trajetórias, observamos que esses conceitos restringiam a compreensão acerca do alcance da ação política observada,

sendo necessária a escolha por uma abordagem que contemplasse o processo político de mobilização que envolve a atuação desses atores, muito mais próximo à caracterização de atuação de movimentos sociais.

A opção por reconstruir as trajetórias dessas ativistas por uma perspectiva de ação coletiva se deve à ênfase na mobilização em defesa de um projeto de política pública que engloba fatores culturais, como a defesa da cidadania por meio da conquista de direitos sociais ampliados, entendendo a política pública como instrumento de emancipação para uma parcela da população historicamente excluída.

É importante notar, contudo, a polissemia que carrega o conceito de movimentos sociais, de acordo com diferentes abordagens (Diani, 1992). Nesse contexto, um aspecto fundamental para nossa escolha está na afirmação de Diani (1992) de que o caráter extra-institucional não pode ser tomado como fundamental para a definição de movimentos sociais. Para o autor, características como redes de relações entre uma pluralidade de atores, experiências ligadas à expressão pública de um conflito social e identidade coletiva são os elementos fundamentais que caracterizam os movimentos sociais.

Partindo dessas considerações, por considerá-las mais adequadas ao amplo leque de experiências que têm constituído diferentes formas de atuação de movimentos sociais no Brasil pós-transição, optamos por conceituar esse coletivo de atores como movimento social utilizando a definição de Diani, que considera os movimentos sociais como "redes de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos ou associações engajados em um conflito político ou cultural, com base em uma identidade coletiva compartilhada" (Diani, 1992, p. 13).

Essa definição vem sendo usada por uma agenda de pesquisa recente que tem pensado as interações socioestatais e aceitado a inclusão, na categoria movimentos sociais, de

atores que ocupam espaços no Estado (Tatagiba, Abers e Silva, 2018; Carlos, 2011).

Do mesmo modo, ao argumentar por uma unidade de análise menos restritiva, Abers e Von Bulow (2011) defendem que atores estatais não são necessariamente externos aos movimentos sociais, e que observar a forma pela qual ativistas de movimentos sociais atuam no Estado para influenciar políticas públicas pode levar ao conhecimento de um amplo leque de ações que acontecem no Estado, mas que muitas vezes não invisibilizadas por concepções restritivas de movimento social que não consideram atores posicionados no Estado.

É nesse sentido que a definição proposta por Diani nos ajuda a compreender melhor o coletivo de atores que defendeu a assistência social como política pública, pois ao propor um conceito alternativo às teorias clássicas de movimentos sociais, valorizando a estrutura relacional da ação coletiva (Carlos, 2011), permite apreender justamente a dimensão do processo de luta política que envolve a atuação desses atores, ao enfocar as dimensões do conflito, identidade e das redes de interações.

Assim, partindo dessa definição, apresentamos as trajetórias profissionais das ativistas entrevistadas a partir de seus componentes de *mobilização política em torno de uma causa*, qual seja, a construção de uma política pública de assistência social, contrapondo-se às práticas que constituíam a assistência social como benemerência e caridade. Por outro lado, na medida em que as entrevistadas afirmavam identificar-se como ativistas dessa causa, e identificavam as demais entrevistadas da mesma forma, observamos também o compartilhamento de uma *identidade* em torno dessa causa.

Outro aspecto da definição de Diani (1992) diz respeito ao fato de que as ativistas estiveram, desde a década de 1990, vinculadas e em conexões pelo país, engajadas em espaços participativos formais e informais, organizando eventos e

criando espaços de debate, formulação e mobilização política, o que demonstra a existência de *redes e conexões* que conferiram densidade ao movimento.

A reconstrução empírica das trajetórias profissionais das ativistas, ancorada na definição de movimento social sustentada por Diani (1992), nos permitiu caracterizar o processo de mobilização política pela assistência social como um movimento social, liderado e protagonizado pela categoria de assistentes sociais, organizadas em suas entidades de classe, na academia e no partido político, imbricado, desde sua formação, com a atuação dessas militantes no Estado e no partido.

Ao demonstrarmos que o movimento em defesa da assistência social nasce imbricado à sua atuação no Estado e à sua filiação a um partido político, avançamos na compreensão das formas de ação coletiva que caracterizam os atores da sociedade civil no Brasil, adensando, com dados empíricos, análises que tratam de processos de mobilização política e ativismo de atores que ocupam a arena estatal. Nesse sentido, como mostra Dowbor (2012, pp. 30-31), "ao considerar como ação do movimento aquela que se processa nas instituições políticas, é possível ultrapassarmos a separação analítica entre movimentos sociais, sociedade e Estado, e com isso, captar sua mútua constituição".

Ao analisar as ações empreendidas pelo Movimento Sanitarista, Dowbor (2012, p. 26) o caracteriza como uma "anomalia" em relação à Teoria dos Movimentos Sociais, devido ao fato desse movimento, ao longo de sua história, ter recorrido pouco aos protestos como forma de ação, recorrendo a táticas "via instituições". Nesse rol de atuação "via instituições", a autora aponta a ocupação de cargos no Estado como uma das táticas do coletivo voltada ao êxito de seu projeto político, de modo a fomentar mobilizações e organizações do movimento.

Táticas de ocupação de cargos no Estado e organização de seminários, capacitações e outros eventos com o intuito

de discutir os rumos da política também são observados na trajetória do movimento em defesa da assistência social, se assemelhando às táticas observadas por Dowbor na atuação do movimento sanitarista. No entanto, ao tratar das semelhanças entre os dois movimentos, a fala de uma ativista chama atenção ao fato de que a assistência social foi historicamente "menos reivindicada" do que a saúde, apontando para uma especificidade do movimento em defesa da assistência social: o fato de tratar-se de um movimento em que o próprio beneficiário não é ator destacado nessa luta – nesse sentido, o movimento "fala" em favor de alguém.

Diante disso, um fator relevante para explicar o baixo envolvimento dos beneficiários na mobilização em defesa da política de assistência social estaria na ligação histórica entre assistência social e filantropia, que impactou na tradição de mobilização e participação política dos atores desse campo. Ademais, é sabido que os usuários da assistência social compõem parcela da população exposta a uma série de vulnerabilidades sociais que dificultam sua organização e mobilização em torno da reivindicação de direitos sociais.

Cunha (2009) sintetiza a especificidade do movimento em defesa da assistência social ao mostrar que o protagonismo da mobilização nesta área não partiu dos setores populares ou dos potenciais beneficiários da política:

> Diferentemente de outras áreas, como a saúde, em que a mobilização social incluiu setores populares, os protagonistas principais da mobilização em torno da garantia do direito à proteção social pública que responsabilizasse o Estado pela prestação de serviços regulares de assistência social foram os representantes corporativos ou acadêmicos dos profissionais do Serviço Social, associados a alguns outros profissionais e setores dos segmentos. Pleiteava-se a evolução de formas assistenciais privadas apoiadas na sociedade civil para

> formas institucionais e públicas de proteção social para aquelas pessoas que se encontrassem em situações de vulnerabilidade e risco social. Esse foi um momento que resultou de um longo processo de discussões e de amadurecimento da própria compreensão dessa política por esses protagonistas (Cunha, 2009, p. 151).

Ao delimitarmos o campo de atuação desse movimento, partimos para o esforço de conectar as trajetórias individuais a momentos decisivos e espaços importantes do processo de construção da política de assistência social. Essa conexão nos permitiu analisar os elementos constitutivos desse movimento que, desde o início, mantém múltiplas filiações, seja em sindicatos, na academia, na atuação no Estado e em espaços participativos e movimentos sociais.

A reconstrução das trajetórias profissionais demonstra a forma pela qual os trânsitos pelas diferentes esferas de atuação na política de assistência social constituíram uma identidade em torno da defesa de um projeto entre as ativistas, que se conectaram em redes de mobilização pelo país, tanto por meio de espaços participativos quanto pelas experiências de gestão local da política de assistência social.

A seguir, relacionamos as trajetórias ao processo político de regulamentação da LOAS. Mas, é importante sublinhar, nossa intenção não é a de fazer uma análise pormenorizada desse processo, que, ademais, já foram estudados com riqueza de detalhes em outros trabalhos. Assim, o processo de regulamentação da LOAS é analisado a partir dos momentos e espaços de conexão e fortalecimento do movimento.

Embora as discussões em torno da assistência social como política pública possam ser localizadas no período anterior à sua incorporação à Constituição de 1988, o movimento político em defesa da assistência social ganha vigor e projeção durante a luta pela regulamentação de sua lei

orgânica, em um processo bastante conflituoso, diante de uma conjuntura desfavorável, especialmente no Governo Fernando Collor, conforme assinala Fleury (2007):

> Todas as leis orgânicas – da saúde, previdência e assistência – tiveram que ser negociadas nesta nova conjuntura desfavorável, e sua maior ou menor correspondência com os preceitos constitucionais foi fruto da capacidade política de resistência às tendências de privatização, recentralização, capitalização e focalização que ameaçaram a implantação da seguridade social (Fleury, 2007, p. 12).

Nessa conjuntura, o momento posterior à Constituição de 1988 é marcado, no campo da assistência social, pelas movimentações e mobilizações em defesa da regulamentação da Lei Orgânica, conhecidas como "movimentos pró-LOAS", que

> Passam a ser articulados com a presença de órgãos de categoria dos assistentes sociais, através do então CRAS e CEFAS – hoje CRESS e CFESS, que vão se movimentar com a ANASSELBA[6], Frente Nacional de Gestores Municipais e Estaduais, Movimentos pelos Direitos das Pessoas com Deficiência, dos Idosos, pesquisadores de várias universidades, pleiteando a regulamentação da assistência social (Sposati, 2011, pp. 55-56).

No entanto, o primeiro projeto de Lei, redigido pelo IPEA e submetido ao executivo foi vetado integralmente pelo então presidente Fernando Collor, e esse evento deflagrou uma intensa mobilização, que partiu de todos os campos sociais que apoiavam a luta pela regulamentação da

[6] Associação Nacional dos Servidores da LBA (Legião Brasileira de Assistência).

política, mas especialmente de parte da categoria das assistentes sociais[7].

Na trajetória profissional das ativistas entrevistadas, vemos a atuação no chamado "movimento pró-LOAS", pela mobilização para a preparação do segundo projeto de lei submetido ao Legislativo. Dentre as ativistas entrevistadas, todas relataram algum tipo de participação, organizadas em suas entidades de categoria, do processo de negociação da LOAS.

Nesse processo político, as ativistas buscaram conhecer outros projetos de lei sobre a LOAS que existiam na Câmara Federal, para encaminhar a discussão do projeto que havia sido vetado, realizando debates e seminários em várias regiões do país, organizados pelo CFESS. Desses debates nasce a nova proposta de lei, que agora seria encampada no Legislativo pelos deputados federais Eduardo Jorge (PT/SP) e José Dirceu (PT/SP).

Havia também uma Comissão Especial no Ministério de Bem-Estar Social para encaminhar a discussão sobre a LOAS. Segundo Sposati (2011),

> Os debates sobre emendas ao texto constitucional geram um momento ímpar, que se torna conhecido como a *Conferência Zero da Assistência Social*. No auditório da Câmara Federal é debatido *artigo por artigo do projeto de lei* entre representantes dos vários estados e dos movimentos pró-LOAS, com a presença de parlamentares, líderes do governo e a deputada Fátima Pellaes, relatora do projeto

[7] A atuação de assistentes sociais na política de assistência social está inserida na categoria profissional do Serviço Social, que se constitui como categoria mais ampla, com diferentes posições no que diz respeito à política de assistência social – inclusive posições críticas, que entendem a assistência social como uma forma de "assistencialização das políticas sociais". Desta forma, a mobilização em defesa da assistência social como política pública partiu de uma parcela da categoria de assistentes sociais identificadas com a política, não podendo ser generalizada para toda a categoria de trabalhadores do Serviço Social.

> de lei. Ali é fechado o texto básico (Sposati, 2011, p. 69, grifos nossos).

Outro evento importante que fortaleceu a atuação e a articulação entre as ativistas em defesa da assistência social foi a chamada "Conferência Zero". Essa Conferência marca um momento importante da defesa da assistência social pública entre a categoria de assistentes sociais, sendo, para algumas ativistas entrevistadas, a primeira experiência de militância em torno da causa da assistência social, e a possibilidade de articulação regional, juntando militantes de diversas partes do país ao núcleo central de atuação do movimento, que partia de São Paulo.

Dessa articulação nasce a possibilidade de ação conjunta em defesa de um novo texto para a LOAS. De acordo com uma ativista entrevistada que presidia o CFESS à época, o projeto de lei apresentado pelo Governo nesse momento não coincidia com o texto que vinha sendo construído e debatido pela categoria de assistentes sociais junto à LBA, aos municípios e estados, nos seminários pelo Brasil. Diante disso, a postura da categoria foi a de não aceitar o texto imposto pelo Governo, o que levou à discussão do projeto na chamada Conferência Zero, "artigo por artigo", como aponta Sposati anteriormente.

Por outro lado, esse momento foi importante também por conectar militâncias pela assistência social que já aconteciam dispersas pelo país, adensando a rede nacional que se formava em torno da defesa da assistência social. Algumas ativistas entrevistadas chamavam atenção para o fato de que a "Conferência Zero" foi o primeiro contato entre militantes de várias regiões do país e o que chamavam de "movimento nacional".

As universidades também tiveram importante papel nesse processo, como espaço de produção de conhecimento sobre a política que vinha sendo proposta. Observamos,

pela análise das trajetórias profissionais das entrevistadas, que as assistentes sociais engajadas na luta pela LOAS eram pesquisadoras e professoras – na composição do CFESS, a presidente, Berenice Couto era professora e pesquisadora da PUC/RS, e compunha a diretoria do órgão a professora e pesquisadora da PUC/SP Carmelita Yazbek. Destaca-se também a participação ativa de Aldaíza Sposati, que desde a década de 1980 vinha participando de debates sobre a assistência pública, e do Núcleo de Políticas Públicas da UNB, que participara da redação do primeiro projeto de lei.

Ainda no âmbito acadêmico, o processo de luta pela regulamentação da LOAS vai marcar o protagonismo que o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC/SP assume, tanto na produção teórica quanto na direção e mobilização política da categoria de assistentes sociais e, consequentemente, do movimento em defesa da assistência social, considerado nos relatos das entrevistadas como um epicentro do movimento político que vai se constituindo em defesa da assistência social[8]. Combinando a militância na categoria de assistentes sociais, a produção acadêmica na área da assistência social e a militância partidária, Aldaíza Sposati organiza a formação do Setorial Nacional de Assistência Social no PT e se destaca como liderança técnica e política do movimento.

Observamos, assim, que o processo de regulamentação da LOAS é crucial na constituição do movimento em defesa da assistência social, impulsionando e somando esforços e pessoas em um contexto nacional e marcando o protagonismo das assistentes sociais na luta em defesa da assistência

[8] Na PUC, vale ressaltar a atuação política que marca o NEPSAS/PUC-SP (Núcleo de Estudos e Pesquisa de Seguridade e Assistência Social), especialmente na figura de Aldaíza Sposati, que, à época do processo de regulamentação da LOAS, já cumpria mandato como vereadora na cidade de São Paulo, sendo figura destacada também no Partido dos Trabalhadores.

social, assinalando os contornos que o movimento específico em defesa da assistência social ganha a partir da mobilização pela LOAS.

Ao final desse processo, a Lei Orgânica da Assistência Social foi promulgada em 7 de dezembro de 1993, depois de intenso processo de negociação cujo resultado foi um texto final que não contemplou totalmente as demandas do movimento. A Lei passava a definir, como diretriz, um sistema descentralizado e participativo de assistência social, com conselhos de assistência social nos três níveis, de caráter deliberativo, paritários e a realização de conferências de assistência social. No entanto, nos anos seguintes, o processo político de implementação dessas diretrizes foi conflituoso e permeado por disputas.

Um ponto importante que marca a atuação do movimento em defesa da política de assistência social é o fato de que a mobilização em defesa da LOAS articula a militância em defesa da política de assistência social em dois planos complementares: uma articulação no CFESS, que movimenta a discussão da regulamentação da LOAS pela categoria dos assistentes sociais; e uma mobilização no PT, por meio do Setorial Nacional de Assistência Social que estava se formando e atuará como importante espaço de militância para o movimento pela assistência social, tanto na luta pela LOAS quanto nos anos subsequentes e, especialmente, no início do Governo Lula (Gutierres, 2015).

Sobre a atuação das ativistas entrevistadas no Partido dos Trabalhadores, a organização por um Setorial guarda particularidades. No Partido dos Trabalhadores (PT) os grupos e secretarias setoriais constituem a forma de institucionalizar o papel dos movimentos sociais no partido. O Setorial Nacional de Assistência Social se organizou no partido na década de 1990, no contexto da regulamentação da LOAS, e desde então mobiliza estratégias para defender o

projeto de política pública de assistência social dentro do PT[9]. Como mostra Gutierres (2015), as articulações do movimento dentro do partido, por meio do Setorial, foram fundamentais para encaminhar, no primeiro mandato do PT no executivo federal, as demandas do movimento em relação à implantação do SUAS.

Nesse sentido, as trajetórias profissionais analisadas nos mostram que, por meio da atuação e articulação política realizada no âmbito do Setorial Nacional de Assistência Social do PT, ativistas ocupam cargos de gestão em prefeituras do PT de diversas cidades do país (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Londrina), construindo, dentro do partido, visibilidade política e legitimidade técnica (Gutierres, 2015), mobilizadas em momentos chave de disputa política no partido e no governo federal, após a eleição do PT ao executivo federal.

Os relatos das ativistas entrevistadas nos mostram que a luta pela LOAS articulou o CFESS, a PUC/SP e o Setorial Nacional de Assistência Social do PT, posteriormente nucleados como espaços de luta pela implementação da política. Somam-se a esses espaços o CNAS, implantado em 1994, e o Fórum Nacional de Assistência Social, formado posteriormente, também importantes para a construção da política nos anos subsequentes à promulgação da LOAS. Todos esses espaços, somados à atuação de várias ativistas como gestoras da política de assistência social em suas localidades, possibilitaram que a rede de ativistas em defesa da assistência

[9] Sobre a relação entre movimentos sociais e partidos políticos, é interessante notar a afirmação de Diani (1992), de que "as propriedades dos processos que descrevi como movimento social não excluem que, sob certas condições específicas, algum partido político possa se sentir como parte de um movimento e ser reconhecido como tal tanto por outros atores do movimento quanto pelo público em geral. É provável que seja esta a exceção e não a regra, e que se restrinja amplamente a partidos originados por movimentos sociais, como os Partidos Verdes (Kitschelt, 1989; Rudig e Lowe, futura publicação)" (Diani, 1992, p. 15, tradução minha). O que o autor ressalta, contudo, é a necessidade de qualificar o tipo de interação que se estabelece entre movimento e partido – o que buscamos fazer com o movimento aqui analisado, ao situá-lo na forma organizativa que assume no PT, ou seja, o Setorial Nacional da Assistência Social.

social se mantivesse coesa, construindo e disputando ideias e espaços que, anos depois, se constituíram como fundamentais na forma pela qual a atuação de ativistas do movimento pela assistência social incidiu sobre o processo decisório da política e sobre a produção e acesso aos bens públicos, no qual o mais proeminente foi a implantação do SUAS.

Considerações finais: análise de trajetórias para interações socioestatais

Esse artigo demonstrou a mútua constituição entre movimento social e a política pública de assistência social, por meio do método de análise de trajetórias, enfatizando os ganhos que o método trouxe para a análise da mútua influência entre sociedade civil e Estado, ao relacionar as trajetórias profissionais de ativistas ao contexto político no qual se desenvolveram.

A partir dessas trajetórias, mostramos a forma pela qual o movimento em defesa da assistência social se constituiu, evidenciando o perfil das ativistas, os vínculos que as conectam e a forma como esses vínculos e redes fortaleceram o movimento ao longo do processo de regulamentação da LOAS. A pesquisa empírica nos mostrou um movimento político que nasceu e se fortaleceu a partir da defesa da assistência social como política pública, estando imbricado, desde o início, com o partido e o Estado.

Apresentamos as trajetórias das ativistas entrevistadas explicitando perfis que indicam múltiplas filiações entre sociedade civil, partido e Estado – que se constituiu como um movimento que, ao mesmo tempo em que se distingue do Estado e do partido, mantém, desde o início, profundas imbricações com eles. Como vimos, a experiência no Estado – seja no funcionalismo público, seja na gestão da política – marca o movimento desde seu início. Momentos importantes, como o processo de regulamentação da LOAS, a formação do Setorial Nacional de Assistência Social e a

militância em Fóruns, nacional e locais, conectam e articulam a militância em torno da defesa da assistência social como política pública.

Vale notar, contudo, que devido ao fato de termos entrevistado ativistas que estavam bastante unidas em torno de uma causa específica, com foco em um momento bastante peculiar – a construção do SUAS –, em que todos os esforços se somavam em termos da urgência em implantar a política; a união em torno desse objetivo e o nosso foco principal em compreender a trajetória de construção e implementação dessa política podem ter suprimido conflitos internos ao movimento, que não foram observados nas entrevistas. Assim, vale assinalar a especificidade desse momento estudado, apontando que pesquisas futuras, que busquem aprofundar o conhecimento sobre este movimento, poderão avançar no conhecimento das heterogeneidades que o constituem.

Os dados elencados nos permitem demonstrar a forma pela qual a metodologia de análise de trajetórias nos permitiu avançar na caracterização das interações entre movimento, partido e política pública, evidenciando as imbricações, intersecções e trânsitos entre atores que ora estão posicionados no Estado, ora na sociedade civil, e muitas vezes são, ao mesmo tempo, gestores, ativistas e militantes partidários.

Nossa pesquisa denota um importante ganho metodológico que o uso da análise de trajetória pode trazer aos estudos das interações socioestatais, ao evidenciarmos que as histórias de vida analisadas aparecem como preciosa fonte de informação sobre o percurso de formação do movimento pela assistência social, que se constitui por estratégias mobilizadas na interação com o partido e com o Estado. A reconstrução das histórias de vida pelas trajetórias profissionais das ativistas desvelou para a pesquisa os nexos entre a trajetória ativista, a formação do movimento e a atuação na política pública como parte dessas trajetórias, diretamente relacionadas à atuação em defesa da política.

Nesse sentido, pensando nos ganhos da metodologia para os estudos das complexas relações entre sociedade civil e sociedade política, retomamos a proposição de Queiroz (1991), quando afirma que a história oral permite reconstruir o que ainda não foi cristalizado na escrita, e até mesmo "captar o indizível". Considerando o aspecto bastante normativo que sempre guiou as análises das relações entre movimentos sociais, Estado e partidos, defendemos que o método de reconstrução de trajetórias ativistas que cruzaram essas fronteiras pode ser uma forma de acessar o que ainda não está cristalizado, e também aquelas experiências que, até por conta do pressuposto normativo, por vezes permaneceram indizíveis.

Kellen Alves Gutierres
Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas, tendo desenvolvido pesquisa de doutorado que analisou a construção do Sistema Único de Assistência Social sob a perspectiva das interações entre Estado, sociedade civil e partidos políticos. Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2006), graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (2003). Atualmente realiza estágio de pós-doutorado na Escola de Artes e Ciências Humanas da USP, com pesquisa sobre abordagens cognitivas de políticas públicas e compõe o grupo de pesquisa "Para além da transferência de renda? Desafios da articulação intersetorial de políticas sociais" no Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

Bibliografia

ABERS, Rebecca. 2015. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, Perdro Luiz; LOTTA, Gabriela Spanguero (orgs.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015.

ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. 2011. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 28, pp. 52-84.

BOSCHETTI, Ivanete. 2006. *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. 1. Reimp. Brasília: Letras Livres/UnB.

CARLOS, Euzeneia. 2012. Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos. São Paulo. 398 f. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo.

CORTES, Soraya Vargas. 2015. Policy Community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 17, n. 38, jan/abr. 2015, pp. 122-154.

CUNHA, Eleonora S. Martins. 2009. *Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006)*. 372 f. Tese de Doutorado em Ciência Política. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.

BOURDIEU, Pierre. 1986. A ilusão biográfica. In: AMADO, Janaina; FERREIRA, Marieta de Moraes (orgs.) *Usos e abusos da história oral*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

DAGNINO, Evelina. 2011. *Civil society* in Latin America. In: EDWARDS, Michael (ed.). *Oxford Handbook on Civil Society*. Oxford University Press.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. 2007. *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos.

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

DOWBOR, Monika. 2012. *A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)*. 288f. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo.

FELTRAN, Gabriel de Santis. 2006. Deslocamentos: trajetórias individuais entre sociedade civil e Estado no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (orgs.). 2006. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra.

FLEURY, Sonia. 2007. Dilemas da coesão social. *Nueva Sociedad*, especial em português, Buenos Aires, outubro de 2007, pp. 4-23.

GUÉRIOS, Paulo Renato. 2011. O estudo de trajetórias de vida nas Ciências Sociais: trabalhando com as diferentes escalas. *Campos*, v. 12, v. 1, pp. 9-29.

GURZA-LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. 2012. A construção política das sociedades civis. In: GURZA-LAVALLE, Adrian (org.) *O horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa*. São Paulo: Unesp.

GURZA-LAVALLE, Adrian; SZWAKO, José. 2015. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 1, abril de 2015, pp. 157-187.

GUTIERRES, Kellen Alves. 2015. *Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o Estado*. 253f. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.

KINGDON, John W. 1995. *Agendas, alternatives, and public policies*. Nova York: Longman Classics in Political Science.

KOFES, Suely. 2001. *Uma trajetória em narrativas*. Campinas, SP: Mercado de Letras.

LEWIS, David. 2008. Using Life Histories in Social Policy Research: The case of Third Sector/Public Sector Boundary Crossing. *Journal of Social Policy*, v. 37, n. 4, pp. 559-578.

MENDOSA, Douglas. 2012. *Gênese da política de assistência social no governo Lula*. 291f. Tese de Doutorado em Sociologia. São Paulo: Universidade de São Paulo.

MISCHE, Ann. 1997. De estudantes a cidadãos: redes de jovens e participação política. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 5/6, pp. 134-150.

PINHEIRO, Márcia. 2008. *O CNAS*: entre o interesse público e o privado. Tese de Doutorado em Serviço Social. São Paulo: PUC.

QUEIROZ, Maria Isaura P. de. 1991. *Variações sobre a técnica de gravador no registro da informação viva*. São Paulo: T. A. Queiroz.

RAICHELIS, Raquel. 2008. *Esfera pública e conselhos de assistência social*. São Paulo: Cortez.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. 1993. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Collection theoretical lenses on public. Boulder, CO: Westview Press.

SANTOS, Hermília; OLIVEIRA, Patrícia; SUSIN, Priscila. 2014. Narrativas e pesquisa biográfica na sociologia brasileira: revisão e perspectivas. *Civitas*, Porto Alegre, v. 14, n. 2, pp. 359-382, maio-ago. 2014

SILVA, Marcelo Kunrath. 2007. Dos objetos às relações: esboço de uma proposta teórico-metodológica para a análise de processos de participação social no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos.

SILVA, Marcelo Kunrath; OLIVEIRA, Gerson de Lima. 2011. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 28, pp. 86-124.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. 2011. *A menina LOAS: um processo de construção da assistência social*. 5. ed. São Paulo: Cortez.

TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo K. 2018. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa (org). *Burocracia e políticas públicas no Brasil*: interseções analíticas. Brasília: IPEA; ENAP.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. 2000. As armas secretas que abateram a seguridade social. In: LESBAUPIN, Ivo. *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis, RJ: Vozes, pp. 91-114.

CC BY

GÊNESE DA RELAÇÃO DE PARCERIA ENTRE INCRA E MOVIMENTOS SOCIAIS COMO MODELO PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE REFORMA AGRÁRIA[1]

Camila Penna

é professora do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: <camilapennac@gmail.com>

Orcid: 0000-0001-5579-1653

http://dx.doi.org/10.1590/0102-115148/105

Introdução

A implementação das políticas de reforma agrária no Brasil é atualmente caracterizada por um formato "associativo", que implica uma parceria entre movimentos de luta pela reforma agrária e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Nessa parceria os movimentos têm o papel de organizar e apresentar a demanda (de beneficiários e de terras), e o Estado tem o papel de levar a cabo os processos administrativos de desapropriação ou aquisição de propriedades, criar projetos de assentamento e cadastro dos beneficiários no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), além de autorizar a liberação de crédito para fomento agrícola. Os papéis atribuídos a cada ator nessa parceria, que envolve uma dimensão de pressão e outra de colaboração institucional, são constantemente disputados e

[1] Agradeço a Marcelo Kunrath Silva, Luciana Tatagiba e Rebecca Abers pelos comentários às versões anteriores deste artigo, e aos grupos de pesquisa Sociologia Não-Exemplar, Repensando as Relações entre Sociedade e Estado (Resocie) e Associativismo, Contestação e Engajamento (GPACE) pelos diálogos e trocas que contribuíram para sua formulação.

renegociados. Todavia, não é exagero dizer que a implementação do PNRA seria inviável sem a colaboração dos movimentos sociais (Penna, 2015; Wolford, 2010).

Parte das regras e dos procedimentos que orientam essa parceria está cristalizada em legislação e parte é fruto de consenso tácito construído ao longo do tempo. Ambas orientam práticas e rotinas burocráticas. As normas e formas de agir que caracterizam atualmente a atuação do Incra e dos movimentos sociais na implementação da política de reforma agrária são resultado de um longo processo histórico de mudanças, que tem origem ainda no período militar e segue em constante reformulação. A compreensão de como o atual formato associativo foi conformado requer um olhar para o passado e para as diferentes maneiras pelas quais o Incra se relacionou com seus beneficiários (organizados ou não em movimentos sociais). Desde o período da redemocratização até o momento atual, cada situação de mudança institucional resulta de um agenciamento ou *assemblage* diferente (Deleuze e Guattari, 1994; Latour, 2005; Berk, Galvan e Hattan, 2013). Ou seja, a composição que emerge das relações entre os diversos atores envolvidos no processo de implementação vai sofrendo alterações, assim como as práticas e posições desses atores.

Neste artigo busco traçar a gênese da atual relação de parceria entre Incra e movimentos sociais olhando para os agenciamentos[2] conformados em momentos-chave de mudança política: o retorno à democracia, o Massacre de Eldorado dos Carajás[3] e seus efeitos para a organização dos movimentos

[2] O termo em francês *agencement*, que aparece na obra de Deleuze e Guattari, *Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia* (1994), tem sido traduzido para o inglês como *assemblage* e para o português como "agenciamento". Neste artigo optei por utilizar o termo agenciamento, que aparece na tradução para o português da obra mencionada.

[3] Assassinato de dezenove trabalhadores rurais, resultante da ação da polícia militar do Pará para desobstruir uma estrada bloqueada pelo Movimento Sem Terra (MST), que reivindicava a desapropriação de uma propriedade no município de Eldorado dos Carajás.

sociais, e a transição do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para o de Lula. A discussão a seguir se baseia em pesquisa etnográfica realizada na Superintendência Regional do Incra de Marabá, no sul do Pará, entre outubro de 2011 e junho de 2012. A região é emblemática pelo histórico de conflito relacionado à posse da terra e pela forte organização e atuação dos principais movimentos de luta pela reforma agrária. A investigação envolveu observação participante de diferentes situações do cotidiano de trabalho da regional, entrevistas semiestruturadas e informais com servidores do órgão e consulta ao arquivo local.

O Incra é a autarquia federal responsável por implementar a política fundiária nacional, o que engloba, além do PNRA, a regularização fundiária e diferentes políticas de crédito e de fomento à produção agrícola. Durante o regime militar o Incra teve papel significativo no projeto de "colonização" da Amazônia, o que ainda marca a atuação do órgão na região Norte. A implementação de políticas de reforma agrária não é uniforme em todo o Brasil e varia conforme a configuração fundiária, o perfil agropecuário e a forma de organização e de atuação dos movimentos em cada Estado. Pode-se dizer que a cooperação com os movimentos é determinante para a atuação do Incra na grande maioria dos Estados, inclusive no nível federal. Contudo, o formato que toma essa cooperação é uma questão empírica e pode variar de acordo com o tempo e com o espaço estudado. Apresento a seguir uma interpretação do processo de mudança institucional pelo qual passou o Incra de Marabá nas últimas décadas, a partir da noção de agenciamento. Esse conceito, que engendra ao mesmo tempo um giro ontológico, teórico e metodológico, permite vislumbrar o aspecto dinâmico de agregação de diferentes elementos e atores em contextos-chave que levaram à criação de novos arranjos para a implementação de políticas. Argumento que interpretar mudança institucional a partir do conceito

analítico "agenciamento" pode contribuir para uma visão mais abrangente das conexões entre macroprocessos, práticas dos atores para solucionar problemas específicos e implicações dessas práticas para o processo de mudança política.

A primeira parte do artigo retoma a discussão teórica sobre mudança institucional e contrapõe algumas abordagens influenciadas pelo pragmatismo e pelo pós-estruturalismo na ciência política e na sociologia. O objetivo é apresentar o debate por meio de conceitos e categorias analíticas que serão trabalhados na parte empírica. A seguir discuto os três momentos-chave e analiso como cada agenciamento implicou o surgimento de soluções e de projetos criativos que levaram a mudanças no processo de implementação, na relação entre Estado e movimentos e no formato da política. Ao final, apresento as principais conclusões e faço um balanço de como a literatura trabalhada ajuda a compreender as mudanças que levaram à construção do formato atual de implementação de políticas públicas pelo Incra.

Olhando para a mudança institucional

O tema da mudança política, mais especificamente da mudança institucional, tem recebido atenção crescente nas ciências sociais nos últimos anos. Abordagens mais influenciadas pelo estruturalismo, dominantes nos anos 1980, têm dado cada vez mais espaço a enfoques voltados para o papel da agência e das relações entre os atores[4]. Distanciando-se

[4] Essas contribuições que se voltam para o papel da agência têm sido influenciadas, direta ou indiretamente, pelo pragmatismo e pela fenomenologia, notadamente pela concepção de hábito de John Dewey, que fundamenta os conceitos de sincretismo político (Berk e Galvan, 2009) e projetos criativos (Berk, Galvan e Hattan, 2013). As diferentes correntes do pragmatismo americano e a fenomenologia assinalam a importância de um olhar mais próximo à experiência dos atores. Se Dewey aponta para a relevância de estudar as práticas e a criatividade dos atores enquanto lidam com os diferentes problemas com os quais se deparam ao longo de suas vidas, Schutz desconfia das explicações estruturalistas para o comportamento humano e assinala que é apenas olhando para a forma pela qual as pessoas dão sentido a suas experiências no mundo que podemos compreender suas ações.

da noção mais clássica de instituições como estruturas de regras, normas e procedimentos que constrangem as ações dos indivíduos, diferentes autores apontam para o fato de que essas regras e normas também podem ser vistas como recursos ou matéria-prima para a ação criativa dos indivíduos (Mahoney e Thelen, 2010; Abers e Keck, 2013). Em outras palavras, as pessoas não são reprodutoras passivas de normas e regras, mas estão constantemente experimentando, reinterpretando e readequando regras institucionais. Isso se deve não apenas ao fato de os indivíduos serem dotados de criatividade (Joas, 1996) e capacidade reflexiva (Giddens, 2009), mas também ao fato de que instituições são compostas por inúmeras regras e rotinas que podem ser interpretadas e aplicadas de formas diferentes (Mahoney e Thelen, 2010), além de serem renegociadas constantemente (Abers e Keck, 2013).

Olhar para como os atores interpretam regras e recursos em diferentes contextos – o que exige partir da premissa de que há reflexividade e capacidade crítica na atuação desses atores – tem sido uma estratégia interessante para estudar mudança institucional. Comparando diferentes contextos institucionais, Mahoney e Thelen (2010) explicam como características e propriedades das instituições favorecem a utilização estratégica de determinadas regras por parte dos agentes, o que pode levar a diferentes tipos de mudança institucional. Olhando para as estratégias dos atores, Berk e Galvan (2013) demonstram como, por meio de "projetos criativos", eles se baseiam em uma variedade de recursos culturais e institucionais para solucionar problemas práticos e que podem levar à mudança nas normas. A chave analítica para compreender a mudança institucional estaria na observação de como projetos criativos se relacionam. Isso seria possível retraçando os caminhos que as pessoas deixam quando respondem à criatividade umas das outras, por exemplo, alinhando, aprendendo ou reposicionando seu

projeto. Em outras palavras, é relevante mapear que tipo de colagem ou agenciamento – entre os diferentes atores e seus projetos – está presente em momentos críticos e fundantes (Berk, Galvan e Hattam, 2013).

O conceito de agenciamento também vem ganhando espaço na sociologia a partir da influência do pragmatismo, mais especificamente a partir da teoria do ator rede (Latour, 2005; Law e Hassard, 1999). Essa corrente é influenciada pela obra de Deleuze e Guattari (1994), que propõe uma ruptura ontológica em relação à concepção de sociedade como algo estabilizado ou caracterizado por uma ordem – seja ela na forma de estruturas de dominação ou na forma de um organismo com funções complementares (Dewsbury, 2011). Ao contrário, a sociedade (assim como todas as outras coisas) deveria ser concebida como resultado efêmero da agregação de diferentes elementos em determinado tempo e espaço (Marcus e Saka, 2006). O arranjo decorrente dessa colagem é sempre instável, estando em constante processo de formação e reformulação. Nesse sentido, a ideia de agenciamento faz referência à composição resultante desse processo de montagem, variando sempre de acordo com os elementos que a compõem.

A agenda de pesquisa das correntes da teoria social influenciadas por esse giro ontológico tem se voltado para compreender os processos de colagem que levam ao surgimento e ao desaparecimento de determinados agenciamentos, bem como as relações entre os diferentes elementos que as compõem (Bennett, 2010). Todo agenciamento é composto por elementos materiais (recursos humanos, físicos, tecnológicos etc.) e expressivos (enunciados, linguagem, leis etc.) que são relevantes não por sua essência anterior à interação, mas pelas conexões que estabelecem entre si (De Landa, 2006; Srnicek, 2007; Latour, 2005).

Na esteira da ruptura ontológica que problematiza o social como algo estável, as correntes influenciadas pelo

pós-estruturalismo de Deleuze e Guatarri buscam dar ênfase às condições sempre emergentes e instáveis do presente (Marcus e Saka, 2006). Com efeito, o conceito de agenciamento permite analisar esse processo dinâmico de construção do social por meio dos conceitos de territorialização e desterritorialização (Deleuze e Guatarri, 1994; De Landa, 2006). O primeiro diz respeito ao processo de estabilização de determinado arranjo a partir do aumento da homogeneidade entre os componentes internos ou a partir da definição de fronteiras externas. No âmbito institucional ou político isso ocorre, por exemplo, com a construção de um entendimento em torno de um conceito ou norma. Quanto mais estável é um agenciamento resultante desse processo de estabilização, mais territorializado ele é. A estabilização de controvérsias e disputas é fundamental para a construção daquilo que concebemos como instituições sociais (Latour, 2005; Boltanski e Thévenot, 1999). A desterritorialização seria o caminho inverso, caracterizado pela perda de homogeneidade de um agenciamento, ou por sua desestabilização. Um exemplo seria a perda de legitimidade paulatina de uma autoridade tradicional em uma sociedade racionalizada, em que as associações materiais e semióticas antes existentes estariam em processo de desestabilização (Srnicek, 2007).

A prevalência da ênfase na relação entre as partes (sejam elas projetos, organizações ou indivíduos) que constituem um arranjo, em detrimento do olhar para a agência de indivíduos específicos, também está presente na abordagem ecológica de Ansell (2013). Ao olhar para processos de mudança política e institucional, o autor se preocupa em não privilegiar a perspectiva de um único ator ou instituição na explicação, assinalando que os atores estão sempre embebidos em redes de atividades e enraizados em contextos específicos que moldam seu comportamento. Portanto, uma explicação deve sempre começar com a imagem dos atores

inseridos no espaço e no tempo. Oportunidades locais para a criatividade situada são ligadas e alinhadas por atores e instituições que estão localizados de forma fortuita na ecologia, e isso pode levar à mudança institucional.

Em que pesem as variações entre as diferentes abordagens influenciadas pela noção relacional de agenciamento, cabe apontar que elas têm em comum a preocupação em mapear o processo de construção desses arranjos. A análise e a explicação do fenômeno que se deseja estudar se dão por meio desse mapeamento. Com efeito, para os autores identificados com o pragmatismo francês é recompondo as situações de controvérsia que se torna possível observar como o social é fabricado em cada contexto (Latour, 2005) e quais critérios de grandeza e de normalidade orientam a ação dos indivíduos (Boltanski, 1990). Reconstruir e descrever esse agenciamento é explicar como determinada realidade vem a ser da forma que é, quais atores e relações foram determinantes para sua gênese e porque ela adquiriu seu formato atual. Da mesma maneira, Berk, Galvan e Hattam (2013) defendem que, para compreender como uma instituição muda, é necessário olhar para as relações entre os diferentes projetos criativos e sincréticos agenciados pelos atores em determinado contexto. A colagem possível entre eles pode levar a um agenciamento que implica mudança.

Os aportes que propõem o conceito de agenciamento como recurso heurístico e seu mapeamento como ferramenta metodológica podem contribuir para compreender como instituições mudam ao longo do tempo. No restante deste artigo discuto as mudanças pelas quais passou a política de reforma agrária no Brasil, desde a redemocratização até o início do governo Lula, com enfoque no papel do Incra. Mais especificamente, o objetivo é explicar como foi construído ao longo do tempo o formato atual de implementação de políticas, feito em parceria com os movimentos sociais. Traço a gênese do que defino como "relação de

parceria" (Penna, 2015) entre Incra e movimentos sociais a partir das noções de sincretismo, criatividade política e agenciamento. Argumento que os momentos significativos de mudança na forma de implementação das políticas de reforma agrária são caracterizados por mudanças no agenciamento, que são visíveis pelas controvérsias e disputas engendradas no interior do órgão. A seguir descrevo cada um desses agenciamentos e controvérsias, buscando explicar como foram possíveis as mudanças institucionais ao longo do tempo.

A gênese da relação de parceria entre Incra e movimentos sociais

Da colonização à reforma agrária

A transição democrática é um marco para a redefinição das políticas de reforma agrária, assim como para outras esferas de políticas públicas. No caso das políticas fundiárias na região Norte do país, a volta à democracia significa a ruptura com os grandes investimentos dos governos militares em políticas de colonização. Os projetos de regularização fundiária e de colonização, por meio do assentamento dirigido e organizado de famílias de agricultores em regiões estratégicas (como às margens da rodovia Transamazônica), era prioritário do ponto de vista da segurança nacional; por isso recebia recursos significativos do governo militar[5]. O órgão implementador dessas políticas era o Incra, que havia sido criado em 1970 a partir da fusão de dois institutos[6]

[5] O governo militar estava destinando terras não apenas a trabalhadores rurais, mas também – e principalmente – para grandes produtores rurais e empresários do Sudeste, intensificando a concentração de terra na região e criando um contexto propício para o aumento do conflito entre posseiros pequenos e grandes (Hébette, 2004).

[6] Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda).

existentes desde a promulgação do Estatuto da Terra[7]. Entre os anos 1970 e 1980 o Incra era um órgão de forte presença na região Norte, praticamente um Estado dentro do Estado (Velho, 1976), com poder e recursos significativos para levar a cabo o ordenamento fundiário oficial da região. Ainda que os resultados das políticas tenham sido ineficientes perante o montante de recursos investidos – haja vista o grande número de evasão e abandono das terras pelas famílias assentadas (Hébette, 2004) – o poder do Incra sobre a forma de ocupação da terra foi expressivo naquele contexto e segue presente na memória coletiva dos servidores mais antigos (Brasil, 2006).

O escritório regional de Marabá, que até 1980 era vinculado ao projeto fundiário de Belém, se torna a partir desse ano sede do Grupo Executivo de Terras do Araguaia e Tocantins (Getat). O grupamento foi criado devido ao aumento significativo no número de conflitos violentos relacionados à posse da terra na região no final dos anos 1970. Como a área era considerada prioritária do ponto de vista estratégico, o governo militar criou o Getat, vinculado diretamente ao Conselho de Segurança Nacional da Presidência, com o objetivo de acelerar a regularização fundiária, acabando assim com o conflito. A consulta ao arquivo de Marabá revelou uma grande quantidade de títulos expedidos durante o Getat em comparação com o período anterior, do Projeto Integrado de Colonização (PIC), e com o período posterior, de Superintendência Regional do Incra.

A relação entre o Getat e os beneficiários das políticas fundiárias era muito diferente da atual relação entre o Incra e os assentados. Os servidores entrevistados relatam que naquela época não existia "essa coisa de movimento social e

[7] Uma das primeiras leis sobre reforma agrária no Brasil, o Estatuto "regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola" (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964).

de sindicato". Qualquer tipo de organização ou ação coletiva era reprimida e "era tudo muito controlado". Eram os servidores do Getat que tinham o controle sobre o processo de regularização fundiária, que selecionavam famílias e as levavam até o local de assentamento. Em suma, a implementação da política fundiária naquele momento era caracterizada pelo protagonismo do Estado e pelo controle quase total da ocupação territorial. Os beneficiários, então denominados "colonos" ou "clientes", tinham pouco espaço de manobra e nenhum poder de barganha na definição de seu destino. Tampouco tinham organizações que representassem seus interesses, uma vez que os sindicatos de trabalhadores rurais existentes naquele período tinham atuação apenas formal e eram dirigidos por lideranças ligadas ao regime militar.

Os procedimentos, regras e práticas que caracterizavam a rotina burocrática dos servidores que implementavam as políticas fundiárias do Getat passam por uma mudança significativa a partir de 1985, com a redemocratização. Se antes eles estavam acostumados a solucionar problemas concretos fundamentados no poder e na autoridade da organização que representavam, com a redemocratização e a participação cada vez mais ativa de sindicatos e movimentos sociais, esses servidores precisam redefinir e readequar suas práticas ao novo contexto.

As mudanças institucionais que se deram no Incra com a redemocratização se devem não apenas à mudança de regime, tampouco podem ser consideradas reações automáticas ao novo contexto político. Uma reorientação nas práticas e regras do Incra a partir de 1985 se dá devido ao trabalho criativo de uma equipe nova que se depara com a necessidade de solucionar problemas concretos para viabilizar a implementação do novo PNRA, aprovado em 1985. O Plano estabelece como prioritária a política de reforma agrária por meio do assentamento de trabalhadores rurais, em lugar da antiga política de colonização, e define como

necessária a participação dos beneficiários e de seus representantes no processo de implementação da política:

> No Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais, a concepção do projeto técnico contará, em todos os níveis e fases, com uma participação direta dos beneficiários, em particular no que se refere às decisões sobre as formas possessórias e de uso da terra [...]. É imprescindível que seja estimulada e garantida a participação das diferentes instituições, sindicatos, associações, grupos e movimentos através de canais que a viabilizem democraticamente, objetivando constante interação com os trabalhadores assentados (Brasil, 1985, p. 14903).

Concomitantemente a essa mudança na legislação, uma equipe nova assume o Incra, dirigida pelo então ministro Nelson Ribeiro e composta por acadêmicos e militantes da questão agrária que haviam trabalhado na formulação do PNRA, tais como: José Gomes da Silva (presidente do Incra), Moacir Palmeira (diretor de Recursos Fundiários) e Alfredo Wagner de Almeida (chefe da Coordenadoria de Conflitos Agrários). Embora tenha durado apenas um ano, essa gestão deu os primeiros passos no sentido de mudar a forma como o Incra se relacionava com os movimentos sociais.

Ao chegar ao Incra, em 1985, Palmeira (1994) relata que se deparou com uma forte presença do lobby patronal, com advogados de grandes empresários e produtores rurais circulando livremente pela sede do órgão e com amplo acesso a servidores e arquivos. Trabalhadores rurais e seus representantes não tinham acesso equivalente, e sua presença era praticamente inexistente no Incra. Para reverter a assimetria de tratamento entre os diferentes públicos beneficiários das políticas fundiárias, Palmeira (1994) relata que sua equipe ampliou o acesso dos trabalhadores à sede

nacional para neutralizar o forte lobby dos proprietários, já impregnado no cotidiano de trabalho do órgão:

> Só ao abrirmos as portas do Incra aos trabalhadores é que esse quadro foi alterado. Inicialmente tímidos, limitando-se aos contatos com aqueles diretores e assessores que conheciam, os trabalhadores foram aos poucos descobrindo os meandros da burocracia e aprendendo a exercer sua pressão até sobre os escalões mais baixos. Então ocorreu um fenômeno curioso: se a presença de representantes dos proprietários não assustava, a visita de grupos de trabalhadores rurais, alheios aos mecanismos de conivência que associavam proprietários e burocratas e às regras "diplomáticas" da casa, causava medo. Com medo, os próprios funcionários vieram se queixar dessa nova presença. Quando isso aconteceu, tivemos condições de fazer que as regras de acesso a funcionários e a processos fossem efetivamente cumpridas e aplicadas a todos (Palmeira, 1994, p. 55).

Nesse caso é interessante notar como os gestores se utilizaram da criatividade, em face da necessidade de solucionar um problema prático, para tentar mudar regras e procedimentos tácitos que caracterizavam a rotina burocrática no Incra.

As práticas criativas utilizadas pela nova direção do Incra para garantir maior proximidade entre o órgão e os trabalhadores rurais foram diversas. Com a transição democrática cria-se uma incerteza quanto aos rumos da reforma agrária. A União Democrática Ruralista (UDR) se organiza formal e informalmente para lutar contra a reforma agrária e intensifica suas ações de intimidação e violência nas áreas rurais. Isso leva a um recrudescimento do conflito com as organizações de trabalhadores rurais e ao aumento no número de mortes violentas relacionadas à luta pela

terra, notadamente na região de Marabá. Uma ação prática tomada pela Coordenadoria de Conflitos Agrários no Incra para lidar com esse problema imediato foi estabelecer uma linha telefônica, de funcionamento constate, para a qual as pessoas podiam ligar e denunciar conflitos agrários (Dias, 2009).

Outra ação prática emergencial para solucionar essa tensão foi proceder ao levantamento de todas as áreas de conflito social e agilizar a reforma agrária nessas áreas, que passaram a ser consideradas prioritárias para a desapropriação. No sul do Pará, com um dos maiores índices de conflito social, a definição dessas áreas foi feita por meio de reunião com representantes de trabalhadores rurais e posseiros. Em fevereiro de 1986, líderes de sindicatos e representantes da Comissão Pastoral da Terra (CPT) se reuniram com gestores e técnicos do Incra, na sede do órgão em Brasília, para definir áreas prioritárias e diretrizes para desapropriações na região. Todos os processos de desapropriação iniciados na década de 1980 e constantes no arquivo da Superintendência de Marabá fazem referência ao ofício resultante dessa reunião, reproduzido e citado nos processos[8].

Essa solução prática para o problema da tensão social, que passa pela desapropriação de áreas prioritárias, altera o agenciamento até então existente no Incra. Se a definição de procedimentos para implementar políticas fundiárias era

[8] "Ofício/CAC/MiRAD nº 8 Brasília, 5 de fevereiro de 1986: Excelentíssimo Senhor Ministro, Nos dias 3, 4 e 5 de fevereiro foram realizados inúmeras reuniões de trabalho relativas aos conflitos de terra na região sudeste do Pará. Participaram destas reuniões cerca de 40 (quarenta) trabalhadores rurais dos Municípios de Marabá, Rio Maria, Conceição do Araguaia e São João do Araguaia. Participaram também representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), da Comissão Pastoral da Terra do Araguaia-Tocantins, além de inúmeros técnicos deste Ministério vinculados aos seguintes órgãos: Diretoria de Recursos Fundiários (DF-Incra), Coordenadoria de Administração de Conflitos (SG-Mirad) e Unidade Executiva de Conceição do Araguaia (Getat) e Grupamento Fundiário (GF-Getat). A partir do exame detido de cada situação de conflito foram delineadas as seguintes medidas que ora apresentamos à apreciação superior de Vossa Excelência" (Brasil, 1986).

prerrogativa apenas do Estado, a inclusão dos representantes de trabalhadores rurais na decisão sobre áreas prioritárias implica uma alteração na configuração de atores envolvidos no processo. Embora essa ação tenha sido bastante contestada, com forte resistência por parte de setores patronais e poderosos que tinham interesses nas áreas apontadas como prioritárias – e que eventualmente conseguiram impedir a desapropriação de algumas dessas áreas – a incorporação dos movimentos em decisões como essa foi uma prática que ganharia cada vez mais espaço no Incra.

As mudanças na direção do órgão em nível nacional eram acompanhadas por mudanças na regional de Marabá. Em 1985 o escritório continuava sendo a sede do Getat, que só iria desaparecer em 1987. Contudo, a partir de 1986 o órgão passa a ter um gestor civil, o advogado e especialista em direito agrário e fundiário Ronaldo Barata. Os pareceres e decisões assinados por esse gestor, e presentes no arquivo, demonstram uma postura favorável à negociação com os sindicatos. Contudo, isso não significa que a incorporação dos representantes dos trabalhadores rurais no processo de implementação tenha se dado de maneira automática no escritório regional. Com efeito, o retorno da democracia e o papel dos beneficiários e sindicatos na implementação da nova política de reforma agrária gerou inicialmente uma situação de incerteza para os servidores, que se adaptaram ao novo contexto a seu modo e tempo. Se o período militar era caracterizado por uma rotina burocrática na qual os servidores tinham maior autoridade e insulamento em relação aos beneficiários, com a redemocratização aprender a trabalhar em parceria com movimentos sociais passa paulatinamente a fazer parte dessa rotina.

É importante notar que a mudança de regime e a aprovação de um novo PNRA não foram suficientes para gerar uma mudança imediata nos procedimentos e normas tácitas que orientavam a implementação da política fundiária pelo

Incra. Foi necessário o trabalho criativo de uma gestão engajada com a proposta de reforma agrária da nova democracia, que abriu espaço para a participação dos movimentos sociais no âmbito nacional, o que, por sua vez, foi alterando práticas e procedimentos burocráticos no nível local. A abertura de maior espaço para participação de movimentos sociais deve ser compreendida também em um contexto de crescente organização e ação de sindicatos e desses movimentos. Como veremos a seguir, a mudança no agenciamento que caracterizava a política fundiária no período militar é tributária, em grande medida, da capacidade organizativa e de pressão do movimento social a partir do final dos anos 1980. Não estivessem os sindicatos organizados e pressionando o governo por reconhecimento como representantes legítimos, não teria sido possível sua inclusão na mesa de negociações quando da transição democrática.

O primeiro passo em direção à incorporação dos representantes dos trabalhadores rurais nas decisões sobre política fundiária é dado em 1985. Contudo, o trajeto entre esse primeiro momento e a atual "relação de parceria" não é linear e sem percalços. A mudança no agenciamento da implementação de políticas de reforma agrária que inclui os movimentos sociais demoraria muitos anos para se consolidar, e ainda é alvo de controvérsia no Incra (Latour 2005; Boltanski, 1990).

Ainda em 1986 a gestão mais afinada com representantes dos trabalhadores rurais, e que tentara incorporá-los no processo de decisão, é substituída em um contexto de forte resistência e pressão por parte de grandes produtores rurais. A definição de áreas prioritárias para desapropriação a partir do critério de tensão social[9] feriu interesses de setores poderosos e influentes, que tinham conexões políticas e

[9] Tensão social fabricada pela presença de trabalhadores posseiros representados por sindicatos, como assinalam Sigaud (2005) e Rosa (2011).

pressionaram o instituto para a saída da equipe de Nelson Ribeiro. A pressão se tornou insustentável e a gestão do Incra e do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad) foi substituída (Dias, 2009). Os processos de desapropriação das áreas prioritárias se prolongaram por muitos anos, alguns por mais de uma década, e muitas dessas grandes propriedades acabaram não sendo desapropriadas.

Contudo, a presença dos movimentos sociais no Incra, participando de forma associativa na formulação e na implementação de políticas, cresceu ao longo da década de 1990. Isso se deve, em grande medida, à organização e ao poder de mobilização dos movimentos. O Massacre de Eldorado dos Carajás, em 1996, é um marco nesse processo, com implicações para a relação entre Estado e movimentos sociais em todo o país, e no caso específico de Marabá teve efeitos concretos de mudança institucional.

Massacre de Eldorado dos Carajás e criação da SR-27

O escritório de Marabá, que, com o fim do Getat, volta a ser uma Unidade Avançada subordinada a Belém, muda novamente seu status em 1996, quando se torna uma Superintendência Regional (SR). A criação de uma Superintendência responsável pelo sul e sudeste do Pará, subordinada diretamente à sede da autarquia em Brasília, é uma resposta à demanda dos movimentos sociais na esteira do Massacre de Eldorado dos Carajás. O Massacre ocorre em um momento de crescimento e intensificação da luta do movimento social, aumentando ainda mais sua visibilidade (Ondetti, Wambergue, Afonso, 2010). Um de seus efeitos foi chamar a atenção para a gravidade do conflito agrário na região e para a necessidade de uma presença mais ativa do Estado. Após o Massacre o poder público se vê obrigado a atender algumas demandas dos movimentos sociais, e observa-se uma intensificação na política de criação de assentamentos. Isso leva ao aumento no número de acampamentos em todo o

país, concomitantemente ao aumento na base dos movimentos rurais.

A intensificação da luta dos movimentos no sul do Pará no início dos anos 1990, que acaba por criar as condições que levaram ao Massacre, é resultado de um longo processo de organização social que vinha sendo construído desde o final do regime militar. No fim da década de 1970 a CPT começa um importante trabalho de assessoramento e de formação política de trabalhadores rurais na região, que posteriormente se tornam lideranças sindicais (Assis, 2009). Com o fim da repressão e no escopo do novo PNRA, os sindicatos começaram a atuar de forma mais institucionalizada e passam a ser vistos oficialmente como representantes dos interesses dos trabalhadores. A participação na reunião para definir as áreas prioritárias para desapropriação é um indicativo disso. Os processos de desapropriação consultados no arquivo de Marabá passam a contar, a partir de 1985, com ofícios assinados por sindicatos e documentos que evidenciam a troca de informações entre sindicatos e Incra.

Esse novo papel assumido pelas entidades representantes dos trabalhadores rurais implica uma transformação no agenciamento até então existente. Na nova configuração que caracteriza o processo de implementação de políticas pelo Incra, os sindicatos passam a ter algum grau de poder decisório e começam a ser vistos como interlocutores legítimos. Isso se deve mais à organização e pressão constantes exercidas pelas entidades sindicais do que à abertura automática e voluntária do Estado à sociedade civil no contexto da redemocratização. A pressão e organização dos movimentos teve efeitos não só na abertura de espaços de negociação, mas também na própria configuração institucional do Incra. A transformação do escritório de Marabá em uma Superintendência autônoma se deveu não a uma decisão de cima para baixo de gestores nacionais; foi antes o resultado

direto da ação organizada e das reivindicações dos beneficiários das políticas de reforma agrária.

Logo após o Massacre, os movimentos começam a demandar maior presença do Estado, o que facilitaria o diálogo. O seguinte relato de um servidor ajuda a compreender o que ocorreu nesse momento:

> Essa SR foi criada assim, meio no tapa. Aqui a gente era uma Unidade Avançada, era um grupo pequeno de funcionários comandado pela SR-01, Belém. Aí houve em 1996 uns conflitos com o MST e com os movimentos sociais em geral, e a partir daí foi uma exigência deles que o governo olhasse mais próximo aqui essa região de Marabá. Aí em 96 foi criada a SR-27 de Marabá, onde funciona até hoje. Então ela passou de uma Unidade para uma SR. Da mesma forma que ela foi criada assim no supetão, os funcionários foram obrigados a aprender a deixar de ser uma UA para ser uma SR. Ou seja, deixar de ser comandado para comandar. Isso é uma dificuldade muito grande, a pessoa mudar de, como diz, no caso, mudar de direção o navio sem ter comandante (Servidor de Marabá, no Incra desde 1977).

A criação da Superintendência a partir da pressão dos movimentos não garantiu automaticamente a eles espaço na mesa de negociações. Pelo contrário, eles continuaram organizando ações cada vez mais massivas para pressionar a SR por maior espaço nas decisões sobre a forma de implementação dos recursos destinados à região. Nos anos que se seguiram à criação da Superintendência os movimentos organizaram grandes acampamentos na porta do órgão, com milhares de pessoas e durante meses. A partir desses acampamentos e das negociações que se seguiram surgiram espaços de diálogo, e foram ficando mais claros os papéis do Incra e dos movimentos no processo de reforma agrária (Intini, 2004). Uma forma de cooperação, ainda que

incipiente, caracterizada de um lado pela pressão e de outro pelo reconhecimento de certas atribuições aos movimentos, estava se estabelecendo nos anos 1990.

Nesse período se consolida um novo agenciamento no processo de implementação de políticas de reforma agrária. Os movimentos ganham cada vez mais espaço, influenciando inclusive o arranjo institucional do Incra quando da criação da Superintendência de Marabá. A pressão por meio da ação coletiva abre espaço para uma prática de cooperação informal, na qual o movimento tem a função de indicar a demanda. Esse novo agenciamento implica um aprendizado cotidiano por parte das lideranças dos movimentos, que começam a se familiarizar com a rotina burocrática, e também por parte dos servidores, que devem readequar constantemente as regras e os procedimentos que orientam seu trabalho. Em que pese a criatividade dos servidores que tiveram de reinventar suas práticas e rotinas perante a presença crescente dos movimentos, é importante notar que a mudança institucional pela qual passou o Incra na década de 1990 não é resultante apenas da criatividade política de gestores inseridos na organização burocrática. Nesse caso a gestão burocrática veio a reboque da inventividade dos potenciais beneficiários da política. A mudança institucional é tributária da ação dos movimentos sociais e das soluções criativas que eles encontraram para resolver seus problemas, notadamente o da falta de espaço para dialogar com o Estado.

A forma de cooperação consolidada nos anos 1990, que antecede a relação de parceria, é caracterizada ao mesmo tempo pelo reconhecimento dos movimentos como representantes legítimos dos beneficiários do Incra (Sigaud, 2005) e pela oposição entre projetos políticos (Dagnino, Olvera, Panfichi; 2006). O reconhecimento do papel do movimento de indicar a demanda está relacionado tanto à sua função histórica de organização dos trabalhadores do

campo quanto à fragilidade do Incra em termos de recursos e de força de trabalho, haja vista o lugar marginal da reforma agrária na agenda de políticas públicas nas últimas décadas (Wolford, 2010).

Apesar do espaço conquistado pelos movimentos na definição das políticas de reforma agrária, a cooperação que se estabelece entre eles e o Incra antes de 2003 ainda não pode ser compreendida na chave da "parceria". No nível programático há incompatibilidade de projetos políticos entre movimentos rurais e governo FHC. No nível prático os servidores do Estado ainda percebiam os movimentos com certo estranhamento. As lideranças não estavam cotidianamente dentro do órgão, participando presencialmente de negociações e deliberações. As narrativas dos servidores da década de 1990 são permeadas de histórias sobre a tensão com a ameaça constante de ocupação de seu local de trabalho e o medo de serem sequestrados e mantidos reféns no processo de negociação, na época em que "o movimento batia muito forte." A noção de movimentos sociais como "parceiros" do Incra aparece apenas no governo Lula, quando há uma mudança qualitativa na relação entre Estado e movimentos sociais.

De cooperação a parceria: a mudança com o governo do PT

A vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições de 2002 é um "momento de oportunidade" (Almeida, 2008) para diversos setores de movimentos sociais, dentre eles os ligados à luta pela reforma agrária. Assim como ocorreu em outras organizações estatais, militantes do partido e de organizações da sociedade civil assumiram cargos de gestão no Incra, tanto no nível nacional quanto no nível regional. A mudança no contexto político teve implicações para a relação entre movimentos e Estado no processo de implementação das políticas de reforma agrária.

Logo no início do governo Lula é aprovado um novo PNRA, com metas ambiciosas para desapropriações de terra e assentamento de trabalhadores. Contudo, apesar das altas expectativas por parte dos movimentos sociais, ficou claro logo nos primeiros anos de governo que a agenda da reforma agrária não ganharia a centralidade esperada e que as metas não seriam cumpridas, como assinalou Santos, liderança nacional do MST, em entrevista concedida a mim (Santos, 2008), Todavia, gestores ligados ao partido e aos movimentos sociais ocupavam cargos no Estado e seguiam lutando, agora internamente, pela execução da agenda da reforma agrária. O trabalho desses gestores requereu alto grau de criatividade, uma vez que eles precisavam lidar simultaneamente com a pressão do movimento social e negociar como representantes do Estado – um Estado com recursos insuficientes e sem condições de cumprir promessas políticas.

Do ponto de vista da rotina burocrática do Incra, o ingresso dos novos gestores também levou a mudanças. A maioria dos servidores de carreira não tinha experiência de trabalho com superiores de perfil militante – que trouxeram para dentro do órgão novas relações com lideranças de movimentos sociais – e tiveram que aprender a trabalhar nesse novo contexto, novamente readequando suas práticas e rotinas, como veremos a seguir. Por fim, é importante lembrar que a política do governo Lula de recomposição da força de trabalho estatal, que havia sido sucateada nos governos anteriores, levou a uma mudança institucional de larga escala. A entrada massiva de servidores concursados em diferentes órgãos estatais a partir de 2004, não apenas no Incra, mas em todas as esferas da administração pública, teve impactos significativos no processo de criação de políticas públicas. Nos órgãos ligados à questão fundiária ingressaram, por meio de concurso público, alguns servidores que tinham carreira militante em movimentos sociais e em

partidos políticos (Penna, 2015). Alguns desses servidores, efetivos e comissionados, assumiram cargos de direção a partir de 2004, e sua presença no Incra foi responsável por propiciar relações mais próximas com os movimentos sociais.

No caso de Marabá, a mudança de governo levou à entrada de uma superintendente que havia sido uma das fundadoras do PT na região e que tinha vínculos estreitos com os movimentos sociais. Uma de suas primeiras ações foi trazer as principais lideranças para uma grande reunião na sede do órgão, na qual os servidores responsáveis pelo planejamento apresentaram aos movimentos os recursos disponíveis, e os movimentos apresentaram a demanda de famílias acampadas e de propriedades que não estavam cumprindo sua função social e eram passíveis de desapropriação. Ao cabo dessa e de várias outras reuniões, Incra e movimentos fecharam um acordo com diretrizes e ações prioritárias para os próximos anos. Em um dos pontos acordados, a Superintendência deixaria de lado a inscrição de pleiteantes a beneficiários por correio – programa criado pelo governo FHC como forma de mitigar a participação dos movimentos na implementação, mas que nunca chegou a funcionar de fato – e adotaria como referência a indicação de famílias organizadas pelos movimentos.

O momento em que a mudança de governo e de superintendente impacta na rotina de trabalho é relembrado por este servidor, quando perguntado sobre como era a relação com os movimentos antes do governo Lula:

> S: A relação da SR com os movimentos mudou muito. Antigamente era mais difícil, hoje está mais harmoniosa. Hoje já há uma integração dos movimentos. Toda vez que a gente vai fazer alguma coisa, a gente convoca, articula com os movimentos, chama os movimentos. Qualquer decisão eles tomam parte. Disse um presidente do Incra: os movimentos são nossos parceiros, não podemos deixar eles

de fora, eles que lutam pela permanência do Incra – MST, Fetraf, Fetagri. A relação é boa, no momento eu vejo como boa em relação ao que era antes.

C: Você fala antes do governo Lula? Antes de 2003?

S: Antes do governo Lula. 2002 pra trás não era muito boa não; depois, com o Lula, melhorou. É luta política e tal. Eles confiaram muito no Lula. Aquela coisa, começaram, chegaram mais para conversar, falaram a mesma linguagem, mais fácil de conversar.

C: Isso facilitou o trabalho do Incra?

S: Isso facilitou, melhorou muito o trabalho do Incra. Tinha um momento que a gente não conversava com os movimentos, eles explodiam…. Facilitou demais. Antes eu tinha medo desse povo, ficava longe, pensar eles na minha sala… Hoje já é diferente, eles passam aqui, querem saber como estão as coisas, como é o planejamento; eu digo: "Vem comigo, eu explico tudo…". No tempo em que eu fiquei sequestrado aqui, foi quatro horas da manhã que me liberaram, fecharam a porta. Foi antes de 2003, faz tempo. […] Em 2004 a pessoa que assumiu aqui era ligada a eles, foi chamando eles para conversar. Eu, como era aqui de dentro, ela me chamava. Na reunião que teve aqui no auditório tinha trezentas pessoas e eu tive que ficar lá em cima também. Eles foram me conhecendo […] Aí fui começando a falar assim, né, aí foi bom. De lá pra cá eu converso com eles aqui e tal (Servidor de Marabá, no Incra desde 1976).

Essa fala expressa uma mudança na forma de identificar os movimentos sociais, passando de um contexto em que eles eram vistos como alheios ao Estado, com certo

estranhamento, para um contexto em que sua presença no órgão passa a ser naturalizada. É a partir desse momento que a relação de cooperação, pautada até então pela pressão e caracterizada por uma incompatibilidade de projetos políticos entre movimentos e gestores do Estado, vai se transformando em uma relação de parceria. Isso não ocorre de forma automática. O lugar que o movimento passa a ocupar no novo agenciamento, caracterizado pelo reconhecimento de seu papel como indicador da demanda no processo de implementação das políticas de reforma agrária, não implica uma abertura imediata para seu acesso interno ao Incra. Tampouco significa que os servidores, ainda não acostumados com a presença de militantes em seu local de trabalho, passam imediatamente a concebê-los como parceiros. Como a fala anterior indica, a naturalização da parceria na rotina burocrática requereu, e ainda requer, trabalho e readequação de práticas e procedimentos antigos. Servidores e lideranças de movimentos precisaram aprender a se relacionar em novos termos e de forma mais próxima.

Ainda que com a mudança para o governo Lula tenha havido compartilhamento de projetos políticos entre movimentos e gestores no Estado (Dagnino, Olvera, Panfichi; 2006), a relação de parceria que então passa a existir não exclui as dimensões de conflito e pressão na forma de ação coletiva. Se quando da implementação há uma cooperação institucionalizada, cabendo aos movimentos apresentar ao Incra a demanda, nos momentos de luta por recurso os movimentos recorrem à pressão – o que geralmente envolve ocupar a Superintendência e organizar acampamento em seu entorno[10]. Contudo, essa pressão também deve ser entendida na chave da parceria, pois é ela que, no mais das

[10] A ocupação de propriedade como ritual necessário para a obtenção de terras da reforma agrária e para a existência dos movimentos sociais é a outra dimensão da pressão e ação coletiva, contudo pertence à linguagem pela qual os movimentos se comunicam com o Estado e são por ele reconhecidos (Sigaud, 2005).

vezes, garante recursos federais ao Incra. Há uma dependência mútua entre política pública, autarquia e pressão dos movimentos sociais (Penna e Rosa, 2015). A fala a seguir ilustra essa dimensão dupla da parceria:

> Em todas as reuniões com o sindicato eu sempre falo que nós precisamos nos organizar. Quer dizer, quando eu falo nós, estou colocando os trabalhadores e o Incra também. Porque nós somos parceiros. Ai do Incra se não fosse os trabalhadores; não tinha Incra, né? Por isso nós nos tornamos parceiros. Claro que quando chega aquele momento que os nossos parceiros, que são vocês, têm que brigar com o Incra, vão brigar. Vão acampar, como acamparam ano passado em Marabá. E conseguiram até recursos que naquele momento não existiam, como conseguiram também balançar Brasília para que o Incra pudesse comprar duzentas viaturas (Servidor de Tucuruí, no Incra desde 1983).

A mudança institucional pela qual passou o Incra a partir de 2003, e que culmina na construção de uma relação de parceria entre Estado e movimentos sociais, não foi experimentada por todos os servidores da mesma forma. Ao passo que alguns servidores aprenderam a trabalhar em colaboração direta com lideranças de movimentos sociais, outros não concordam com o papel do movimento no processo de implementação e acreditam que deveria ser prerrogativa exclusiva do Incra a seleção de beneficiários e sua condução ao assentamento, uma vez desapropriada a terra. Essa posição é mais comum entre servidores antigos, que vivenciaram o período do Getat, mas não é exclusiva deles. Algumas pessoas que ingressaram no Incra após 2004 também defendem essa posição e argumentam que ela seria a mais correta, considerando os critérios técnicos que deveriam pautar a atuação da autarquia.

O tema da parceria e do espaço reconhecido aos movimentos sociais no processo de implementação está no centro de uma controvérsia pública na Superintendência de Marabá (Thévenot e Boltanski, 1999; Penna, 2017). Os dois critérios de grandeza (Boltanski, 1990) que animam essa controvérsia são a defesa do valor da técnica no serviço público, acima de qualquer critério político, e o importante papel do movimento social de organização da demanda por reforma agrária, sem o qual o trabalho do Incra seria inviável, haja vista sua fragilidade em termos de recurso e mão de obra.

No centro dessa controvérsia está também a atuação dos gestores militantes, cuja posição no novo agenciamento requeria saídas criativas para problemas novos. Enquanto estive na regional de Marabá três militantes ocupavam importantes cargos comissionados de direção e recebiam lideranças de movimentos sociais cotidianamente. Contudo, a maior presença de lideranças no Incra a partir da mediação desses servidores nem sempre resultava em acordos ou consensos. Em diferentes reuniões que presenciei cabia a esses gestores comunicar aos movimentos que os acordos feitos em negociações anteriores não seriam cumpridos por falta de recursos vindos de Brasília. Cabia também a eles colocar limites às iniciativas dos movimentos quando estas ultrapassavam a barreira das funções do Estado. Em todos esses momentos o diálogo não era fácil, e em alguns casos as lideranças questionavam onde estava, de fato, a lealdade do gestor: se com o Estado ou com os trabalhadores rurais. Isso demonstra que, não obstante a trajetória dos gestores e o compartilhamento de projetos políticos, ocupar uma posição no Estado ou fora dele representa uma fronteira e um distanciamento significativo – haja vista a própria necessidade de mediação (Neves, 2008).

A criatividade desses servidores híbridos é necessária não somente para mediar a relação com os movimentos.

Quando era necessário emitir ordens para os servidores subordinados havia sempre algum grau de contestação de sua legitimidade para tal – publicamente, quando havia espaço, ou de forma mais privada, como em uma entrevista. O questionamento da legitimidade desses chefes passava novamente pelo debate entre técnica e política, e sua atuação era julgada por seu caráter mais ou menos político. Lidar com esse questionamento e, em alguns casos, com a insubordinação requeria desses gestores uma atuação pautada pela criatividade. Entre os resultados dessa ação criativa, que buscou alinhar a possibilidade de comando e controle na hierarquia burocrática com a proximidade e confiança dos movimentos sociais, estão a abertura de espaço para os movimentos no Incra e o aumento da transparência, mesmo em um contexto inicial de resistência interna. Esse espaço foi fundamental para que os representantes dos trabalhadores rurais aprendessem a navegar pelos meandros da burocracia e para que os servidores se habituassem a sua presença cotidiana – ambos fundamentais para a consolidação da relação de parceria que atualmente caracteriza o agenciamento da implementação de políticas na Superintendência.

Conclusões

Este artigo buscou traçar a gênese da atual relação de parceria entre Incra e movimentos sociais que caracteriza a implementação de políticas de reforma agrária na Superintendência de Marabá. Essa parceria, que envolve uma dimensão de pressão e uma de cooperação, é resultado de um longo processo de mudança institucional que se deu no Incra entre a redemocratização e o início do governo Lula. Nesse período, diferentes atores envolvidos com a reforma agrária – especialmente gestores públicos, servidores e movimentos sociais – se relacionaram de diversas formas, criando tipos diferentes de agenciamento que levaram a mudanças nas rotinas burocráticas e no trabalho do

Incra. Passou-se de um arranjo no qual o órgão exercia suas funções de forma relativamente insulada dos beneficiários, para um no qual o trabalho da autarquia é caracterizado pela proximidade e cooperação direta com os movimentos sociais.

Três eventos históricos foram chave para as mudanças que estiveram na gênese dessa parceria: o retorno da democracia, o Massacre de Eldorado dos Carajás e a eleição de Lula para presidente em 2002. Esses acontecimentos estiveram na origem de processos de reorganização das relações entre os atores envolvidos com a reforma agrária, levando à desterritorialização de agenciamentos anteriores. Contudo, não são suficientes para compreender as mudanças institucionais que se seguiram e, por si só, não explicam o formato associativo assumido na esfera da implementação de políticas pelo Incra. Com efeito, a reorganização das relações entre Estado e movimentos após cada um desses eventos foi fruto da combinação das condições criadas por cada um deles e das estratégias criativas de diferentes atores envolvidos no processo de implementação da política.

Ao longo do artigo mostrei como esses três macroeventos na política nacional estiveram relacionados a mudanças no arranjo institucional no nível da Superintendência local e, consequentemente, à forma de implementação da política pública. É possível concluir que não há linearidade ou uma relação automática entre mudanças de orientação política no nível nacional e alterações nas formas de implementação de políticas em nível local. Como foi aqui demonstrado, as mudanças no processo de implementação de políticas de reforma agrária em Marabá implicaram trabalho e criatividade por parte dos diferentes atores envolvidos. Esse trabalho criativo teve como resultado a estabilização de agenciamentos que foram paulatinamente aproximando Estado e representantes dos trabalhadores rurais como parceiros.

Os projetos criativos (Berk, Galvan e Hattam, 2013) dos gestores do Incra na nova democracia, concomitantemente à crescente organização do movimento sindical rural e à promulgação do novo PNRA, possibilitaram maior acesso dos trabalhadores rurais ao Estado e significaram o primeiro passo de uma mudança no agenciamento que havia sido estabilizado ao longo do regime militar, caracterizado por relações privilegiadas entre grandes proprietários rurais e Incra.

Após o Massacre de Eldorado dos Carajás, gestores públicos e lideranças de movimentos sociais agiram com criatividade para buscar uma solução para o conflito agrário. A mudança no arranjo institucional, cristalizada na criação da Superintendência após pressão dos movimentos, abriu espaço para a participação destes. Com maior capacidade organizativa e conhecimento técnico, os movimentos sociais foram adquirindo protagonismo, e aos poucos se estabeleceu uma relação de cooperação como agenciamento característico do processo de implementação de políticas – ainda que instável e marcada por pressão e conflito. Todavia, pode-se dizer que esse agenciamento cooperativo, no qual cabia aos movimentos apresentar a demanda de acampados, se territorializou ao longo dos anos 1990.

Com a transição para o governo do PT abre-se uma janela de oportunidades para o movimento social. Para que os impactos da mudança de governo no nível nacional atingissem o nível local – no que tange à relação com os movimentos sociais – foi necessário trabalho e criatividade de gestores híbridos. Esse trabalho está inserido em um campo de disputas (Latour, 2005; Boltanski e Thévenot, 1999), cujo mapeamento é fundamental para compreender o agenciamento característico da atual "relação de parceria". Nela, Estado e movimentos têm papéis distintos e complementares, sendo compreendidos como parceiros na implementação de políticas de reforma agrária. Esse arranjo é instável

e caracterizado por uma disputa permanente em torno das fronteiras que definem o que é função do Estado e o que é função do movimento social. Com o impedimento da presidente Dilma em 2016, e com as implicações disso para a reorganização das elites políticas em todo o país, pode-se dizer que o agenciamento da parceria passa por um processo progressivo de desterritorialização ou desestabilização.

A gênese da relação entre Incra e movimentos sociais na implementação de políticas de reforma agrária ao longo das últimas décadas mostrou que é necessário um olhar ecológico (Ansell, 2013) para as relações entre os diferentes atores em cada momento, a fim de compreender o processo de mudança institucional. Para tanto, a noção de agenciamento como diferentes composições de relações que vão sendo estabilizadas e desestabilizadas ao longo do tempo se mostrou particularmente útil, notadamente para explicar um processo social que está constantemente em disputa e reorganização, como a relação entre movimentos rurais e Estado no momento da implementação de políticas públicas.

A mudança institucional gradual que caracteriza a transição de uma política de reforma agrária de caráter insulado para uma de parceria, ao longo das três últimas décadas, pode ser pensada como resultado de processos recorrentes de interpretação e aplicação criativa de regras em momentos de oportunidade distintos (Mahoney e Thelen, 2010). Os agenciamentos resultantes da combinação entre eventos externos e projetos e soluções criativas formuladas por diferentes atores mostram como o Estado vai se construindo e se estabilizando nas situações de interface entre orientações e normas gerais e ações práticas de atores que interpretam e dão vida a essas regras.

Camila Penna
é professora do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil.

Bibliografia

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret Elizabeth. 2013. *Practical authority: agency and institutional change in Brazilian water politics*. Oxford: Oxford University Press.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. 2008. *Terras de quilombo, terras indígenas, "babaçuais livres", "castanhais do povo", faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas*. Manaus: Ufam.

ANSELL, Chris. 2013. Ecological explanation. In: BERK, Gerald; GALVAN, Dennis Charles; HATTAM, Victoria (Ed.). *Political creativity: reconfiguring order and change*. Philadelphia: University of Philadelphia Press, pp. 55-77.

ASSIS, William Santos. 2009. Mobilização camponesa no sudeste paraense e luta pela reforma agrária. In: FERNANDES, Bernardo Mançano; MEDEIROS, Leonilde Sérvolo; PAULILO, Maria Ignez (orgs.). *Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas*. São Paulo: Editora Unesp, v. 2, pp. 113-138.

BENNETT, Jane. 2010. *Vibrant matter: a political ecology of things*. Dunham: Duke University Press.

BERK, Gerald; GALVAN, Dennis Charles. 2009. How people experience and change institutions: a field guide to creative syncretism. *Theory and Society*, v. 38, n. 6, pp. 543-580.

_____. 2013. Processes of creative syncretism: experiential origins of institutional order and change. In: BERK, Gerald; GALVAN, Dennis Charles; HATTAM, Victoria (ed.). *Political creativity: reconfiguring order and change*. Philadelphia: University of Philadelphia Press, pp. 29-54.

BERK, Gerald; GALVAN, Dennis Charles; HATTAM, Victoria (Ed.). 2013. *Political creativity: reconfiguring order and change*. Philadelphia: University of Philadelphia Press.

BOLTANSKI, Luc. 1990. *L'amour et la justice comme compétences: trois essais de sociologie del'action*. Paris: Métailié.

BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent. 1999. The sociology of critical capacity. *European Journal of Social Theory*, v. 2, n. 3, pp. 359-377.

BRASIL. 1964. Lei nº 4.504, de 30 novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 30 nov. 1964. Seção 1, p. 49. Suplemento.

_____. 1985. Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985. Aprova o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 out. 1985. Seção 1, p. 14903.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Superintendência Regional do Pará. Grupo Executivo das Terras do Araguaia e Tocantins. 1986. *Processo Fazenda Água Fria (Getat nº 027/86)*. Marabá: Incra SR 27.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2006. *Memória Incra 35 anos*. Brasília, DF: Nead.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto Rivera; PANFICHI, Aldo (orgs.). 2006. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Editora Unicamp.

DE LANDA, Manuel. 2006. *A new philosophy of society: assemblage theory and social complexity*. London; New York: Continuum.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. 1994. *Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia*. São Paulo: Editora 34, v. 4.

DEWSBURY, John-David. 2011. The Deleuze-Guattarian assemblage: plastic habits. *Area*, v. 43, n. 2, pp. 148-153.

DIAS, Guilherme Mansur. 2009. Entrevista: Alfredo Wagner Berno de Almeida. *Ruris*, v. 3, n. 2, pp. 17-54.

GIDDENS, Anthony. 2009. *A constituição da sociedade*. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes.

HÉBETTE, Jean. 2004. *Cruzando a fronteira: 30 anos de estudos do campesinato na Amazônia*. Belém: Edufpa, v. 4.

INTINI, João Marcelo. 2004. *Luzes e sombras: negociação e diálogo no sul e sudeste do estado do Pará: um estudo sobre as políticas públicas para reforma agrária e agricultura familiar*. 212 f. Dissertação de Mestrado em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável. Belém: UFPA.

JOAS, Hans. 1996. *Intelligence and reconstruction: the creativity of action*. Chicago: University of Chicago Press.

LATOUR, Bruno. 2005. *Reassembling the social: an introduction to actor-network-theory*. Oxford: Oxford University Press.

LAW, John; HASSARD, John. 1999. *Actor network theory and after*. Oxford: Wiley-Blackwell.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen Ann. 2010.*Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

MARCUS, George Emanuel; SAKA, Erkan. 2006. Assemblage. *Theory, Culture & Society*, v. 23, n. 2-3, pp. 101-106.

NEVES, Delma Peçanha (org.). 2008. *Desenvolvimento social e mediadores políticos*. Porto Alegre: Editora UFRGS.

ONDETTI, Gabriel; WAMBERGUE, Emmanuel; AFONSO, José Batista. 2010. De posseiro a sem-terra: o impacto da luta pela terra do MST no Pará. In: CARTER, Miguel (org.). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp, pp. 257-284.

PALMEIRA, Moacir. 1994. Burocracia, política e reforma agrária. In: MEDEIROS, Leonilde Sérvolo et al. (orgs.). *Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp, pp. 49-69.

PENNA, Camila. 2015. *Conexões e controvérsias no Incra de Marabá: o Estado como um ator heterogêneo*. Rio de Janeiro: Garamond.

_____. 2017. Activism inside and outside the State: agrarian reform activists and bureaucrats in the state of Pará, Brazil. *Revue Internationale des Études du Développement*, v. 230, n. 2, pp. 103-125.

PENNA, Camila; ROSA, Marcelo Carvalho. 2015. Estado, movimentos e reforma agrária no Brasil: reflexões a partir do Incra. *Lua Nova*, n. 95, pp. 57-86.

ROSA, Marcelo Carvalho. 2011. *O engenho dos movimentos: reforma agrária e significação social na zona canavieira de Pernambuco*. Rio de Janeiro: Garamond.

SANTOS, M. Marina dos Santos. 2008. *Depoimento* [dez. 2008]. Entrevistadora: Penna, Camila. Brasília, DF: MST.

SIGAUD, Lygia. 2005. As condições de possibilidade das ocupações de terra. *Tempo Social*, v. 17, n. 1, pp. 255-280.

SRNICEK, Nick. 2007. *Assemblage theory, complexity and contentious politics: the political ontology of Gilles Deleuze*. 130 f. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. Ontario: University of Western Ontario.

VELHO, Otávio Guilherme. 1976. *Capitalismo autoritário e campesinato: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento*. Rio de Janeiro: Difel.

WOLFORD, Wendy. 2010. Participatory democracy by default: land reform, social movements and the state in Brazil. *The Journal of Peasant Studies*, v. 37, n. 1, pp. 91-109.

CC BY

CONTRADIÇÕES E DISPUTAS NA POLÍTICA DE CONVENIAMENTO ENTRE ESTADO E MOVIMENTOS POPULARES NOS ANOS 2000: O CASO HELIÓPOLIS

Hugo Fanton Ribeiro da Silva[a]

é doutor em Ciência Política pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH/Unicamp), e mestre em Saúde Pública pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (FSP/USP). Campinas, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: <hfanton@gmail.com>

Orcid: 0000-0001-9202-9131

http://dx.doi.org/10.1590/0102-149180/105

Introdução

A política brasileira no contexto pós-constituinte, no que se refere aos processos de elaboração e execução de políticas públicas em diferentes âmbitos da administração pública, bem como à sua relação com a atuação dos movimentos sociais, é caracterizada por contradições que remontam à disputa entre diferentes projetos políticos de Estado e sociedade, com dimensões econômicas, sociais e ideológicas. Projeto político é aqui concebido como conjunto "de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos" (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 38), e sua combinação com adjetivações como "neoliberal" e "democrático-popular" define quais interesses, simbologias e programas determinado projeto reúne em torno de si.

Ao longo dos anos 1990, os setores empresariais avançaram na administração pública orientados pelo projeto neoliberal, participando da gestão social por meio das "empresas parceiras", que se responsabilizam pela oferta de serviços.

Tal processo foi fundamentado na concepção de um "Estado Social", caracterizado por práticas que aproximam política pública e mercado, extraindo deste os critérios que legitimam "os próprios serviços e os gestores" (Bresser-Pereira, 2010, p. 10). Na medida em que tais forças neoliberais encontram no Brasil um campo de disputa conformado ao longo dos anos 1970-80 a partir da noção de extensão de direitos e da participação social, o denominado projeto democrático-popular, houve um esforço de interlocução do neoliberalismo com o discurso participativo e democratizante. Nesse contexto, participação, cidadania e sociedade civil, categorias centrais no projeto democrático-popular, foram progressivamente apropriadas e redefinidas pelo projeto neoliberal, que se vale de um referencial comum para implementar políticas antagônicas àquelas a que os termos anteriormente se referiam.

Trata-se de um processo histórico de "confluência perversa" entre dois projetos distintos: como forma de legitimação da política, são mobilizadas "as mesmas palavras e referências, mas seu significado já é outro, ainda que essas diferenças não se explicitem com clareza, o que precisamente torna perversa a confluência" (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 55). Os deslocamentos de sentido obscurecem o conflito presente entre dois projetos que, apesar de apontarem para direções antagônicas, se valem de um referencial comum na análise e definição das práticas sociais e políticas.

São expressões disso a progressiva transformação da "sociedade civil movimentista" em direção ao "marco discursivo do 'terceiro setor'" (Feltran, 2008, p. 40) e "a adoção de uma perspectiva privatista e individualista" de participação, de forma a "substituir e redefinir o significado coletivo" a que o termo remete no projeto democrático-popular (Dagnino, 2004, pp. 102-103). Opera-se ainda uma "conexão entre cidadania e mercado", de modo que "tornar-se

cidadão passa a significar a integração individual ao mercado, como consumidor e como produtor", o que leva a uma "diluição precisamente daquilo que constitui o núcleo da concepção de cidadania, a ideia de direitos universais" (Dagnino, Olvera e Panfichi., 2006, p. 56).

É igualmente constitutiva desse debate a "sustentabilidade" dos movimentos e associações. As organizações que compõem a sociedade civil se tornam "parceiras" na gestão do espaço social e assim legitimam suas ações, com atividades garantidas por "recursos públicos e privados que possibilitem a prestação de serviços a seu público-alvo" (Scherer-Warren, 2006, p. 113). Disto decorre a necessidade de empreender um esforço analítico que exponha e discuta "as diferenças, os conflitos e a disputa entre os projetos políticos em presença" (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, pp. 58-60).

É nesse sentido que este artigo tem por objetivo analisar significados do financiamento público de atividades político-sociais e seu impacto na ação e no projeto político dos movimentos populares, com enfoque na relação entre Estado e sociedade pela forma *convênio* nas áreas de assistência social e educação ao longo dos anos 2000, durante os governos Lula e Dilma (PT: 2003-2016). Nesse período, assim como nos anos 1990, houve grande expansão de serviços não exclusivos do Estado, e este texto discute os modos como os embates nacionais acerca das políticas sociais e seus resultados em termos de política pública influenciaram formas de atuação local, bem como os conflitos e disputas no interior do movimento popular e sua autonomia. A análise, a partir de um estudo de caso e da evolução da política nacional nas áreas em foco, perpassará os significados que assume a política de celebração de convênios para os movimentos populares, os significados de cidadania e participação nesse contexto, e os valores, concepções e interesses relacionados à "autonomia" do movimento social que estabelece relações econômicas com o Estado, para discutir as contradições e

disputas relativas a essa forma específica de relação entre sociedade civil e Poder Público. Por fim, a discussão é contextualizada nacionalmente, pois a intensificação na celebração de convênios não é fato isolado, mas remonta a disputas pela construção democrática do Brasil dos anos 2000.

Materiais e métodos

Para atingir os objetivos desta pesquisa, foi realizado um estudo de caso em Heliópolis, maior favela de São Paulo/SP, com população estimada em cerca de duzentas mil pessoas e uma área de aproximadamente 1,2 milhão de metros quadrados, pertencente à Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab). Em 2016, a renda familiar média *per capita* local era de R$ 479,85, o que correspondia a 54,52% de um salário mínimo. A ocupação do território teve início em 1968, com a construção do Hospital Heliópolis e do Posto de Assistência Médica (PAM). Entre 1971-72, a Prefeitura transfere para a área 153 famílias, vindas da favela de Vila Prudente. No entorno de seus alojamentos provisórios, do Hospital e de minas d'água, novos moradores intensificam a ocupação ao longo dos anos 1970-80 (Sampaio, 1991).

O processo organizativo local teve início com uma Comissão de Moradores, criada em 1978 para lutar por água, luz e melhores condições de vida. Em 1987, a comissão se tornou União de Núcleos, Associações e Sociedades dos Moradores de Heliópolis e Região (UNAS), que se consolidou como principal associação de moradores local, com atividades que perpassam diferentes áreas, tais como habitação, educação e assistência social. Em 2017, a UNAS atendeu, diretamente, doze mil pessoas pelos mais de cinquenta projetos sociais que desenvolve.

Para produção do material empírico desta pesquisa, optou-se por instrumentos e técnicas do método etnográfico, entendido enquanto "modo de acercamento e apreensão"

de dada realidade. No trabalho de campo, houve observação participante de reuniões e espaços de organização e mobilização dos sujeitos da pesquisa, com registro em diário e coleta de material documental. As informações foram utilizadas na construção de uma descrição densa da realidade (Geertz, 1978) e na fundamentação de entrevistas semiestruturadas (Ruquoy, 1997). Os nomes dos sujeitos da pesquisa estão mantidos em sigilo (atribuiu-se aleatoriamente nomes fictícios às pessoas para facilitar a leitura).

Entre junho e setembro de 2010, foram realizadas 39 visitas e entrevistadas 79 pessoas, dentre lideranças populares e gestores públicos. Deu-se início a novo trabalho de campo entre novembro de 2013 e maio de 2014, com 57 visitas e redação em diário. Com base neste material, foi possível analisar que demandas os sujeitos apresentam, como atuam e qual sua relação com as disputas políticas existentes. A construção do material empírico buscou reorganizar "informações ainda dispersas, indícios soltos, num novo arranjo", que carrega consigo uma apreensão da realidade "mais geral do que a explicação nativa", e mais densa "que o esquema teórico inicial do pesquisador". A descrição foi feita a partir da relação entre falas e práticas observadas, e do entrejogo entre ambas tornou-se possível construir a análise, fundamentada na discussão teórica (Magnani, 2002, p. 17).

Adotou-se um caminhar que combina análise estrutural com a fenomenológica, pressupondo-se uma compatibilidade entre elas, ou seja, que parte da inteligibilidade das práticas microssociais é explicada pelo contexto histórico em que se inserem. A descrição do caso foi articulada com a das políticas nacionais do setor educação nos governos Lula-Dilma, assente em fontes secundárias advindas da literatura. Entende-se a importância do caso pela "amplitude das incidências estruturais que nele se denunciam", assim como a "multiplicidade e profundidade das interacções que

o constituem" (Santos, 1983, p. 12). Desse modo, a discussão combina os significados atribuídos ao convênio pelas lideranças populares no material etnográfico, com aqueles expostos por autores na literatura sobre o tema, na busca por uma nova interpretação do objeto de pesquisa.

Resultados e discussão

Heliópolis, 40 anos de lutas, conquistas e transformações

Heliópolis teve progressivo aumento populacional nos anos 1970-80, resultante de autoconstrução habitacional por famílias sem-teto. Além das ocupações espontâneas, "outro tipo de ocupação, a grilagem, começava a aparecer". Isso levou a um "clima de violência, com contínuas disputas entre invasores e grileiros", e à reação do poder público, que impetrou "uma série de reintegrações de posse", intensificando a luta pela terra. "Data daí o início da organização da população moradora, que nessa ocasião já estava começando a reivindicar serviços de água e luz" pela Comissão de Moradores (Sampaio, 1991, pp. 31-34).

A Comissão era composta por "núcleos" distribuídos por Heliópolis, e por meio dela foi organizada a luta pela posse da terra e por melhorias nas condições de vida. Houve constante pressão sobre a Prefeitura por regularização fundiária e serviços de água e luz, em diferentes gestões, como as de Reynaldo de Barros (PDS: 1979-1983) e Mário Covas (PSDB: 1983-1985). No governo Jânio Quadros (PTB: 1986-1988), as lideranças decidem ocupar uma casa da Assistência Social da Prefeitura em Heliópolis, em 1986, para reivindicar moradia e infraestrutura.

Naquele ano, a gestão coloca a legalização da Comissão como condição para negociação referente ao processo de urbanização. "A gente foi obrigado a fundar a UNAS". À época, havia por parte das lideranças um medo de perda de combatividade em decorrência da legalização. Alguns

temiam "ser processado por conta dessa entidade", enquanto outros defendiam a formalização da associação (Lia, da diretoria da UNAS). Pela diversificação das atividades em Heliópolis e conquistas materiais, Ester acredita que as mudanças foram positivas, pois resultaram em conquistas de "coisas muito concretas", como moradia e saneamento: "A gente começa a abrir projetos, buscar a prefeitura" (Ester, diretora da UNAS).

A relação entre UNAS e poder público foi tensa durante todo o mandato de Jânio Quadros, em razão da ameaça constante de remoção e dificuldades no andamento do Plano Habitacional, que previa regularização fundiária e construção de habitação de interesse social. Em resposta a isso, a UNAS realizou, ao longo de 1987, assembleias e manifestações, em articulação com parlamentares ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT) e integrantes do Movimento Unificado de Favelas (MUF), que reunia centenas de favelas de São Paulo.

Com a eleição da prefeita Luiza Erundina (PT: 1989-1992), uma candidata historicamente comprometida com um projeto participativo e de extensão de direitos, é colocada para a UNAS uma novidade quanto à relação com o poder público: pela primeira vez tem como interlocutor uma gestão comprometida com o mesmo projeto que reivindicam, o democrático-popular. Erundina promoveu novas formas de administração, com conveniamentos na construção habitacional por "autogestão", e na assistência social e educação, pelo início do Movimento de Alfabetização de Adultos (MOVA). Para Heliópolis, foi elaborado um plano de habitação que atendeu 613 famílias por mutirão, 178 por empreiteira e 6 mil por urbanização (Negrelos, 1998).

A gestão seguinte, no entanto, traz uma inflexão neoliberal para a conjuntura política do município, e isso impacta diretamente Heliópolis. No governo Paulo Maluf (PPB: 1993-1996, que passou a se chamar PP em 2003), não se deu continuidade às políticas sociais da antecessora. Além

de eliminar os mecanismos de participação, a gestão paralisa todas as obras de infraestrutura e construção habitacional, e apoia os mais de setenta processos de reintegração de posse em favor da Cohab. Em Heliópolis, o momento de maior tensão aconteceu em dezembro de 1993, quando um setor da comunidade – a Quadra H – foi cercado pela Tropa de Choque para cumprimento de ordem de despejo. "O Maluf veio onde fica hoje o Terminal Sacomã, a ROTA ficou do lado do Hospital Heliópolis, mas fizemos cordão humano em toda área, e barricadas na rua Delamare, todo o mundo ajudava", explica Pedro. A ação durou muitas horas, havia cobertura midiática e presença de parlamentares e padres em apoio à comunidade, "alertando que seria um massacre. Nesse momento era na Quadra H porque não dava para tirar de uma vez todo mundo, então resistíamos juntos em todas as áreas, porque se mexesse em uma, tirariam todas" (Pedro, diretor da UNAS). Após algumas horas de confronto com a polícia, uma juíza suspendeu a reintegração.

Este foi o último grande enfrentamento da UNAS frente ao poder público municipal. Como parte central da nova tática adotada, a UNAS expande os convênios ao longo dos anos 1990 em diferentes áreas da atuação social. Em 1998, época da administração Celso Pitta (PPB: 1997-2000), a entidade estabelece convênio com a Secretaria Municipal de Assistência Social, o "Parceiros da Criança", que até 2016 possibilitou a construção de ações na área. Nesse mesmo ano, por uma articulação com o então deputado federal Aloísio Mercadante (PT-SP), é criado o projeto "Se Liga Galera", de formação de adolescentes e jovens de Heliópolis. Há ainda o programa Alfabetização Solidária, implantado durante o governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB: 1995-2002), que chega à comunidade pela celebração de um convênio. Destaca-se também a municipalização das creches no Brasil, o que permitirá à UNAS captar recursos para atendimento direto da população.

Nesse âmbito, é selada uma parceria que perdura até hoje (2017) com a Action Aid, instituição inglesa que "nos ajudou a montar a creche. Veio trazer formação política e estabelecer vínculos solidários. É fortalecimento institucional e luta por políticas públicas" (Leonardo, diretor da UNAS). Nos anos 2000, durante o governo municipal de Marta Suplicy (PT: 2001-2004) e nos governos federais de Lula (PT: 2003-2010) e Dilma (PT: 2011-2014), a educação e a assistência social se tornam as principais áreas de atuação da UNAS.

A lógica de conveniamento para provisão de serviços públicos se intensificou no século XXI. Em 2001, a UNAS convenia seu primeiro Centro de Educação Infantil (CEI) e, ao longo da década, outros equipamentos serão assumidos pela entidade, tais como os Centros para Criança e Adolescente (CCAs). A associação também mantém atuação na lógica movimentista e voltada à participação, conforme horizonte de luta dos anos 1980: a militância é eleita para ocupar o Conselho Municipal em Defesa da Criança e do Adolescente, conselhos de saúde, e são formados novos movimentos para organizar e mobilizar a população na luta por direitos, com destaque para o Movimento de Mulheres de Heliópolis e Região, Movimento LGBT, Fórum de Juventude e o Movimento Sem Teto de Heliópolis e Região.

De acordo com Cobra (2007), em 2005, a UNAS já possuía número significativo de parcerias e convênios se comparado ao final dos anos 1990: eram cinco CEIs (uma delas em convênio com o estado de São Paulo), um Telecentro, uma Lavanderia Comunitária e a continuidade de programas iniciados nos anos 1990, dentre outros. O processo de articulação política fez que a associação chegasse, na metade de 2016, a 16 CEIs, com capacidade de atendimento de 2.685 crianças da comunidade; 11 CCAs, que atendiam 1.560 crianças e adolescentes; um projeto de Medida Socioeducativa (MSEs), que atendia 210 adolescentes; um

Serviço de Assistência Social a Família (SASF), para mil famílias; e um Núcleo de Proteção Social e Apoio Psicológico (NPJ), com 120 beneficiários, dentre outros serviços.

Tabela 1
Evolução histórica no número de convênios e parcerias, com base nos relatórios anuais de gestão da UNAS

Ano	CEIs	Atendidos	CCAs	Atendidos	Outros	Atendidos
2001	1	100	1	70	8	1800
2005	5	600	6	550	15	3550
2012	10	1276	7	670	29	6685
2013	12	1724	11	1320	34	8073
2014	13	2010	11	1320	34	8169
2015	14	2254	11	1320	36	8272
2016	16	2685	11	1560	36	8653

Fonte: elaboração própria.

A visão acerca da política de celebração de convênios é heterogênea na UNAS. No dizer de Leonardo, desde os anos 1990 a relação com o poder público tem se transformado, pois "a conjuntura mudou. A gente faz agora o movimento mais de lobby". Isto decorre de "uma cadeia de oportunidades". O enfrentamento direto, no seu entender, traz desgaste, pois "quem tem força são os caras, se os caras quiserem vir pra cima, não tem como", referindo-se ao Estado. Para Leonardo, dificilmente um movimento tem mais força que o poder público, pois ainda que faça ocupações para deslegitimar uma gestão, muitas vezes "se queima com a própria base" (Leonardo, diretor da UNAS).

Marcinha explica que, independentemente de quem está à frente da prefeitura, não há mais confronto, enfrentamento direto, pois "mudou nossa estratégia, a gente vai atrás do poder público, não adianta ir lá e bater, fazer arruaça, porque muitas vezes não resolve. Tem que ir mais no diálogo" (Marcinha, diretora da UNAS). Já no dizer de Gustavo, a UNAS não "pode depender do poder público a vida inteira", é preciso trabalhar para "caminhar com as

próprias pernas. E cada vez mais estamos partindo para isso". Ele enfatiza que a associação nunca foi "para-choque do governo", pois "a sociedade civil pode ter um papel determinante na formação do jovem" e da comunidade, cumprindo o papel de "cobrar efetivamente o direito às políticas públicas do município, do estado e da União", que devem assumir a responsabilidade. "É quem detém o poder" (Gustavo, diretor da UNAS).

Por isso, há necessidade de se pensar na "sustentabilidade" da associação, para que não se torne "prestador de serviço. A UNAS tem quinhentos funcionários, mas não tem patrimônio nenhum, isso é uma coisa que a gente está trabalhando para mudar", o que significa construir "projetos" que deem sustento para a entidade. "Na verdade, o governo quer terceirizar o serviço, não quer organizar o movimento", o que aponta para conflitos e contradições decorrentes dessa forma de relação entre movimento e Poder Público. "Na área da moradia, mutirão, quem ganha mesmo é a assessoria, os arquitetos de classe média. Outro jeito que os movimentos vivem é às custas do parlamentar, o cara tem o mandato e aí acaba a discussão política". Assim, sacrifica-se também a autonomia do movimento. "A não ser que coincida, que o mandato coincida com o movimento" (Leonardo, diretor da UNAS).

Já Roberto afirma que, ao chegar a Heliópolis para trabalhar como diretor da escola Campos Salles, em 1995, as lideranças tinham a visão de que era "o poder público que tem que ser acionado e resolver problema. E não é assim". Hoje, a "ONG sabe" que "todos são responsáveis" e sua "principal tarefa" é "fazer articulações" para a efetivação dos direitos. Ele lembra que Heliópolis era considerada uma das comunidades mais organizadas de São Paulo, "mas ainda dentro daquela esquerda radical. E um povo que não tinha autonomia diante dos políticos, que vivia de gabinetes". Hoje, "a UNAS tem um poder muito grande na cidade",

devido "às articulações" e força de cobrar o poder público. "E esse cobrar não significa brigar, significa fazer junto" (Roberto, diretor da UNAS).

Tadeu considera imprescindível que o povo se organize e administre recursos, o que traz "dignidade, isso é fundamental na política". Ressalta que "não existe autonomia de um povo sem o econômico", o que significa "aprender a administrar, ser capaz de ter projeto", pois isso é "fundamental para que cresça uma autonomia". Para ele, o Estado tem de ser um "grande regulador de políticas", sem deixar de lado "seu papel de Estado", mas que seja democratizado a ponto de a sociedade ter condições de participar politicamente pelos conselhos e, ao mesmo tempo, tenha condições de administrar verba, pois é preciso "que o dinheiro volte". Assim, administrar uma creche conveniada, ao contrário de tornar a associação "para-choque do governo" por assumir papel que seria do Estado – como criticavam "alguns companheiros" quando foi assinado o primeiro convênio –, significaria a volta de um "dinheiro que é nosso", para um povo que saiba administrar recursos e, com isso, possa tornar a educação e o Estado mais democráticos (Tadeu, diretor da UNAS).

Outra questão emerge nas palavras de uma diretora da UNAS: "falta liderança político-social. Projeto tem, mas é tudo funcionário, empregado, querem dinheiro, não fazem atividades nos fins de semana para reunir o povo". Assim, a possibilidade de relação de clientela entre os partícipes está presente e sob o risco de preponderar nas parcerias. A alternativa é lutar para que "a gente inverta a pauta" e lute "para virar política pública".

A isso está atrelada uma formação política que leve à formulação teórica as questões vivenciadas pela militância no dia a dia. "A Marilena Chauí dizia que não tem que tapar buraco, tem que conceituar. Nós fazemos os dois, porque tem a vida das pessoas, e por isso ficam chamando a gente

de assistencialista. Mas não, a gente tapa buraco e conceitua" (Fátima, diretora da UNAS). Lia acrescenta que "quando fazemos com o coletivo, as coisas mudam". Os riscos colocados sempre foram muito grandes, e já resultaram inclusive em morte de jovem militante da comunidade. "Era muito difícil a luta, foi assassinado na nossa frente. O que pudemos fazer foi catar no colo, e perdemos jovem que estava na luta, foi jovem batalhador. O que quero falar é que continuem com essa força, se articulem, discutam entre vocês a garantia de direitos" (Lia, diretora da UNAS).

O acesso a convênios remonta tanto à força política da UNAS quanto às mudanças conjunturais. Há diferentes visões, com ênfases que ora recaem na descrição do conveniamento como forma de "assumir um papel Estado", e ora o reafirma como construção de força na luta por direitos. Nesse âmbito, os conceitos de autonomia e cidadania ganham centralidade, pois perpassam os conflitos relacionados com essa forma específica de relação entre sociedade civil e Poder Público. A intensificação na celebração de convênios não é fato isolado em Heliópolis, de modo que é preciso analisar quais significados tal política assume para lideranças de uma associação conformada historicamente como integrante do campo democrático-popular, bem como as implicações no projeto político norteador de suas ações.

Financiamento e autonomia

O movimento social em Heliópolis foi impulsionado pela busca por redefinir a política a partir da extensão dos espaços de atuação e interlocução com o poder público, cuja democratização significa a incorporação de grupos antes marginalizados da organização da vida social no processo político decisório. Inicialmente, o processo organizativo envolvendo instrumento partidário (PT) e movimento popular (MUF) levou a um primeiro reposicionamento e redefinição de campos de luta naquele território: o grupo

formado pelo enfrentamento a diferentes mecanismos de exclusão social estabelece objetivos que extrapolam o território, em uma construção de força política atuante na cidade e no país.

A UNAS compôs um processo de luta por novo projeto de país, o democrático-popular, que tinha como elementos centrais as noções de participação, cidadania e sociedade civil, em Heliópolis materializadas pela defesa da autogestão na produção habitacional como forma de efetivação do direito à moradia. Cabe destaque à referência, nas falas expostas, à importância da conquista de "autonomia" e à necessidade de "*caminhar com as próprias pernas*". Esses são elementos definidores de "cidadania" e "participação" no projeto democrático-popular originário nos anos 1970-80, e nas inflexões vividas nas décadas subsequentes.

Como aponta Dagnino (2005), o projeto democrático-popular estabelece como horizonte norteador dois rompimentos históricos que recolocam a cidadania em outros termos na disputa política: i) busca pela superação da "cidadania regulada", restrita a trabalhadores do setor formal (Santos, 1979); ii) busca pela superação da "cidadania concedida", mediada pelas relações de poder e exercida enquanto dádiva ou favor (Sales, 1994). A luta pela cidadania ao longo dos anos 1970-80 – em Heliópolis expressa pelos embates frente aos grileiros, pela criação da Comissão de Moradores, posterior fundação da UNAS e extensão das mobilizações para além da posse da terra – apresenta-se como um projeto de "nova sociabilidade". Trata-se de um projeto político em que cidadania e participação são articuladas e afirmadas enquanto relações sociais igualitárias e necessidade de novas regras de integração social, que impliquem o reconhecimento do outro, a legitimação de direitos e a consolidação de uma dimensão pública da sociabilidade (Dagnino, 2005).

Além disso, no projeto democrático popular, a participação direta dos movimentos sociais nas decisões de Estado se configura como um dos "mais cruciais aspectos na redefinição de cidadania", pois nela reside um potencial de transformação radical na estrutura de poder (Dagnino, 2005, p. 8). Em Heliópolis, estavam presentes nos anos 1980 os vários elementos que estabelecem a relação entre a redefinição de cidadania e a participação: ser cidadão significa participar e se tornar sujeito político com possibilidade de definir as formas de organização de vida em sociedade.

No entanto, o avanço das forças neoliberais nos anos 1990 promoveu uma disputa pelo significado dos termos "sociedade civil", "cidadania" e "participação", o que resultou em ambiguidades conceituais e práticas, de modo que os processos participativos em curso se tornariam campo de disputa entre as forças políticas atuantes na sociedade, especialmente "em nível local". A UNAS, em luta por autonomia através do financiamento de suas atividades, pela participação e criação de canais de diálogo com o poder público (elementos presentes na relação com os governos municipais), entra em disputa ideológica, política, social e econômica pelos significados do projeto político que defende ante forças ligadas ao mercado e atuantes no interior do Estado (Dagnino, 2005; 2006).

Quando observamos as transformações por que passa a UNAS e os novos dilemas enfrentados nos anos 1990 e 2000, tal disputa ganha expressão objetiva na luta por autonomia, categoria que sintetiza seus objetivos políticos. A linguagem do direito e a reivindicação de uma comunidade livre traduzem em termos políticos o objetivo de "não ser para-choque do governo", "não ser manipulado por padre ou parlamentar", mostrar que "a sociedade civil pode ter um papel determinante" na efetivação do direito e na cobrança do Estado para que assuma suas responsabilidades, pois "é quem detém o poder". Cotidianamente, combinam-se

formulações que dão ênfase à responsabilidade individual na ação solidária, de caráter filantrópico, motivada por um dever moral ou mercadológico, com aquelas que buscam "fortalecer" a "sociedade civil" como espaço de luta e efetivação de direitos.

O crescimento dos convênios no decorrer dos anos 2000 ampliou significativamente as possibilidades de incidência da UNAS, que chegou ao final de 2016 com cerca de oitocentos "funcionários". Mas essa maior possibilidade também foi acompanhada por uma nova conformação política, a que o próprio uso do termo "funcionário" em contraposição ao "militante" remete: o projeto que orienta sua ação se torna campo de disputa, e da relação conflituosa com o projeto antagônico emergem novas concepções e objetivos de luta, em uma dinâmica que perpassa a sociedade como um todo.

Ressalta-se que há, em uma mesma política pública, uma combinação de diferentes interesses, e isso foi intensificado ao longo dos anos 2000. As palavras de Lia trazem elementos que conformam o campo democrático-popular: a mudança social advém de uma atuação coletiva, e na coletividade organizada reside a possibilidade de transformação. A vontade não basta, e o risco colocado é, inclusive, de eliminação pelo inimigo: "o que pudemos fazer foi catar no colo". A saída é "continuar com essa força", orientada pelo projeto político de "ser escutado", com a "garantia de direitos". De um lado, está colocada uma perspectiva que entende a UNAS como um posto de trabalho, parte integrante do mercado, um efeito direto do desenvolvimento institucional fundamentado na política de conveniamento. De outro, a reafirmação de sua dimensão associativa, da necessidade de "reunir o povo" e "discutir a garantia de direitos". A contraposição entre "tapar buraco" e "conceituar" é outra expressão desse processo, em uma concepção de que o "fortalecimento da comunidade" tem relação direta com a formação ideológica, com os princípios norteadores das práticas sociais e com a

disputa de hegemonia presente na ação social. A luta cotidiana repõe de modo constante a necessidade de formulação teórica relacionada com uma estratégia de transformação social. Assim, as disputas em relação aos significados da política de conveniamento remontam tanto à heterogeneidade constitutiva da sociedade civil quanto à dos projetos políticos que as orientam. Há, no movimento, a defesa de perspectivas que reforçam elementos do projeto democrático-popular originário, porém já transformado em um novo projeto, resultante da disputa com o que lhe é antagônico. Por isso, há necessidade de avançar na análise dos significados que autonomia, cidadania e participação assumem para os movimentos populares, e a relação com a conjuntura em que estão inseridos.

Convênios e disputa política nos governos Lula e Dilma

Com a ascensão de forças políticas na conformação de um novo bloco no poder no país pela eleição para o Governo Federal de Lula (PT: 2003-2010) e Dilma (PT: 2011-2016), houve grande expansão dos convênios estabelecidos pela UNAS com poder público, além do fortalecimento de trabalhos organizativos de caráter mais movimentista. Diante disso, é preciso avançar na definição da cena política dos anos 2000, sobretudo no que se refere às características das forças e projetos em disputa.

A hegemonia neoliberal consolidou o deslocamento operado ao longo dos anos 1980, no plano ideológico, do significado do Estado na vida social, econômica e política do País. A desconstrução do referencial desenvolvimentista antepôs, permanentemente, a ideia de um mercado "autorregulado" a um Estado que deveria ser reformado, no sentido da redução de seu "intervencionismo". Aqui, houve um duplo movimento em favor do avanço das forças neoliberais: operar as bases ideológicas para a desregulamentação do setor financeiro, garantindo maior abertura para entrada e

saída de capitais do País e, concomitantemente, combater, em favor do mercado, a efetivação de direitos por políticas públicas executadas pelo Estado. A justificativa ideológica apelava para o discurso da "eliminação de privilégios" de trabalhadores, supostamente garantidos por um Estado que obstaculizaria a ação livre do mercado com um protecionismo excessivo.

Tal hegemonia foi conformada pela aliança entre burguesias financeiras e "classes gerenciais", termo que se refere ao "papel da remuneração do trabalho na formação das altas rendas" no neoliberalismo, sendo este um "importante fator de concentração de renda no topo da pirâmide durante as décadas neoliberais" (Duménil e Levy, 2014, pp. 83-92). As organizações que compõem o chamado "terceiro setor" têm em suas direções justamente a "classe gerencial", e a partir dos interesses específicos dessa condição compõem politicamente forças defensoras da transferência da execução de políticas públicas do Estado para a iniciativa privada. Não à toa, Leonardo ressalta que, na política de convênios em habitação, "quem ganha mesmo é a assessoria, os arquitetos de classe média", valendo-se do termo "classe média" para se referir às camadas superiores de renda entre os assalariados.

Na "reforma do Estado" implementada pelos governos FHC (PSDB: 1995-2002), um dos principais objetivos colocados era estabelecer novos parâmetros para a participação do mercado na oferta de serviços financiados pelo Estado. A reforma previu a divisão dos órgãos administrativos em setores participantes dos processos de execução de políticas públicas, dentre os quais os serviços não exclusivos, que instituem a propriedade pública não estatal na oferta de serviços subsidiados pelo Estado (Brandão, 2013).

A nova organização institucional liberou o mercado de "obstáculos que o impediam de funcionar como organizador da vida em sociedade", de modo que as classes sociais representadas pelas forças neoliberais encontraram

melhores condições estruturais para disputar, na sociedade, os rumos da política social necessária para cumprir com aquilo que estava previsto na Constituição em termos de efetivação de direitos. "O primado do mercado, enquanto eixo organizador da economia, é visto como devendo se estender ao conjunto da sociedade". Com isso, opera-se um deslocamento no significado de "sociedade civil" pelo avanço neoliberal ante o projeto democrático-popular: o termo passa a se referir a um conjunto específico de organizações, aquelas "com capacidade para assumir com eficiência a execução das políticas públicas" (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, pp. 55-56), sendo esta capacidade definida por critérios técnicos, administrativos e financeiros adotados pelo mercado, em contraposição aos movimentos populares em ações diretas e diferentes formas de protesto.

Também nos governos Lula e Dilma houve expansão dos "serviços não exclusivos" do Estado por formas como o convênio. Um dos pressupostos norteadores dessa política é a descentralização administrativa, pela criação de um espaço público composto por entidades de diferentes tipos: religiosas, comunitárias e movimento popular, que possuem a prerrogativa de fiscalizar, induzir e controlar o processo de elaboração e execução de uma política pública.

Já em âmbito municipal, o "modo petista de governar" previu conveniamento de entidades de base comunitária para oferta de serviços públicos: no Orçamento Participativo de Porto Alegre, por exemplo, em diferentes momentos houve a definição da educação infantil como prioridade e, consequentemente, entidades da sociedade civil indicaram instituições a serem conveniadas com a Secretaria Municipal de Educação para contemplar a demanda apresentada. "Em 1993, foram conveniadas as primeiras 40 creches. Em 1994, foram 60 creches. De 1995 até 1999, a partir de política definida pelo OP, foram conveniadas dez creches a cada ano". Em 2003, a cidade chegou a um total de 129 creches (Susin,

2005, p. 45), e o número subiu para 176 em 2009 (Susin e Peroni, 2011).

Além da dinâmica local, houve efeitos indutores do conveniamento pela conjuntura nacional. No governo FHC, com a restrição do financiamento da educação ao ensino fundamental, recaiu sobre os municípios a garantia orçamentária do ensino infantil. Isso levou a um progressivo aumento da pressão de movimentos populares sobre as prefeituras para provisão de serviços de educação e assistência social. "As associações defensoras dos direitos dos moradores de bairros de baixa renda de Porto Alegre se organizaram para reivindicar solução ao problema social criado pelo governo federal" (Susin e Peroni, 2011, p. 190).

Ressalta-se aqui algo a ser considerado na análise da política nacional e diferenciação entre os governos FHC e Lula-Dilma. O projeto neoliberal tem como elemento central a hegemonia da esfera financeira, traduzida pelo direcionamento da ação e orçamento estatais para remuneração dos setores rentistas (Duménil e Levy, 2014). Uma das formas desse direcionamento é pela redução do "gasto público", ou seja, dos investimentos em políticas sociais como saúde, educação e assistência social, combinado com a adoção de uma política fiscal que se vale de tais recursos para remunerar o mercado financeiro. Por isso, um marco da política neoliberal de FHC, enquanto ministro da Fazenda, foi a criação, em 1994, do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que durou até o final de 1999, e permitia "ao governo federal manejar livremente cerca de 20% do orçamento, geralmente retirados de programas sociais, como saúde e educação, e do repasse de verbas para Estados e municípios", direcionando-os para a remuneração dos serviços da dívida pública (Brandão, 2013, p. 114).

Esse cenário teve inflexões com a vitória do PT nas eleições presidenciais de 2002. Os interesses conflitivos e antagônicos no interior do bloco no poder resultaram em uma

política macroeconômica de redirecionamento dos recursos estatais que beneficiou interesses de setores da burguesia e das classes trabalhadoras. No que se refere à política fiscal, o governo adotou uma política "expansionista" que logrou reduzir a dívida líquida do setor público de 60% do PIB, no final de 2002, para 35% em 2012. Atrelado a isso, houve uma expansão do investimento social em diferentes áreas, dentre elas a educação (Barbosa, 2013, p. 92), uma inflexão que contrariou os interesses das forças políticas neoliberais e explica o aumento na oferta educacional e de convênios entre poder público e organizações da sociedade civil.

Nos mandatos de Lula (2003-2010), além de programas como o Universidade para Todos (ProUni), foram implementados: o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em 2007, que estabeleceu um novo formato de distribuição de recursos federais na educação, incluindo Ensino Infantil na destinação de recursos federais; piso salarial para os professores da educação básica; regras "mais favoráveis aos estudantes para o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies)"; o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); e o Compromisso Todos Pela Educação, que recebeu o mesmo nome "de uma organização da sociedade civil conduzida em sua maioria por empresários e fundações empresariais". A parceria entre Estado e sociedade civil, sobretudo organizações que compõem o terceiro setor e empresariado, era componente central do PDE, que também garantiu o "fim da Desvinculação das Receitas da União (DRU) em relação aos recursos da educação" em 2010. Com essas medidas, o "orçamento do Ministério da Educação passou de cerca de R$ 18 bilhões em 2002 para cerca de R$ 49 bilhões em 2010" (Abreu, 2010, pp. 135-140).

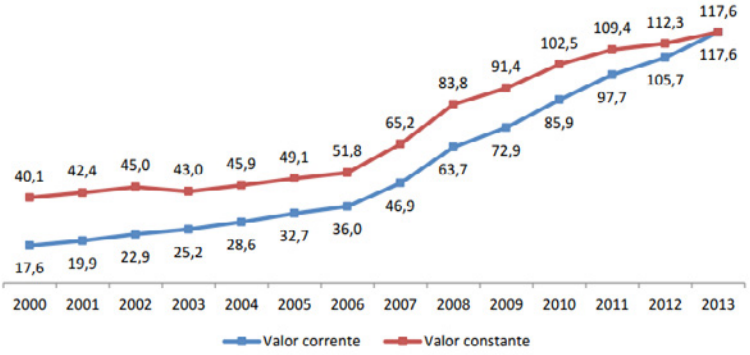
No que se refere especificamente à educação infantil, a confluência das medidas voltadas à educação básica

favoreceu a ampliação de oferta de vagas pelos municípios por conveniamento entre Poder Público e sociedade civil, sobretudo em razão das regras previstas pelo Fundeb. A distribuição de recursos prevê, de acordo com a lei que institui o fundo, repasses para: i) creche pública em tempo integral, na razão de 1,10; ii) creche pública em tempo parcial, 0,80; iii) creche conveniada em tempo integral, 0,95; e iv) creche conveniada em tempo parcial, 0,80 (Brasil, 2007, Art. 36, § 2°). "O fator 1,00 equivale ao valor aluno/ano matriculado nas séries iniciais do ensino fundamental urbano (segmento mais expressivo, em quantitativo de alunos da educação básica)", de modo que 1,10 significa "que o valor por aluno/ano matriculado na creche pública de tempo integral é 10% superior ao valor do aluno matriculado nas séries iniciais do ensino fundamental urbano", sendo a mesma lógica observada para os demais valores listados (Brasil, 2009, p. 22).

Assim, o Fundeb incluiu "as creches conveniadas no conjunto de instituições subvencionadas", permitindo repasse para organizações de caráter comunitário, filantrópico ou confessional. A justificativa que fundamentou a política era de que, àquele momento, já havia "inúmeros convênios mantidos pelas prefeituras com tais instituições" (Domiciano, 2009, p. 54). Apesar de o valor do repasse federal por creche conveniada ser menor que o previsto para a pública-estatal, o custo do atendimento pela administração direta é proporcionalmente maior, de modo que se pode afirmar haver uma indução do conveniamento na relação entre Governo Federal e municípios (Pinto, 2007; Domiciano, 2009; Subtil, 2012). A tabela e o gráfico abaixo trazem o aumento no financiamento federal na educação e no número de matrículas em creches decorrentes dessa política:

Tabela 2
Matrícula na Educação Infantil por etapa no Brasil / Gráfico 1: Total de recursos Fundef e Fundeb 2000-2013 em R$ bilhões

Ano	Matrícula na Educação Infantil por etapa		
	Total	Creche	Pré-escola
2000	5.338.196	916.864	4.421.332
2002	6.130.358	1.152.511	4.977.847
2004	6.903.762	1.348.237	5.555.525
2006	7.016.095	1.427.942	5.588.153
2008	6.719.261	1.751.736	4.967.525
2009	6.762.631	1.896.363	4.866.268
2010	6.756.698	2.064.653	4.692.045
2011	6.980.052	2.298.707	4.681.345
2012	7.295.512	2.540.791	4.754.721
2013	7.590.600	2.730.119	4.860.481



Fonte: Relatório Educação Para Todos no Brasil 2000-2015 (Brasil, 2015)

Não à toa, a UNAS estabeleceu seu primeiro convênio para CEI em 2001, com São Paulo sob gestão de Marta Suplicy (PT: 2001-2004) e o número se expandiu até 2016, nas gestões Serra (PSDB), Kassab (DEM/PSD) e Haddad (PT), quando atingiu 16 CEIs, como mostrado na Tabela 1. Trata-se de uma política ofertada e efetivada em âmbito municipal, mas que remonta a medidas nacionais que elevaram em mais de 100% as matrículas e os recursos federais

investidos, com salto a partir do ano de 2007, quando da adoção do Fundeb.

Assim, a cena política nacional nos anos de governos petistas, no que se refere à educação, coloca à análise um paradoxo para definição de sua orientação: de um lado, promoveu significativo aumento da participação privada na efetivação do direito, o que remonta ao projeto neoliberal para a área social; de outro, promoveu significativo aumento orçamentário e da participação do Estado na efetivação do direito, o que contraria o combate do neoliberalismo ao chamado "gasto público" e sua defesa da destinação de recursos orçamentários para os serviços da dívida. Uma política que inverte a tendência anterior de destinação de recursos para os setores financistas, direcionando-os para efetivação de direitos, contraria interesses neoliberais. Assim, as ações governamentais respondem a interesses diferentes daqueles contemplados pelas forças hegemônicas nos anos 1990, e o crescimento no número de convênios em Heliópolis remonta diretamente a essa mudança conjuntural nacional. No entanto, dizer isso não significa que a política esteve diretamente orientada pelas forças democrático-populares, e avançar nessa precisão da análise é fundamental.

O aumento da participação privada na oferta do ensino no país traz consigo uma contradição: a transferência de recursos do Estado para a sociedade civil obedece a lógicas distintas, que variam conforme a correlação de forças e o programa educacional em questão. Nesse mesmo âmbito está a transferência de recursos para um movimento popular que os conquista em um processo de luta por creche, em articulações por espaços como um conselho de Orçamento Participativo, bem como o repasse para empresas. A maioria das análises (Susin, 2005; Susin e Peroni, 2011; Pinto, 2007; Domiciano, 2009; e Subtil, 2012) desconsidera tais paradoxos, e se limita, na definição do significado das políticas, a adotar um único parâmetro: execução por órgão estatal.

Este seria o elemento definidor do projeto político a que remonta um programa governamental: se a política não for executada pelo Estado, é neoliberal. O limite deste tipo de análise está em desconsiderar muitos dos elementos presentes tanto no neoliberalismo quanto nos demais projetos políticos em disputa. Para superá-lo, é necessário definir as forças políticas em cena, em torno de quais projetos atuam, e de quais modos as disputas entre elas configuram determinada conjuntura.

No que se refere especificamente à UNAS, trata-se de uma força organizada historicamente em torno do projeto democrático-popular, composta socialmente pelas classes populares, e que encontra no convênio significado duplo: atendimento da demanda, com consequente efetivação de seu objetivo social, e fortalecimento político pela ampliação de sua influência no território. O convênio é parte do processo de construção de força política pela UNAS, que integra o campo de forças que deu base de sustentação aos governos Lula-Dilma.

No entanto, a composição das forças democrático-populares também é heterogênea em seu interior, e no que se refere à efetivação de direitos carrega antagonismos entre as classes populares e as classes médias. Ambas são forças sociais que compuseram historicamente o campo democrático-popular, mas que possuem interesses distintos e, algumas vezes, contraditórios entre si. Nos anos 1980, participaram do processo de conformação das forças políticas orientadas pelo projeto democrático-popular tanto os movimentos populares urbanos quanto o movimento sindical, que teve na Central Única dos Trabalhadores (CUT) sua principal ferramenta de articulação e luta. Fez parte do processo de consolidação da CUT o sindicalismo do setor público, que seguiu fortalecido nos anos 1990-2000.

Trata-se de um sindicalismo que se move por interesses e concepções diferentes dos do trabalhador manual que

compõe a "classe operária" e as classes populares (Boito Jr., 2004, p. 212-213). Uma das questões que opõem interesses entre esse sindicalismo de classe média e os movimentos populares urbanos na conformação do projeto democrático-popular se refere ao lugar do funcionalismo público na efetivação de direitos que ambos defendem. De um lado, o sindicalismo do setor público a reivindica pela ampliação de serviços sob gestão estatal, por meio da construção de carreiras públicas e realização de concursos. De outro, movimentos populares como a UNAS reivindicam, como forma de efetivação do direito e da participação, o repasse de recursos públicos na forma convênio. Esse antagonismo varia de intensidade de acordo com a área de atuação: na habitação, com a produção de moradia por autogestão, uma prática adotada desde o governo municipal de Luiza Erundina (PT-SP), o conflito é menor, pois o trabalho envolvido é manual, não entra em contradição com a ideologia que move as classes médias na defesa da administração direta estatal; em contraposição, na educação, trabalho que ideologicamente se fundamenta no mérito, o embate se explicita, e opõe na cena aqueles que defendem sua estruturação pela seleção estatal meritocrática – oferta estatal de serviços, com seleção do funcionalismo pelo concurso público –, e os que reivindicam o reconhecimento político da participação popular na elaboração e efetivação do direito – oferta de serviços públicos pelo convênio entre Estado e sociedade civil.

Ressalta-se aqui a expressão da "confluência perversa" não apenas nos embates entre forças neoliberais e democrático-populares, mas também no interior destas, o que remonta à sua heterogeneidade constitutiva. As referências a participação, cidadania e autonomia a que o campo democrático-popular como um todo recorre – sindicalismo do setor público e movimentos populares – assumem significados distintos nas disputas de ordem redistributiva por recursos estatais. Unificados na luta por direitos e políticas

públicas, divergem na sua forma de efetivação, de modo que "participar" e "ser cidadão" varia desde o cobrar a execução pelo Estado até o "fazer junto", em um conflito presente, porém obscurecido pelo uso de referências comuns. Tais diferenças, conforme exposto, remontam à composição do campo democrático-popular por frações distintas das classes trabalhadoras, que por sua condição se beneficiam de modos diferentes de acordo com a forma de execução da política: as classes médias têm maior benefício com a realização de concursos públicos; e o mesmo se pode dizer para as classes populares na celebração de convênios.

Na política aqui analisada, tais interesses distintos se unificam na luta pela destinação de recursos estatais para a educação, em contraposição aos interesses gerais das forças neoliberais que defendem sua destinação para reprodução do capital financeiro. Porém, divergem na forma da efetivação do direito, se pela ação direta estatal, por espaço público participativo ou por organização da sociedade civil. A política dos governos Lula e Dilma buscou acomodar esses distintos interesses, com a adoção de medidas que favorecem tanto a ampliação do setor público na efetivação de direitos quanto a participação de entidades comunitárias como a UNAS. Além disso, as forças que deram sustentação aos governos Lula-Dilma são ainda mais amplas e heterogêneas, de modo que essa mesma política educacional beneficiou empresas e associações filantrópicas e/ou religiosas. Não à toa, o "Compromisso Todos pela Educação" adotou nome que faz referência direta a uma articulação que tem entre seus integrantes empresas e fundações empresariais: o Movimento Todos pela Educação. A expansão da oferta de ensino respondeu também a tais interesses de forças burguesas, que hegemonizam a condução da política educacional como um todo.

Assim, reproduz-se na política setorial educacional o modelo que define o *lulismo*: os governos petistas fazem uma

"constante arbitragem", pairando sobre as forças políticas atuantes, o que "desmobiliza as classes" e evita a "radicalização" da luta política (Singer, 2012, pp. 200-201). Isso se dá pela conformação de uma aliança de classes na execução das políticas, com atuação conjunta de empresariado e classes populares. Nesse processo, o conjunto de interesses, ideias, valores, princípios e programas de ação que conforma o projeto político do movimento popular já é outro: participação, cidadania e sociedade civil estão aqui esvaziadas de conflitos, e progressivamente aquilo que era "embate" se torna "fazer junto".

Considerações finais

O desafio permanente colocado para a UNAS no processo organizativo está em ter o reconhecimento social de que a conquista do convênio resulta de uma luta coletiva, não de uma dádiva ou do mercado. Porém há uma permanente disputa entre as forças políticas em ação no interior de um mesmo processo de auto-organização. No caso específico da atuação na educação e assistência social em Heliópolis, isso se explicita pela relação estabelecida entre acesso a recursos estatais e fortalecimento político da UNAS, além da *mediação* exercida pelo movimento, enquanto força política atuante no território, entre as demandas da população e a política conduzida pelos governos.

Ressalta-se que as forças historicamente articuladas em torno do projeto democrático-popular não são hegemônicas nesse processo. Pelo contrário, travam uma disputa em condições *desiguais* e *dependentes* em relação às forças hegemônicas, que são aquelas representantes dos interesses das diferentes frações da burguesia. A *desigualdade* está posta no acesso aos espaços de poder no Estado e nos aparelhos privados de hegemonia, ambos majoritariamente controlados pelas forças burguesas. A *dependência* está colocada no fato de que, para melhorar sua posição nos espaços de poder, para avançar no controle dos aparelhos privados de hegemonia

como uma associação comunitária e para ampliar suas conquistas, as forças democrático-populares dependeram dos resultados das disputas políticas entre as diferentes forças burguesas, e de um permanente processo de negociação/pressão ante um governo que representa esse conjunto heterogêneo de forças em aliança.

Se por um lado as disputas pelos conceitos de cidadania, sociedade civil e participação indicaram a extensão das conquistas do campo democrático-popular, pois as forças neoliberais encontraram na reapropriação de tais conceitos uma forma de enfrentá-los e neutralizá-los (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006), por outro há uma progressiva transformação dos projetos históricos em disputa. A necessidade permanente de "tapar buraco" e "conceituar", dentro de um processo organizativo e de luta, está inserida em um contexto em que classes populares estão submetidas a formas de dominação clientelistas, autoritárias e de mercado, impostas como mecanismos de integração social e exercício de poder pela força hegemônica.

A inflexão macroeconômica, que contrariou os interesses das forças neoliberais pela alocação de recursos em setores produtivos e no desenvolvimento social, representou para as políticas setoriais de educação e assistência social uma reprodução da lógica neoliberal de transferência de recursos estatais para sua execução pela iniciativa privada. No entanto, essa mesma transferência de recursos atendeu a interesses antagônicos, de forças de mercado que se beneficiam das múltiplas formas de apropriação do público pelo privado, e de forças de base comunitária em luta por políticas públicas e participação. Essa dinâmica repôs, no interior das forças democrático-populares, a disputa entre setores que reivindicam a efetivação do direito pela ampliação de serviços sob gestão estatal, e movimentos populares que reivindicam, como forma de efetivação do direito e da

participação, o repasse de recursos públicos para entidades que representem seus interesses.

Na política de conveniamento, as diferenças de projeto se explicitam, no plano ideológico, pelos fatores de legitimação da reivindicação do acesso a recursos públicos mobilizados nos discursos. Entre as forças democrático-populares, a legitimação do acesso a recursos e participação na efetivação da política reside na inserção política no território, representatividade em relação às forças sociais que o compõem e à luta histórica por autonomia, participação e cidadania. A categoria a que recorrem como fonte de legitimação da reivindicação é a do direito, e será reafirmada na disputa pela condução da política governamental. Já as forças políticas representantes das burguesias do setor travam a disputa ideológica pela afirmação da lógica de mercado como fonte de legitimação. Nos governos petistas, essas duas perspectivas caminharam em aliança, porém não juntas: o rompimento político posterior explicitou a condição de dependência e desigualdade a que as classes populares estavam submetidas, e os limites que o modelo de arbitragem impôs às conquistas.

Hugo Fanton Ribeiro da Silva
Pós-doutorando em Ciência Política na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), com pesquisa sobre relações entre movimentos sociais, empresariado e poder público. Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH/Unicamp) e mestre em Saúde Pública pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (FSP/USP-2011). Desenvolve pesquisas nas áreas de movimentos sociais, políticas públicas, democracia, comportamento político empresarial, participação social e saúde coletiva.

Bibliografia

ABREU, Maria Aparecida Azevedo. 2010. Educação: um novo patamar institucional. *Novos Estudos*, n. 87, pp. 131-143.

BARBOSA, Nelson. 2013. Dez anos de política econômica. In: SADER, Emir (prg.). *Lula e Dilma: dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. São Paulo: Boitempo.

BOITO JR. Armando. 2004. Classe Média e sindicalismo. *Primeira Versão*. Campinas: IFCH/Unicamp, n. 123.

BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. 2013. *Ajuste neoliberal no Brasil*. 391f. Tese de Doutorado em História. Niterói: ICHF/UFF.

BRASIL. *Lei 11.494/2007*. 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, Brasília.

_____. 2009. *Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias*, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil. Brasília: MEC/SEB.

_____. 2015. *Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015*. Brasília: MEC, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. 2010. Prefácio. In: LOUREIRO, Maria Rita Garcia; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. *Burocracia e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

COBRA, Patricia Lemos Nogueira. 2007. *Dinâmica do mercado imobiliário informal da favela de Heliópolis/São João Clímaco*. Trabalho de Conclusão de Curso em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: FAU/USP.

DAGNINO, Evelina. 2004. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. In: BENESSAIEH, Afef; MATO, Daniel (eds.) *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización*. Caracas: FaCES, Universidad Central de Venezuela.

_____. 2005. Meanings of Citizenship in Latin America. *IDS Working Paper*, Brighton, England, n.258, pp. 1-27.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (orgs.) 2006. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra.

DOMICIANO, Cassia Alessandra. 2009. *O Programa "Bolsa Creche" nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia*. 228f. Dissertação de Mestrado em Educação. Rio Claro: Universidade Estadual Paulista.

DUMÉNIL, Gérard; LEVY, Dominique. 2014. *A crise do neoliberalismo*. São Paulo: Boitempo.

FELTRAN, Gabriel de Santis. 2008. *Fronteiras de tensão: um estudo sobre política e violência nas periferias de São Paulo*. Tese de Doutorado em

Ciências Sociais. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp.

GEERTZ, Clifford J. 1978. *Uma descrição densa: por uma teoria interpretativa da cultura*. Rio de Janeiro: Zahar Editora.

MAGNANI, José Guilherme Cantor. 2002. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. *RBCS*, v. 17, n. 49.

NEGRELOS, Eulalia Portela. 1998. *Remodelação de bairros populares em São Paulo e Madrid 1976-1992*: *projeto e participação popular*. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: FAU/USP.

PINTO, José Marcelino de Rezende. 2007. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação e Sociedade*, v. 28, n. 100, pp. 877-897.

RUQUOY, Danielle. 1997. Situação de entrevista e estratégia do entrevistador. In: ALBARELLO, Luc; DIGNEFFE, Françoise; HIERNAUX, Jean-Pierre; MAROY, Christian; RUQUOY, Danielle; SAINT-GEORGES, Pierre de. *Práticas e métodos de investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva, pp. 84-116.

SALES, Teresa. 1994. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 25, pp. 26-37.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral. 1991. *Heliópolis: o percurso de uma invasão*. Tese de Livre Docência em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: FAU/USP.

SANTOS, Wanderley Guilherme. 1979. *Cidadania e justiça. A política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus.

SANTOS, Boaventura de Sousa. 1983. Os conflitos urbanos no Recife: o caso do "Skylab". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 11, pp. 9-60.

SCHERER-WARREN, Ilse. 1993. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Edições Loyola.

SINGER, André V. 2012. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras.

SUBTIL, Gabriela Franco. 2012. *Financiamento e convênios da educação infantil: uma análise a partir de periódicos nacionais*. 112f. Trabalho de Conclusão de Licenciatura. Rio Claro: UNESP.

SUSIN, Maria Otilia Kroeff. 2005. *A educação infantil em Porto Alegre: um estudo das creches comunitárias*. Dissertação de Mestrado em Educação. Porto Alegre: FE-UFRS.

SUSIN, Maria Otilia Kroeff; PERONI, Vera Maria Vidal. 2011. A parceria entre o poder público municipal e as creches comunitárias: a educação infantil em Porto Alegre. *RBPAE*, v. 27, n.2, pp. 185-201.

CC BY

A ATUAÇÃO DO MOVIMENTO FEMINISTA NO LEGISLATIVO FEDERAL: CASO DA LEI MARIA DA PENHA[1]

Renata Rodrigues Carone

é mestre em Ciência Política pela Universidade de Campinas. Campinas, SP, Brasil. E doutoranda do Departamento de Estudos de Gênero da Universidade Estadual de Lisboa. Lisboa, Portugal.

E-mail: rercarone@gmail.com

Orcid: 0000-0003-4960-8167

http://dx.doi.org/10.1590/0102-181216/105

Introdução

Este artigo pretende explorar os efeitos da atuação do movimento feminista no Legislativo federal. Trata-se do caso de um Consórcio de ONGs feministas que atuou no Congresso Nacional para aprovar a Lei Maria da Penha[2]. Assim denominada, a Lei 11.340/2006 dispõe sobre mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher e, até sua aprovação, a questão era tratada pela Lei dos Juizados Especiais Criminais (Lei 9.099/95). O Consórcio[3], composto por uma coalizão de ONGs feministas, juntamente com acadêmicas e juristas, tinha uma visão crítica sobre a aplicação da Lei 9.099/95 nos casos de

---

[1] Este texto foi desenvolvido a partir da minha pesquisa de mestrado (Carone, 2017). Agradeço aos comentários às versões anteriores feitos por Luciana Tatagiba, Rebecca Abers, Wagner Romão, Monika Dowbor e Euzeneia Carlos.

[2] A escolha do nome dessa lei serviu como uma reparação simbólica à Maria da Penha Maia Fernandes, que vivenciou um caso de violência doméstica conhecido nacionalmente (Calazans e Cortes, 2011).

[3] As organizações não governamentais que compõem o consórcio e suas integrantes são: Cepia (Leila Linhares Barsted), Themis (Carmen Hein de Campos), Cladem (Silvia Pimentel), Cfemea (Iáris Ramalho Cortes), Advocaci (Beatriz Galli) e Agende (Elizabeth Garcez). Participaram também Rosana Alcântara, Rosane Reis Lavigne e Ela Wiecko de Castilho (Calazans e Cortes, 2011).

violência doméstica e seu principal objetivo era criar uma solução legislativa mais adequada ao problema. A proposição que deu origem a Lei Maria da Penha foi apresentada pelo Executivo durante o governo Lula (2003-2006) e o Consórcio atuou de forma estratégica desde a inserção do tema na agenda até a definição do conteúdo legislativo que deveria ser aprovado no Congresso.

Segundo Andrews e Edwards (2004), muitos pesquisadores de movimentos sociais argumentam que é na fase de formação da agenda que as organizações têm maiores chances de influência nos processos políticos. Elas chamam atenção para determinada questão por meio de manifestações, campanhas educativas e *lobbying*, trazendo o senso da urgência em torno da reivindicação pretendida. Pesquisas recentes têm observado a atuação dos movimentos sociais em outras fases, como na elaboração e implementação das políticas públicas (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Abers e Tatagiba, 2014; Dowbor, 2012; Gutierres, 2015; Tatagiba e Teixeira, 2016; Teixeira, Tatagiba e Blikstad, 2015), no entanto, não existe uma agenda de pesquisa consolidada sobre sua atuação no parlamento.

Ainda que seja conhecida a contribuição dos movimentos sociais junto a partidos políticos para que leis importantes fossem aprovadas em vários setores de políticas públicas, no âmbito dos estudos legislativos, bem como na literatura de movimentos sociais, sabe-se muito pouco sobre sua atuação no Legislativo federal (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Santos, 2014). Encontramos, todavia, casos empíricos reconhecendo que, pelo menos desde a Constituinte, movimentos sociais têm atuado na arena legislativa com o objetivo de levar suas demandas ao Congresso. Essa atuação ocorre por meio das emendas populares (Brandão, 2011; Lin, 2010); através da iniciativa popular de lei (Paz, 1996; Lin, 2010) e da Comissão de Legislação Participativa (Lin, 2010; Coelho, 2013); por meio da política de proximidade ou

lobby (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Dowbor, 2012); como grupo de pressão (Carvalho e Taglialegna, 2006); e nas comunidades de políticas (Pereira, Vasselai e Silva, 2012). Na esfera do movimento feminista, os achados são anteriores à Constituinte, localizados na chamada "primeira onda" (Matos, 2014), que se estende da virada do século XIX para o século XX, até 1932. Já nesse período, o movimento sufragista liderado por Bertha Lutz mobilizava repertórios voltados para a atuação no Congresso pelo direito ao voto feminino no Brasil (Alves, 1980; Hahner, 2003; Saffioti, 2013). Outros registros indicam que, na década de 1970, uma parte do movimento também atuava junto ao Legislativo por meio da apresentação de sucessivas propostas para alterar leis que reforçavam a desigualdade de gênero (Pitanguy, 1985; Barsted, 1994). Por fim, o acúmulo de pesquisas tem provado que os movimentos sociais não podem ser vistos como um elemento *outsider* no contexto institucional[4]; neste trabalho reafirmamos essa proposição, trazendo contribuições sobre os efeitos da atuação do movimento feminista ao longo da produção de uma política pública.

Em termos dos marcos conceituais e passos metodológicos adotados na pesquisa, ao falar do repertório de ação do Consórcio, estamos nos referindo a um conceito aplicado por Abers, Serafim e Tatagiba (2014) a partir de uma adaptação de *repertoire of contention,* criado por Charles Tilly. As autoras adaptaram esse conceito, concebido originalmente para o estudo dos movimentos sociais sob a chave das dinâmicas contenciosas, para um conceito que abarque relações que envolvam também dinâmicas colaborativas entre atores no Estado e na sociedade.

Para explorar a atuação do movimento feminista no Legislativo federal adotamos os conceitos de Kingdon (1995

[4] No que tange ao movimento feminista é importante mencionar também o mais recente trabalho de Biroli (2018).

apud Capella e Brasil, 2015), para nos referirmos ao processo de formação da agenda, e Amenta et al. (2010) para tratar da produção do conteúdo da Lei Maria da Penha. O processo de formação da agenda, ou *agenda setting,* é aquele pelo qual as ideias competem para ganhar a atenção da mídia, da opinião pública e dos altos escalões governamentais. Em dado momento, uma lista de temas ou problemas torna-se alvo de atenção tanto por parte das autoridades governamentais quanto de pessoas estreitamente associadas às autoridades, integrando, assim, a agenda governamental. Quando a lista de assuntos dessa agenda é encaminhada para deliberação, ela passa a integrar a agenda de decisões (Kingdon, 1995); e uma política pública só tem início se o tema em debate evolui da agenda do governo para a agenda de decisões.

No artigo de Amenta et al. (2010), os efeitos da atuação legislativa do movimento são avaliados por meio da divisão do momento da criação da lei em quatro processos: a) formação da agenda; b) conteúdo legislativo; c) votação e d) implementação[5]. Entretanto, para explorar a atuação do Consórcio no momento da produção do conteúdo legislativo, este trabalho não oferece um instrumental analítico, por isso, complementamos a análise com a proposta de Zampieri (2013). O autor observa as ações de defesa de interesses dos grupos de pressão nas Comissões Parlamentares em três momentos decisórios: definição da relatoria, formulação do parecer do relator e definição do posicionamento da comissão. A partir desses referenciais, analisamos o caso aqui exposto.

As principais fontes de dados utilizadas no trabalho foram encontradas nos portais da Câmara dos Deputados

[5] Existem autoras que reconhecem a participação do Consórcio de ONGs feministas no processo de implementação da Lei Maria da Penha (Calazans e Cortes, 2011; Maciel, 2011). No entanto, ao delimitar nosso interesse pela produção da política com foco no Legislativo federal, não tratamos da fase de implementação.

(www2.camara.leg.br) e Senado Federal (www12.senado.leg.br). Na primeira casa legislativa, as informações foram extraídas a partir do mecanismo de busca disponível em "Proposições". Ao localizar o Projeto de Lei 4.559/2004[6], tivemos acesso à sua "ficha de tramitação", na qual estão os andamentos do processo legislativo desde a apresentação da proposição, passando pelas reuniões em comissões, pareceres dos relatores, substitutivos[7], votos em separado[8] etc. As reuniões e seminários ocorridos na Câmara estão disponíveis no formato de arquivo sonoro e as discussões ocorridas em plenário estão transcritas no "Diário Oficial" da casa.

No Senado, as informações foram extraídas pelo mecanismo de busca disponível em "Pesquisa de matérias". Também foi analisada a "ficha de tramitação" do Projeto de Lei da Câmara 37/2006; ela disponibiliza as comissões que analisaram a proposição, o parecer da relatora, a redação final do projeto etc. Com relação às reuniões realizadas nas comissões do Senado, não encontramos arquivo sonoro, porém localizamos a transcrição da reunião que nos interessava no mecanismo de busca "Comissões", posteriormente selecionando a Comissão desejada e a data do evento e acessando, por fim, as notas taquigráficas. No mecanismo de busca "Pronunciamentos" utilizamos as palavras-chave "violência doméstica" e delimitamos pelo período em que o projeto tramitou no Senado para encontrar discursos parlamentares relativos à matéria.

---

[6] A Lei Maria da Penha foi inicialmente proposta pelo Executivo durante o governo Lula (2003-2006) como Projeto de Lei 4.559/2004. Depois de tramitar na Câmara dos Deputados, o projeto chega ao Senado Federal como Projeto de Lei da Câmara 37/2006.

[7] Substitutivo é uma espécie de emenda que altera, substancial ou formalmente, a proposição legislativa inicial em seu conjunto. Disponível em: <goo.gl/RGTLCK>. Acesso em: 30 nov. 2016.

[8] Voto em separado é o voto de parlamentar que diverge do parecer dado pelo relator de determinada matéria. Disponível em: <goo.gl/hTN9kk>. Acesso em: 30 nov. 2016.

Acrescentamos aos dados legislativos as cinco entrevistas realizadas com integrantes do Consórcio de ONGs e as duas realizadas com representantes do Legislativo, um assessor parlamentar e uma deputada que foi relatora do projeto na Câmara dos Deputados (CD)[9]. Com exceção da entrevista da deputada Jandira Feghali (PCdoB[10]-RJ), que foi realizada por *e-mail*, todas foram presenciais e sob confidencialidade, sendo identificadas por números ao longo do texto[11]. O anteprojeto de lei produzido pelo Consórcio e entregue à Secretaria Especial de Política para as Mulheres[12] (SPM) foi obtido mediante integrantes do grupo, e o relatório final do Convênio[13] realizado entre a SPM e o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) foi obtido através do e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão) pela Lei de Acesso à Informação (LAI). Demais informações sobre as entrevistas, o roteiro utilizado e os documentos aqui citados podem ser encontrados na pesquisa de mestrado (Carone, 2017).

A metodologia de análise dos dados tem como ponto de partida a tramitação do projeto nas Casas Legislativas. Vale lembrar que o processo legislativo é fragmentado em múltiplos estágios decisórios, ou seja, não se trata de um jogo de rodada única. Nesse sentido, acompanhar a atuação

---

[9] Para selecionar o universo de pessoas entrevistadas, seguimos as indicações apontadas por Calazans e Cortes (2011) sobre quais eram as organizações e as respectivas integrantes envolvidas no Consórcio de ONGs feministas. No caso dos representantes do Legislativo, selecionamos a deputada que mais se destacou na fala das integrantes envolvidas no Consórcio, bem como o assessor parlamentar também citado.

[10] Partido Comunista do Brasil.

[11] As entrevistas presenciais ocorreram entre os meses fevereiro e maio de 2016; foram gravadas e transcritas, com duração média de uma hora.

[12] A SPM foi criada no governo Lula, por meio de uma medida provisória, posteriormente convertida em lei.

[13] Trata-se do convênio 023/2003, realizado entre o Cfemea e a SPM, cujo objetivo principal era produzir um anteprojeto de lei sobre violência doméstica contra a mulher. O Cfemea foi uma das organizações não governamentais envolvidas no Consórcio.

de uma organização na arena legislativa implica em entender o aspecto processual do funcionamento legislativo. Ao observar as fichas de tramitação e o desenrolar do processo, os repertórios de ação do Consórcio eram identificados e os substitutivos de cada Comissão Parlamentar eram comparados para verificar as alterações realizadas nos artigos do projeto de lei. Esse trabalho foi também subsidiado pelas informações obtidas nas entrevistas e no material produzido por integrantes do Consórcio (Barsted, 2011; Calazans e Cortes, 2011; Lavigne, 2011). Ao final, em termos da atuação do Consórcio no caso da Lei Maria da Penha, consideramos que a ação dessas organizações produziu efeitos importantes sobre a produção da política pública, o que será argumentado nos próximos tópicos.

O texto está estruturado em três seções. Em primeiro lugar, vamos tratar da formação do Consórcio e do debate que há por trás da Lei Maria da Penha. Em seguida, fazemos uma discussão sobre os dois processos em que reconhecemos a atuação do grupo no caso: formação da agenda e produção do conteúdo legislativo. Por último, apresentamos as considerações finais.

A formação do Consórcio de ONGs feministas e a discussão por trás da Lei Maria da Penha

Antes da Lei Maria da Penha ser aprovada, os crimes de violência doméstica contra a mulher eram tratados pela Lei 9.099/95, que definia como delito de menor potencial ofensivo os crimes previstos no Código Penal cuja pena máxima não excedesse dois anos de reclusão. Nessa categoria estavam também tipos penais comumente praticados contra as mulheres, como lesão corporal leve e ameaça, considerados como delitos de menor importância. A lei previa que eles fossem tratados por mecanismos judiciais mais simplificados, como a conciliação, destinando o encarceramento aos crimes considerados graves. Como consequência, a maioria

dos casos de violência doméstica (cerca de 90%) terminava em arquivamento nas audiências de conciliação em nome da harmonia familiar, sem que as mulheres encontrassem uma resposta efetiva do poder público sobre a questão (Calazans e Cortes, 2011). Nos poucos casos em que ocorria a punição do agressor, sua condenação geralmente consistia na entrega de cestas básicas a entidades filantrópicas. Para o movimento feminista, ainda que existissem pontos positivos trazidos pela Lei 9.099/95, nos casos de violência doméstica contra a mulher a sua aplicação apresentava absoluta inadequação funcional[14] (Lavigne, 2011).

A própria formação do Consórcio foi motivada, principalmente, pelos debates dos aspectos críticos da Lei dos Juizados Especiais Criminais (Lei 9.099/95) e o quanto essa norma vinha contribuindo para a impunidade dos crimes de violência doméstica contra as mulheres (Barsted, 2007). Além disso, essa legislação estava em desacordo com a Convenção de Belém do Pará, ratificada pelo governo brasileiro, que considera a violência contra a mulher uma violação de direitos humanos, ou seja, um crime de grande gravidade em oposição à ideia de delito de menor potencial ofensivo. Nesse contexto, o principal ponto defendido pelo Consórcio era a não aplicação da Lei 9.099/95 sobre os crimes de violência doméstica, defendido como uma cláusula pétrea pelas organizações feministas (Calazans e Cortes, 2011). Outro ponto importante é o fato de que os Juizados Especiais Criminais tratavam somente do delito penal, mas para a mulher vítima de violência doméstica resolver outras questões (separação, pensão, guarda de filhos) era preciso ingressar com outro processo na vara de família (Brasil,

[14] Para outra visão da Lei 9.099/95, ver Montenegro (2015). A autora concorda que a lei apresenta graves problemas para tratar dos casos de violência doméstica, mas reconhece nela alternativas para além do discurso punitivo, proporcionando o diálogo entre as partes. Antes dessa lei, as denúncias de agressões físicas ou morais não saíam das delegacias e não chegavam a gerar nenhum procedimento formal, pois eram resolvidas amigavelmente entre o comissário de polícia e as partes.

2010). Em vista disso, o Consórcio defendia a criação das Varas Especializadas de Violência Doméstica, com juízo cível e criminal, congregando diversas competências em um mesmo Juizado para dar celeridade às diferentes demandas (cíveis, penais e administrativas) das mulheres em situação de violência.

O Consórcio envolveu uma coalizão de seis organizações não governamentais feministas (Cepia[15], CFEMEA[16], Cladem[17], Themis, Advocaci[18] e Agende[19]) que em 2001 se articulou para produzir uma solução legislativa para o problema da violência doméstica contra as mulheres. Ao longo de 2002, esse grupo passou a ser denominado de Consórcio de ONGs (Barsted, 2007) ou Consórcio de ONGs feministas (Calazans e Cortes, 2011). Tratam-se de organizações que, em sua maioria, moldaram-se para atuar na arena legislativa desde a sua fundação. Suas integrantes tinham formação jurídica e eram ligadas historicamente ao movimento feminista, mas também ao Estado, pela atuação de algumas delas no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e do trabalho na Constituinte.

Por outro lado, os posicionamentos divergentes em relação às feministas eram representados, principalmente, pelos representantes do Fórum Nacional dos Juizados Especiais (Fonaje), que defendiam a manutenção da legislação vigente. Eles questionavam a atribuição exclusiva da mulher ao papel de sujeito passivo de relações violentas e a premissa que exclui a possibilidade de que os homens também ocupem esse papel. Nessa visão, um dos argumentos utilizados pelos representantes do Fórum Nacional de Juizados Especiais (Fonaje) era que, entre pares que

[15] Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (Cepia).

[16] Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA).

[17] Comitê da América Latina e Caribe para a Defesa dos Direitos das Mulheres (Cladem).

[18] Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos (Advocaci).

[19] Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (Agende).

mantêm relações de afetividade, a especificidade de uma lei para as mulheres feria "o princípio da igualdade proposto pela Constituição Federal de 1988" (Romeiro, 2007, p. 89). Além disso, duas outras críticas são apontadas pelos operadores jurídicos. Uma delas recai sobre a não aplicação da Lei 9.099/95 e a penalização, via encarceramento, para os delitos de violência doméstica contra a mulher, deixando de lado a perspectiva da conciliação. Outro ponto está relacionado à interferência da lei na organização jurídica de estados e municípios. Isso porque o artigo 33 da Lei Maria da Penha prevê que as Varas Criminais julguem os crimes de violência doméstica contra a mulher, acumulando competências cível e criminal, enquanto não sejam estruturados os Juizados de Violência Doméstica e Familiar. Segundo relatório do Fonaje é "absolutamente inconstitucional qualquer interferência sobre a organização judiciária dos Estados e do Distrito Federal" (Romeiro, 2009, p. 67).

As divergências entre o Consórcio e os representantes do Fonaje perpassam todo o processo de produção da Lei Maria da Penha, desde o Grupo de Trabalho Interministerial[20] (GTI) até a discussão do projeto no Senado Federal (SF). No GTI, os próprios operadores jurídicos defenderam esses pontos na discussão com representantes do movimento feminista e demais atores governamentais. Ao longo do processo legislativo, os posicionamentos dos dois grupos se refletiram nas visões dos parlamentares que reproduziram muitos dos questionamentos trazidos tanto pelos operadores jurídicos quanto pelo Consórcio de ONGs feministas. Assim, iremos abordar no próximo tópico a atuação do Consórcio sobre

[20] Por meio do decreto presidencial nº 5.030, de 31 de março de 2004, o Grupo de Trabalho Interministerial foi instituído para elaborar proposta legislativa com o intuito de coibir a violência doméstica, sob coordenação da Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM). Disponível em: <goo.gl/GCGGYS>. Acesso em: 15 jun. 2016.

a fase inicial da produção da política, trazendo o tema da violência doméstica para ser deliberado na arena legislativa.

A atuação do Consórcio na formação da agenda

Olhando retrospectivamente sobre o tema da violência contra as mulheres na agenda pública brasileira, Santos (2010) afirma que no início dos anos 1980 a violência doméstica teve um destaque central nos discursos e mobilizações feministas. Nessa época, chamavam atenção os casos de assassinatos de mulheres e a absolvição dos assassinos pelos tribunais, com base na tese da legítima defesa da honra. A grande repercussão na imprensa do assassinato de mulheres de classe média por seus maridos deflagrou a entrada desse tema na agenda pública (Sorj e Monteiro, 1985 apud Moraes e Sorj, 2009). Em 1976, um caso emblemático foi o de Doca Street, que assassinou sua companheira Ângela Diniz e, mesmo sendo réu confesso, foi absolvido pelo Tribunal do Júri alegando a tese da legítima defesa da honra. Os argumentos utilizados no julgamento pela defesa do acusado retratavam Ângela como uma mulher que bebia muito, de personalidade neurótica e com perturbações comportamentais, traduzidas pela sua agressividade excessiva (Lins e Silva, 1991 apud Blay, 2008). Como explica Blay (2008), a estratégia dos advogados de defesa de Doca Street era criar uma polarização entre o seu comportamento e o de Ângela, de forma que se julgasse uma imagem social e sua representação, ao invés do crime. A sentença da justiça sobre esse caso "provocou uma das primeiras grandes campanhas públicas das feministas no Brasil e, com certeza, foi grandemente responsável pela condenação do assassino em um segundo julgamento" (Pinto, 2003, p. 80).

Ao longo do tempo, o Estado respondeu algumas das demandas feministas que se relacionam com essa temática através da criação dos Conselhos Estaduais da Condição Feminina, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher,

Delegacias de Defesa da Mulher e a criação das agências estatais, com destaque para a Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM). No entanto, em 2001, um acontecimento importante tornou pública a necessidade de o governo repensar a forma como a violência doméstica estava sendo tratada pelo Estado (Sarmento, 2013). Esse acontecimento está relacionado ao caso de Maria da Penha Maia Fernandes, vítima de sucessivos atos de violência física e psicológica por parte do seu marido, que tentou assassiná-la em duas ocasiões, em 1983. Desde então, não haviam sido tomadas medidas efetivas pela justiça brasileira para julgar e punir o agressor, apesar das acusações apresentadas.

Em 1998, esse caso foi levado pela própria vítima à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), da Organização dos Estados Americanos (OEA), apoiada por ONGs atuantes na temática. Em 2001, a Comissão responsabilizou o Estado brasileiro por tolerância em relação à violência doméstica contra as mulheres, inaugurando jurisprudência internacional nessa matéria. Ao final, a decisão favorável da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH) impulsionou mobilização nacional sobre o tema (Maciel, 2011).

Em 2003, a recomendação da Cedaw (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)[21] para que o governo brasileiro elaborasse uma legislação sobre violência doméstica (Santos, 2010), aliada à mobilização do movimento, tornou o problema ainda mais evidente. Durante as últimas décadas, o governo reconhecia a pressão do movimento feminista para que o Estado

[21] A sigla Cedaw foi traduzida em português como Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher. Essa convenção foi aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1979, e ratificada pelo Brasil, em 1984. Ela define a violência contra a mulher como um ato de discriminação, pois prejudica o pleno exercício dos seus direitos fundamentais.

assumisse o seu papel no enfrentamento dessa questão (Brasil, 2006).

Diante desse cenário, e com a criação da Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM) no governo Lula, em 2003, a situação pareceu favorável à ação do Consórcio de ONGs feministas. Para Santos (2010), a criação da agência permitiu a possibilidade de alianças entre governo e as ONGs feministas. Pinheiro (2015) observa também que, por meio da SPM, houve a inserção de ativistas no governo, pela ocupação de cargos na burocracia estatal. Segundo a autora, pelo fato dessas burocratas estarem num governo que compartilhava, de alguma forma, os projetos defendidos pelas feministas na sociedade civil, foi possível fazer avanços na agenda de temas como a violência, por exemplo.

A SPM era vinculada ao gabinete presidencial e sua liderança tinha status de ministro(a), o que representava um avanço em relação às agências anteriormente criadas em nível federal (Bohn, 2010). Seu objetivo era desenvolver ações conjuntas com os demais ministérios e secretarias, incluindo as especificidades das mulheres nas políticas públicas executadas pelo governo federal. A percepção de uma das integrantes do Consórcio era de um ministério recente, com estrutura pequena, mas composto de muitas burocratas vinculadas ao movimento feminista (entrevista 4). É citado o nome da assessora parlamentar da SPM à época, Regina Adami[22], que vinha do movimento feminista, como um ponto focal importante. Em vista disso, havia a ideia de se construir em parceria uma legislação para tratar da violência doméstica.

Com a percepção política de que havia uma janela de oportunidades aberta, o Consórcio compartilhou sua visão

[22] O nome da assessora parlamentar foi citado na pesquisa de mestrado (Carone, 2017) como Regina Dantas, mas o nome correto é Regina Adami.

sobre o problema e apontou alternativas, encontrando interlocutores tanto na arena legislativa quanto na do Executivo. Segundo Kingdon (1995), uma janela aberta para políticas públicas constitui uma oportunidade para que os atores chamem atenção para determinados problemas ou para que ofereçam soluções para certa questão. De fato, segundo a ministra da SPM à época , a agenda se iniciou com a articulação do Consórcio, que apresentou sua minuta de anteprojeto tanto à bancada feminina quanto ao Executivo[23]. Entre 2001 e 2003 houve o processo de elaboração de uma proposta legislativa pelo grupo que durou, pelo menos, dois anos. Os registros indicam que, em novembro de 2003, a minuta do Consórcio foi apresentada à bancada feminina da Câmara dos Deputados, num seminário sobre violência doméstica[24].

O Seminário foi realizado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) da Câmara, através do requerimento da deputada Iriny Lopes (PT-ES). A deputada explica que foram constituídos, dentro da Comissão de Segurança Pública da Câmara dos Deputados, alguns subgrupos de trabalho e um deles, do qual ela era relatora, tratava da violência. Segundo a deputada, a expectativa do evento era trazer ideias e proposições que ajudassem os parlamentares na aprovação das leis sobre violência doméstica contra as mulheres. Em resumo, a minuta de anteprojeto apresentada pelo Consórcio nesse Seminário continha as seguintes propostas:

---

[23] Fala da ministra Nilcéa Freire, no Seminário *Violência contra a mulher: um ponto final*, realizado para debater o PL nº 4.559, de 2004, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Ocorrido em 16 de agosto de 2005. Disponível em: <goo.gl/SlFcX5>. Acesso em: 10 jun. 2016.

[24] O arquivo sonoro do seminário em que o Consórcio apresenta a minuta à bancada feminina da Câmara está disponível em: <goo.gl/jEvq3x> (manhã) <goo.gl/dH6FFc> (tarde). Acesso em: 10 jun. 2016.

a) conceituação da violência doméstica contra a mulher com base na Convenção de Belém do Pará, incluindo a violência patrimonial e moral;
b) criação de uma Política Nacional de combate à violência contra a mulher;
c) medidas de proteção e prevenção às vítimas;
d) medidas cautelares referentes aos agressores;
e) criação de serviços públicos de atendimento multidisciplinar;
f) assistência jurídica gratuita para as mulheres;
g) criação de um Juízo Único com competência cível e criminal através de Varas Especializadas para julgar os casos de violência doméstica contra as mulheres e outros relacionados;
h) não aplicação da Lei 9.099/1995 – Juizados Especiais Criminais – nos casos de violência doméstica contra as mulheres. (Calazans e Cortes, 2011, p. 44).

É interessante notar a participação do Consórcio nesse seminário com a pauta de apresentar sua proposta legislativa, considerando que a presença de membros da sociedade civil como expositores nesses eventos depende de convite por parte dos parlamentares. Ao questionarmos as entrevistadas sobre como se deu essa oportunidade, uma delas respondeu: "a gente já estava dentro" (entrevista 3). Outra complementou que as organizações feministas, como o CFEMEA, são sempre chamadas pela bancada feminina para participar das pautas do Congresso relacionadas às mulheres (entrevista 4).

No próprio seminário, as parlamentares discutiram sobre formas de apresentação da proposta legislativa do Consórcio ao Congresso. Ao final, Calazans e Cortes (2011) relatam que se chegou ao consenso de que a proposta deveria ser feita pelo Executivo. O principal motivo apontado pelas autoras é o fato de que o projeto incluía

a criação de despesas cuja competência cabe ao Executivo – como, por exemplo, a criação de Varas Especializadas para julgar os casos de violência doméstica. Desse modo, a Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM) se engajou na questão "prontificando-se a dar andamento ao projeto no menor espaço de tempo possível" (Calazans e Cortes, 2011, p. 45).

A partir de dezembro de 2003, uma das organizações integrantes do Consórcio passa a receber um financiamento da SPM, por meio de um convênio, cujo objetivo principal era a produção de um anteprojeto de lei sobre violência doméstica contra a mulher. Posteriormente, todo o material produzido através do convênio foi oficialmente entregue à SPM, em março de 2004. Esse material foi utilizado como subsídio nas discussões do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI).

O GTI foi criado por iniciativa da então ministra Nilcéa Freire (SPM) para elaborar o projeto de lei que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Foram envolvidos nessa discussão representantes de diversos ministérios, além de grupos da sociedade civil como o Consórcio de ONGs feministas; Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB); Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos e Fórum Nacional de Juizados Especiais (Fonaje).

O Consórcio se envolveu nas discussões que acabaram por definir o conteúdo do projeto que seria apresentado pelo Executivo, e a sua proposta serviu de insumo para o produto final do GTI, apresentado ao Congresso por meio do Projeto de Lei 4.559/2004. Entretanto, em alguns pontos importantes da discussão, o *lobby* do Fórum Nacional de Juizados Especiais (Fonaje) saiu vitorioso, por isso, a estratégia das ONGs feministas foi reverter esses pontos na discussão no Legislativo. É importante dizer que antes do projeto de lei chegar ao Congresso, tanto o Consórcio quanto o Conselho Nacional

dos Direitos da Mulher receberam a versão final do texto e a sinalização da SPM foi que "as discussões e a negociação dos pontos divergentes poderiam ser feitas no âmbito do Legislativo" (Barsted, 2007, p. 133). Em suma, tudo indica que foi o Consórcio quem primeiramente propôs o anteprojeto de lei aos atores políticos, de forma a inserir o tema na agenda. Apresentamos a seguir uma tabela com a sequência dos fatos.

Quadro 1
Cronologia da apresentação do PL 4.559/2004 ao Legislativo federal

Período	Encaminhamento
2001	Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) analisa o caso Maria da Penha e responsabiliza o governo brasileiro por tolerância estatal em relação à violência doméstica contra as mulheres. Articulação do Consórcio de ONGs feministas para debater aspectos críticos da Lei 9.099/95.
2001-2003	Ao longo de dois anos de reuniões e estudos, o Consórcio elabora minuta de anteprojeto sobre violência doméstica contra a mulher. A coordenação do grupo ficou sob responsabilidade do CFEMEA, por estar sediado em Brasília e pela experiência da organização em *advocacy* no Legislativo e Executivo.
2003	Criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (governo Lula), vinculada à Presidência da República, com status ministerial. Comitê Cedaw recomenda ao governo brasileiro a elaboração de legislação sobre violência doméstica.
Novembro de 2003	Consórcio apresenta minuta de anteprojeto de violência doméstica contra as mulheres em seminário realizado na Câmara dos Deputados.
Dezembro de 2003 a Novembro de 2004	SPM e CFEMEA realizam um convênio cujo objetivo principal era a produção de um anteprojeto de lei sobre violência doméstica contra a mulher.
Março de 2004	Consórcio apresenta sua proposta legislativa à ministra da SPM. Criação do Grupo de Trabalho Interministerial, sob coordenação da SPM, cuja finalidade era elaborar proposta legislativa para coibir a violência doméstica contra a mulher. O anteprojeto produzido pelo Consórcio é o documento-base da discussão no GTI, em que as organizações também participam.
Dezembro de 2004	Executivo apresenta ao Congresso o Projeto de Lei 4.559/2004, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do artigo 226 da Constituição Federal.

Fonte: Elaboração própria

Como já apontamos, a participação do Consórcio, tanto no seminário da Câmara quanto no Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), depende de um convite por parte dos atores políticos, o que denota o trânsito dessas organizações junto ao Executivo e no parlamento. Além disso, tudo indica que as organizações do Consórcio integram uma comunidade de políticas (*policy communities*) sobre o tema. Segundo Kingdon (1995 apud Capella e Brasil, 2015), as comunidades de políticas são integradas por um conjunto de especialistas que atuam numa área comum e compartilham preocupações relacionadas à determinada política pública. Essas comunidades compostas por atores governamentais, assessores parlamentares, membros de consultorias, grupos de interesse etc. podem gerar ideias que se transformarão em políticas adotadas pelos tomadores de decisão.

O próprio convênio realizado entre SPM e CFEMEA também corrobora para esse entendimento, uma vez que a agência estatal repassou recursos financeiros para uma das organizações integrantes do Consórcio, com o objetivo principal de que as organizações se dedicassem a produzir o anteprojeto de lei sobre violência doméstica e familiar contra a mulher. Tal anteprojeto, como já destacamos, é usado como subsídio para as discussões ocorridas no GTI. Sendo assim, quando a agenda chega ao Congresso como PL 4.559/04 ela já havia sido construída com base no que o grupo havia pautado, tanto no Legislativo quanto no Executivo. Os principais termos da discussão foram trazidos pelo Consórcio e eles giram em torno, principalmente, da não aplicação da Lei 9.099/95 e da criação dos Juizados de Violência Doméstica com competência cível e criminal. Sobre o primeiro ponto, a ministra Nilcéa Freire afirmou que o principal conflito ocorrido no GTI foi sobre a Lei 9.099/95[25].

[25] Fala da Ministra da SPM, Nilcéa Freire, na Audiência Pública realizada para debater o PL nº 4559, de 2004, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Ocorrida em 26 de abril de 2005. Disponível em: <goo.gl/HO8Ki1>. Acesso em: 10 jun. 2016.

Nesse sentido, segundo Kingdon (1995), o Consórcio completou os pré-requisitos que fazem com que determinada condição seja vista como um problema e ascenda para a agenda de decisões. Nos termos do autor (apud Capella e Brasil, 2015), a agenda governamental é afetada por três fluxos – problemas, soluções e contexto político – e quando existe uma confluência entre os problemas e as soluções num contexto político favorável podem ocorrer mudanças nas políticas públicas. Na exposição de motivos[26], apresentada pela ministra da SPM junto ao PL 4.559/04, observamos o reconhecimento do grupo no processo, trazendo a questão ao governo, informação também reforçada no próprio relatório institucional da agência estatal (Brasil, 2006). Em relação ao contexto político, destacamos a receptividade da SPM ao tema; e a articulação entre o Executivo, a bancada feminina do Congresso e as organizações do Consórcio (Brasil, 2006; Pinheiro, 2010; 2015).

No próximo tópico, será abordada a atuação do Consórcio sobre a produção da Lei Maria da Penha no Congresso.

A atuação do Consórcio sobre o conteúdo legislativo da Lei Maria da Penha

Ainda que, de modo geral, o projeto de lei apresentado pelo Executivo (PL 4.559/04) tenha incorporado grande parte das propostas apresentadas pelo Consórcio (Calazans e Cortes, 2011), a SPM cedeu ao *lobby* dos juízes. A Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM) acolheu as objeções dos operadores jurídicos, mantendo os crimes de violência doméstica sob a égide da Lei 9.099/95, ainda que com algumas adaptações (Lavigne, 2011). Esses crimes continuariam a ser julgados, separadamente, pelos Juizados Especiais Criminais e os Juizados Especiais Cíveis enquanto

[26] Disponível em: <goo.gl/phqJdb>. Acesso em: 5 out. 2016.

não fossem criados os Juizados de Violência Doméstica e Familiar. Ambas as propostas colidiam com a visão defendida pelo Consórcio apresentada ao Executivo. Em suma, o projeto apresentado ao Congresso estava em desacordo com alguns pontos levantados pelo Consórcio e, em contrapartida, atendia aos anseios dos representantes dos Juizados Especiais Criminais, presentes nas discussões do Grupo de Trabalho Interministerial.

Na visão das representantes do Consórcio, era esperado que o texto apresentado pelo grupo fosse modificado no momento em que ele fosse discutido num grupo mais amplo e com a presença dos operadores jurídicos (entrevistas 3 e 4). O Consórcio tinha voz no Grupo de Trabalho Interministerial, mas enfrentava resistências e críticas ao documento apresentado. O texto final refletiu esses embates dando vantagem aos representantes do Fórum Nacional de Juizados Especiais (Fonaje), mas, ainda assim, as entrevistadas acreditavam que a derrota no GTI poderia ser revertida no Legislativo, que é um campo onde o grupo sabe atuar (entrevista 1).

O PL 4.559/2004 tramitou ao longo do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), e ao longo do período, a porcentagem de cadeiras da coalizão do governo era majoritária tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal[27]. Nesse sentido, é importante relembrar que o Congresso é regido pelo princípio majoritário, ou seja, pela formação de maiorias que fornecem o número de votos necessários para a aprovação de determinada proposta legislativa (Junqueira, 2016). Além disso, os projetos de iniciativa do Executivo são preponderantes na produção legislativa, sendo raramente derrotados, o que se comprova pelas suas altas taxas de sucesso e dominância na produção das leis (Figueiredo e Limongi, 1999).

[27] Freitas (2016, p. 148-149).

Ademais, como nos explica Freitas (2016), quando o Executivo envia um projeto de lei ao Congresso apenas se inicia o processo legislativo. A autora argumenta que no interior das Comissões Parlamentares novas informações serão produzidas sobre a matéria e os parlamentares apresentarão os pontos divergentes em relação à proposta original do Executivo. Adicionalmente, a sociedade civil se manifestará sobre a temática e então começa um intenso processo de barganha. Em resumo, quando um projeto dá entrada no Congresso, "a matéria se torna pública e oposição, coalizão e a sociedade civil entram no debate" (p. 46). Sendo assim, se é inegável que o Executivo ocupa um papel centralizador no processo decisório brasileiro, isso não deve ser visto como um obstáculo "à capacidade do Legislativo de alterar as propostas que partem do Poder Executivo" (p. 10). Os achados de pesquisa da autora indicam que os projetos de iniciativa do Executivo são alterados pelo Legislativo e que o processo de alterações é coordenado pela coalizão no interior da arena legislativa. Essas alterações ocorrem, principalmente, nas Comissões Parlamentares e o relator, normalmente um membro do partido da coalizão, representa esse papel de coordenador de preferências.

Nas comissões, o relator é o parlamentar designado para elaborar parecer sobre matéria de competência do colegiado podendo emendar ou mesmo alterar o projeto original[28]. Se o parecer é aprovado pelo plenário da comissão, em todos os seus termos, transforma-se no parecer do colegiado, mas se forem sugeridas alterações com as quais o relator concorde, é atribuído um prazo até a reunião seguinte para a redação do novo texto. Por outro lado, se o voto do relator não for adotado pela comissão, a redação

[28] A escolha dos relatores é atribuição do presidente da comissão, cujas demais funções incluem representar o colegiado, conduzir os trabalhos e resolver questões regimentais. A lista completa de funções está no artigo 41 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Brasil, 2011).

do parecer vencedor é feita pelo relator substituto[29]. Para Santos e Almeida (2005), além das funções regimentais pré-determinadas, o relator encarna a figura do agente informacional da comissão, cuja atribuição consiste na coleta e divulgação de informação sobre as consequências da proposta de política pública a ser analisada.

No que tange às comissões, Junqueira (2016) indica o sistema de comissões brasileiro como peça-chave do processo decisório. Ela retoma os achados da pesquisa de Freitas (2016), destacando a relevância da participação dos parlamentares na produção legislativa, que se concretiza no interior das comissões parlamentares por meio das alterações empreendidas por membros da coalizão. A autora advoga, em resumo, que as comissões servem à produção de informação sobre os projetos em discussão e à ação partidária.

Levando em conta esses achados de pesquisa, verificamos que no caso do Consórcio sua interação com a arena legislativa se deu pelo ponto de acesso estratégico, com maiores chances de sucesso do ponto de vista institucional. A partir do momento em que o PL 4.559/2004 é apresentado pelo Executivo ao Congresso, muito da atuação do Consórcio ao longo da tramitação da matéria ocorreu dentro das comissões e em contato com a relatoras do projeto, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal[30]. As organizações atuaram ao longo dos processos decisórios que ocorreram nas Comissões, mobilizando diversos repertórios com o intuito de defender alguns pontos essenciais sobre o conteúdo da lei que estava em discussão.

[29] Essas disposições foram extraídas de Brasil (2011). No artigo 57 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (incisos XI e XII) estão previstas normas relativas ao trabalho do relator nas comissões.

[30] Ao longo do processo legislativo, a proposição tramitou na Câmara dos Deputados em três comissões: Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), Comissão de Finanças e Tributação (CFT), Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC); no Senado, o projeto tramitou na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

De acordo com a pesquisa de Carone (2017), tudo indica que a deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ), relatora na Comissão de Seguridade Social, foi quem mais fez alterações no projeto, coordenando esse processo enquanto representante do partido da coalizão majoritária. Os indícios que sustentam tal suspeita são: a) as audiências públicas ocorridas em diversos estados (no âmbito da Comissão de Seguridade Social) para debater o projeto de lei com o envolvimento do Consórcio, SPM e de alguns parlamentares importantes das comissões seguintes; b) a participação da SPM e demais relatores na própria tramitação do projeto nessa Comissão; c) o número total de artigos do substitutivo da Comissão (55 artigos), em comparação ao projeto apresentado pelo Executivo (47 artigos); e d) a participação da deputada Jandira Feghali nos processos decisórios relativos às Comissões de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) da Câmara e à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado, para garantir que parte das mudanças realizadas em sua relatoria fosse mantida nas etapas seguintes. Na visão de Sarmento (2013), uma das personagens mais importantes para a aprovação da lei foi a deputada Jandira. Vale notar também que é na Comissão de Seguridade Social que o projeto é modificado com relação à não aplicação da Lei 9.099/95, e as integrantes do Consórcio são nominalmente citadas pela relatora por sua participação na reformulação do texto vindo do Executivo[31]. Nesse sentido, considera-se que a atuação do Consórcio incidiu não apenas na formação da agenda, mas também sobre o próprio conteúdo legislativo da Lei Maria da Penha. Isso é confirmado também por Nunes (2012), ao reconhecer que consta no texto da lei promulgada a maioria das reivindicações feitas pelo Consórcio:

[31] Fala da Deputada Jandira Feghali no seminário *Violência contra a mulher: um ponto final*, realizado para debater o PL nº 4559, de 2004, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher; ocorrido em 16 de agosto de 2005. Disponível em: <goo.gl/SlFcX5>. Acesso em: 10 jun. 2016. Essa informação também é confirmada nas entrevistas (Carone, 2017, p. 97).

> Consta do texto da Lei nº 11.340, de 2006, a maioria das reivindicações feitas pelo Consórcio de ONGs ao longo do processo de elaboração e discussão do Projeto, a exemplo da definição da violência doméstica contra a mulher como uma questão de gênero (Art. 5º); a declaração de que essa violência constitui uma violação dos direitos humanos das mulheres em oposição à concepção anterior de delito de menor potencial ofensivo (Art. 6º), o afastamento da Lei nº 9.099/95 desses casos (Art. 41); as medidas de assistência e prevenção, entre essas as medidas protetivas de urgência (Art. 22); e a determinação para a criação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, com competência mista, cível e criminal (Art. 33) (Nunes, 2012, p. 76).

Amenta et al (2010) discutem em seu texto as consequências políticas da atuação dos movimentos sociais. Segundo os pesquisadores, uma vez que os atores sociais não são os tomadores de decisão, as consequências de suas ações sobre os processos políticos não estão sob o seu controle, o que implica na dificuldade de se atribuir ao movimento determinado resultado na política, ou seja, o problema de se aferir efeito causal nos termos apontados por Tatagiba e Teixeira (2016). A literatura encontra certa dificuldade em reconhecer a efetividade da ação dos movimentos sobre os processos políticos e, em vista disso, os autores sugerem algumas proposições metodológicas que adotaremos aqui.

Segundo Amenta et al (2010), para uma argumentação convincente sobre a incidência de um movimento social na produção da política é preciso demonstrar que os movimentos sociais impactaram um ou mais dos pontos a seguir: planos e agendas de líderes políticos; conteúdo das propostas elaboradas por representantes do Executivo ou Legislativo; votos de representantes-chave para a aprovação da lei; e velocidade ou a natureza da implementação

do projeto aprovado. Em relação a esses pontos, consideramos que a atuação do Consórcio teve impacto na agenda governamental e no conteúdo do projeto de lei apresentado pelo Executivo, bem como na versão do texto aprimorada na arena legislativa.

É importante dizer que, por si só, esse modelo não aponta balizas sobre como observar detalhadamente a produção do conteúdo da lei no parlamento. Por isso, combinada a essa proposta, Zampieri (2013) observa as ações de defesa de interesses dos grupos de pressão nas Comissões Parlamentares em três momentos decisórios: definição da relatoria, formulação do parecer do relator e definição do posicionamento da comissão. No momento da definição do relator, o autor verifica que as ações possíveis são restritas ao convencimento dos atores políticos, com o objetivo de influenciar o presidente da comissão na indicação do(a) deputado(a) cujas ideias se alinhem com as do grupo de pressão. Durante a formulação do parecer pelo relator, as ações são realizadas com mais facilidade pelos grupos, pois existe a oportunidade de apresentar seu posicionamento "sob a forma de petições, memoriais ou pareceres que são empregados junto aos deputados federais, na tentativa de adequar o texto da proposição aos interesses defendidos" (Aragão, 1994 apud Zampieri, 2013, p. 133). No momento do posicionamento da comissão, a ação do partido terá maior influência. Por isso, os grupos de pressão atuam para convencer os membros da comissão a votarem pela aprovação ou rejeição do parecer do relator, a depender de como seus interesses se adequam ou não ao texto apresentado.

A partir desses referenciais, apresentamos um quadro em que relacionamos a atuação do Consórcio nos momentos decisivos apontados por Zampieri (2013) em cada comissão. Em seguida, identificamos o repertório de ação do grupo nesses momentos e os principais resultados deliberados nas

respectivas Comissões, a respeito do projeto de lei[32]. Assim, podemos ensaiar uma correlação entre os repertórios mobilizados pelo Consórcio e o suposto efeito no texto da lei ao longo da tramitação. O intuito será tratar essa tentativa de correlação como um indicativo de que movimentos sociais precisam ser mais bem observados na arena legislativa.

No quadro 2, verificamos que os principais repertórios de ação do Consórcio podem ser agrupados da seguinte forma: atuação junto a atores-chave no processo legislativo (relatoras, presidente da comissão, assessor parlamentar e ministra) e atuação nas comissões (acompanhamento de reuniões; participação em audiências públicas e seminários; participação na redação do parecer do projeto; e negociações em relação ao parecer e ao posicionamento das comissões). De forma comparada, nos parece que o Consórcio atuou de forma mais intensa junto à relatora da Comissão de Seguridade Social, cujo partido pertencia à coalizão do governo.

A própria deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ) reconhece o papel do grupo ao afirmar que sem a contribuição do Consórcio, conquistas importantes não teriam se efetivado na lei promulgada como, por exemplo, a não aplicação da Lei 9.099/95 (entrevista 6). Não por acaso, nessa comissão as integrantes do Consórcio foram responsáveis junto à deputada pela própria escrita do parecer, que excluiu a aplicação da Lei 9.099/95 nos casos de violência doméstica. Em síntese, o contato do grupo junto às relatoras ficou mais evidente nas comissões CSSF, CFT (Câmara dos Deputados) e CCJ (Senado). Nesses casos, a atuação do grupo se concentrou mais no momento da formulação do parecer das relatoras.

---

[32] Como já indicamos na Introdução, as informações sobre a atuação do Consórcio nas comissões foram coletadas: a) pela "ficha de tramitação" do projeto disponível nos sites da Câmara dos Deputados e Senado Federal; b) por meio das entrevistas realizadas na pesquisa de mestrado de Carone (2017); e c) pelo material bibliográfico produzido pelas integrantes do Consórcio (Barsted, 2011; Calazans e Cortes, 2011; Lavigne, 2011). A informação sobre os resultados deliberados nas comissões são extraídas dos textos aprovados em cada colegiado e também são disponibilizados na "ficha de tramitação".

Quadro 2
Resultado do processo decisório por Comissão Parlamentar em relação à atuação do Consórcio

Instância/ interlocutor	Momento da atuação do Consórcio	Repertórios de ação do Consórcio	Principais resultados deliberados nas Comissões
CSSF/CD Jandira Feghali – PCdoB-RJ (relatora)	Formulação do parecer da relatora	• Definição conjunta com a relatora sobre as estratégias de ação ao longo da tramitação do projeto; • Participação nas audiências públicas nos estados e articulação com redes locais para garantir a presença dos movimentos nas audiências; • Participação no grupo de apoio e assessoria ao trabalho da relatora e atuação conjunta na redação do parecer; • Apoio na organização de Seminário e participação de representantes do Consórcio como palestrantes; • Participação em reunião com a ministra da SPM, juntamente com demais integrantes do grupo de apoio e assessoria, para definir o conteúdo final do parecer.	• Afasta-se a aplicação da Lei 9.099/95 dos casos de violência doméstica; • É mantida a criação dos Juizados de Violência Doméstica e os julgamentos dos crimes são direcionados às Varas Criminais de forma temporária. Essas varas acumulam competências cíveis, além das criminais, para julgar os casos enquanto não fossem criados os juizados.

continua...

Quadro 2
Continuação

Instância/ interlocutor	Momento da atuação do Consórcio	Repertórios de ação do Consórcio	Principais resultados deliberados nas Comissões
CFT/CD – deputada Yeda Crusius – PSDB-RS (Partido da Social Democracia Brasileira) (relatora)	Formulação do parecer da relatora	• Participação nas reuniões da Comissão; • Negociação com a relatora sobre conteúdo do parecer.	• Alterações pouco significativas no texto do projeto.
CCJC/CD – deputado Antonio Biscaia – PT-RJ (Partido dos Trabalhadores) (presidente da Comissão)	Posicionamento da Comissão	• Uso de contato pessoal para negociação com o presidente da Comissão sobre pontos divergentes do projeto; • Contato direto com assessor parlamentar, da bancada do Partido dos Trabalhadores (PT), que também negociou com os deputados resistentes sobre alguns pontos do projeto.	• Mantém a exclusão da Lei 9.099/95 (havia resistência); • Mantém a criação dos Juizados de Violência Doméstica e a solução temporária de que seus julgamentos sejam feitos nas Varas Criminais. (havia resistência).
CCJ/SF – senadora Lúcia Vânia – PSDB-GO (relatora)	Formulação do parecer da relatora	• Participação no grupo de apoio ao trabalho da relatora e atuação conjunta na redação do parecer sobre o projeto; • Articulação local com o movimento de mulheres para pressionar parlamentar (senador Demóstenes Torres) que discordava de alguns pontos do projeto.	• Alterações pouco significativas no texto do projeto (apenas emendas de redação, para corrigir vícios no texto).

Fonte: Elaboração própria

Na CCJC da Câmara dos Deputados, o grupo neutralizou posições contrárias de parlamentares em relação a pontos inegociáveis do texto, sendo que algumas dessas posições eram representadas pelo próprio presidente do colegiado. O deputado Antonio Biscaia (PT-RJ) tinha resistência à exclusão da Lei 9.099/95 como foro de julgamento dos casos de violência doméstica e à acumulação de competências cíveis, pelas Varas Criminais, para julgar temporariamente esses delitos. Sendo assim, uma das integrantes do Consórcio[33], que tinha acesso ao deputado, buscou reverter essas posições e as entrevistas (4 e 7) indicam que esse fator facilitou a negociação interna das resistências na Comissão. Além disso, o Consórcio teve o apoio de um assessor parlamentar do PT, que estava envolvido com o projeto desde a sua redação. Em síntese, aqui a atuação do grupo se concentrou mais no momento da definição do posicionamento da Comissão.

A tramitação nas demais comissões manteve as alterações, favoráveis ao Consórcio, em relação aos dois pontos principais defendidos pelo grupo: a) não aplicação da Lei 9.099/95 nos casos de violência doméstica contra a mulher; e b) criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher, com competência cível e criminal. Ao final, essas alterações constaram no texto da lei promulgada e consideramos que a atuação do Consórcio foi uma condição necessária para alcançar tal resultado.

Como já foi apontado, um projeto de lei não é aprovado sem o apoio da maioria e do Executivo, ou seja, para as alterações realizadas ao longo do processo constarem na lei foi necessário obter esse apoio. A coalizão com status majoritário tem mais chances de ser bem-sucedida nas modificações propostas, por isso, o fato de a relatora principal da matéria

[33] Rosane Lavigne, integrante do Consórcio, é defensora pública do estado do Rio de Janeiro.

ter se engajado no caso, em articulação com o Executivo e demais relatoras, também contribuiu para o resultado final.

O modelo proposto por Amenta et al (2010 apud Carlos, Dowbor e Albuquerque, 2017) defende que os movimentos ganham influência política quando adaptam suas estratégias e formas organizacionais ao contexto político específico e obtêm apoiadores entre os atores estatais, como o caso aqui exposto também parece indicar. Modelos explicativos recentes sobre efeitos políticos de movimentos sociais apontam para "a necessidade de considerar as dimensões do movimento social e do estado de forma combinada" (Carlos, Dowbor e Albuquerque, 2017, p. 375). Da mesma forma, nesse caso, trata-se de um processo no qual essas diferentes dimensões operam simultaneamente. Por fim, no âmbito da atuação dos movimentos sociais, esse caso nos indica que a sua ação produziu efeitos importantes sobre a formação da agenda e o conteúdo legislativo da Lei Maria da Penha.

Considerações Finais

Esta pesquisa explorou os efeitos da atuação do Consórcio feminista no caso da Lei Maria da Penha. Para entender esses efeitos, foi necessário observar os repertórios de ação do Consórcio ao longo da produção da política e sua articulação com membros do Executivo e Legislativo nas arenas institucionais. Ao elaborar um anteprojeto de lei, o Consórcio se concentrou em defender suas ideias junto aos atores políticos para inserir o tema na agenda e também para garantir que o conteúdo legislativo se alinhasse às suas principais demandas. Para tanto, suas integrantes mobilizaram uma série de repertórios que envolvem desde o conhecimento técnico sobre a temática da política pública e do processo legislativo, até contatos pessoais com atores políticos. Levando isso em conta, é importante ressaltar que a atuação dos movimentos sociais no parlamento exige uma

série de recursos que podem limitar o seu amplo acesso a essa arena institucional.

Do ponto de vista da literatura, tanto nas pesquisas sobre movimentos sociais quanto nos estudos legislativos, sabe-se muito pouco sobre a atuação dos atores sociais no parlamento (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Santos, 2014). A produção bibliográfica sobre o tema é escassa, o que influencia na produção de pesquisas mais exploratórias, como é o caso deste trabalho. Apesar disso, em termos da atuação do Consórcio sobre a Lei Maria da Penha, esse caso nos parece indicar que a sua atuação produziu efeitos importantes sobre a produção da política pública no Legislativo.

Por fim, é importante explicitar que em 2004 a pauta da violência doméstica contra a mulher chegou ao Congresso, com grandes chances de ser aprovada, vinte anos depois das primeiras manifestações do movimento feminista sobre a questão. No entanto, essa é apenas uma das pautas do movimento e questões relativas aos direitos reprodutivos, por exemplo, não parecem ter avançado da mesma forma. Em termos comparativos, reflexões sobre a permeabilidade do Estado em relação ao avanço dessas agendas seriam uma interessante contribuição para esse campo de pesquisa.

Renata Rodrigues Carone
É mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), pesquisadora do Núcleo de Estudos em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (Nepac) e doutoranda em Estudos de Gênero pela Universidade de Lisboa, Portugal.

Bibliografia

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. 2014. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. *Dados*, v. 57, n. 2, pp. 325-357.

ABERS, Rebecca; TATAGIBA, Luciana. 2014. *Institutional activism:* mobilizing for women's health from inside the Brazilian bureaucracy. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 38., Caxambu, 27-30 out.

ALVES, Branca Moreira. 1980. *Ideologia e feminismo*: a luta da mulher pelo voto no Brasil. Petrópolis: Vozes.

AMENTA, Edwin et al. 2010. The political consequences of social movements. *Annual Review of Sociology*, v. 36, pp. 287-307.

ANDREWS, Kenneth T.; EDWARDS, Bob. 2004. Advocacy organizations in the U.S. political process. *Annual Review of Sociology*, v. 30, pp. 479-506.

BARSTED, Leila Linhares. 1994. Em busca do tempo perdido: mulher e políticas públicas no Brasil (1983-1993). *Estudos Feministas*, n. especial, pp.38-54.

_____. 2007. A resposta legislativa à violência contra as mulheres no Brasil. In: ALMEIDA, Suely Souza de (org.). *Violência de gênero e políticas públicas*. Rio de Janeiro: UFRJ, pp. 119-136.

_____. 2011. Lei Maria da Penha: uma experiência bem-sucedida de *advocacy* feminista. In: CAMPOS, Carmen Hein de (org.) *Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico feminista*. Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris, pp. 13-37.

BIROLI, Flávia. 2018. *Gênero e desigualdades:* limites da democracia no Brasil. 1. ed. São Paulo: Boitempo.

BLAY, Eva Alterman. 2008. *Assassinato de mulheres e direitos humanos*. São Paulo: Editora 34.

BOHN, Simone R. 2010. Feminismo estatal sob a presidência Lula: o caso da secretaria de política para as mulheres. *Revista Debates*, v. 4, n. 2, pp. 81-106.

BRANDÃO, Lucas Coelho. 2011. *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988*: entre a política institucional e a participação popular. Dissertação de Mestrado em Sociologia, São Paulo: USP.

BRASIL. 2006. *Memória 2003-2006*: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres/Presidência da República. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

_____. 2010. *Lei Maria da Penha*: Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006, que dispõe sobre mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara.

_____. 2011. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. 9. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara.

CALAZANS, Myllena; CORTES, Iáris Ramalho. 2011. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, Carmen Hein de (org.) *Lei Maria da Penha*: comentada em uma perspectiva jurídico feminista. Rio de Janeiro: Lumens Juris, pp. 39-63.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. 2015. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos estudos*, n. 101, pp. 57-76.

CARLOS, Euzeneia.; DOWBOR, Monika.; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo Alves. 2017. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. *Civitas*, v. 17, n. 2, pp. 360-378.

CARONE, Renata Rodrigues. 2017. *Como o movimento feminista atua no Legislativo federal?*: estudo sobre a atuação do Consórcio de ONGs feministas no caso da Lei Maria da Penha. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Campinas: Unicamp.

CARVALHO, Paulo Afonso Francisco de; TAGLIALEGNA, Gustavo Henrique Fideles. 2006. Atuação de grupos de pressão na tramitação do Projeto de Lei de Biossegurança. *Revista de Informação Legislativa*, v. 43, pp. 161-188.

COELHO, Rony. 2013. *Legislação Participativa: atores, iniciativas e processo legislativo*. Paper apresentado no 37º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Águas de Lindóia, 23 a 27 de outubro.

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

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV.

FREITAS, Andréa. 2016. *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

GUTIERRES, Kellen Alves. 2015. Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a Política de Assistência Social entre o partido e o Estado. Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Campinas: Unicamp.

HAHNER, June E. 2003. *Emancipação do sexo feminino*: a luta pelos direitos da mulher no Brasil, 1850-1940. Florianópolis: Mulheres; Santa Cruz do Sul: Edunisc.

JUNQUEIRA, Andréa. 2016. *Desvendando o Papel da Estrutura de Comissões para a atuação da Oposição*. Paper apresentado no VI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, São Paulo, 2 a 6 de maio.

KINGDON, John W. 1995. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. 2006. Políticas Públicas – Coletânea, v. 1. Brasília: ENAP.

LAVIGNE, Rosane M. Reis. 2011. Caso Fonaje: o ativismo de juízes integrantes do Fórum Nacional dos Juizados Especiais – Fonaje no processo de elaboração da Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, Carmen Hein de. (org.) *Lei Maria da Penha*: comentada em uma perspectiva jurídico feminista. Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris, pp.65-92.

LIN, Nelson Shih Yien. 2010. *Participação popular no legislativo federal – um estudo de seus mecanismos institucionais*: emendas populares no processo constituinte, iniciativa popular de lei e Comissão de Legislação Participativa. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, São Paulo: USP.

MACIEL, Débora Alves. 2011. Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: o caso da Campanha da Lei Maria da Penha. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n. 77 pp. 97-112.

MATOS, Marlise. 2014. *A quarta onda feminista e o campo crítico-emancipatório das diferenças no Brasil*: entre a destradicionalização social e o neoconservadorismo político. Paper apresentado no 38º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Caxambu, 27 a 30 de outubro.

MONTENEGRO, Marília. 2015. *Lei Maria da Penha*: uma análise criminológica-crítica. Rio de Janeiro: Revan.

MORAES, Aparecida F.; SORJ, Bila. 2009. Os paradoxos da expansão dos direitos das mulheres no Brasil. In: MORAES, Aparecida F.; SORJ, Bila. *Gênero, violência e direitos na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: 7 Letras, pp. 10-22.

NUNES, Maria Terezinha. 2012. *Cercas que se levantam: análise das decisões do Superior Tribunal de Justiça em quatro anos de aplicação da Lei Maria da Penha*. Dissertação de Mestrado em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo, Salvador: UFBA.

PAZ, Rosangela Dias Oliveira da. 1996. *Fundo Nacional de Moradia Popular*: marco histórico de participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo. Dissertação de Mestrado em Serviço Social, São Paulo: PUC.

PEREIRA, Amanda Campanini; VASSELAI, Fabricio; SILVA, Thiago Nascimento. 2012. Vitórias e derrotas legislativas na elaboração e votação do novo Código Florestal brasileiro. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 8., Gramado, 1-4 ago.

PINHEIRO, Marina Brito. 2010. *Os dilemas da inclusão de minorias no parlamento brasileiro*: a atuação das frentes parlamentares e bancadas

temáticas no congresso nacional. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Belo Horizonte: UFMG.

_____. 2015. *Sobre a relação entre os movimentos feministas e o Estado no Brasil (2003-2014)*. Tese de Doutorado em Ciência Política, Belo Horizonte: UFMG.

PINTO, Celi Regina J. 2003. *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

PITANGUY, Jacqueline. 1985. Poder e autoridade: algumas questões sobre política institucional e movimentos sociais. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 9., Águas de São Pedro, 22-25 out.

ROMEIRO, Julieta Ferreira. 2007. *A institucionalização das políticas de combate à violência conjugal no Brasil*: inovações e controvérsias. Dissertação de Mestrado em Sociologia e Antropologia, Rio de Janeiro: UFRJ.

_____. 2009. A Lei Maria da Penha e os desafios da institucionalização da violência conjugal no Brasil. In: MORAES, Aparecida F.; SORJ, Bila. (org.). *Gênero, violência e direitos na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: 7 Letras, pp. 49-74.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. 2013. *A mulher na sociedade de classes*: mito e realidade. 3. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular.

SANTOS, Cecília MacDowell. 2010. Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: Absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 89, pp. 153-170.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. 2005. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, n. 48, pp. 693-735.

SANTOS, Manoel Leonardo. 2014. Representação de interesses na arena legislativa: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). *Texto para Discussão* (IPEA), n. 1975, pp. 7-39.

SARMENTO, Rayza. 2013. Entre tempos e tensões: O debate mediado sobre a Lei Maria da Penha (2001-2012). Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Belo Horizonte: UFMG.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. 2016. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. *Revista de Sociologia Política*, v. 24, n. 58, pp. 85-102.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves.; TATAGIBA, Luciana; BLIKSTAD, Karin. 2015. Movimentos sociais na implementação de programas federais: reflexões a partir do caso do MCMV-E. Paper apresentado no 39º

Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Caxambu, 26 a 30 de outubro.

ZAMPIERI, Enio. 2013. Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do Congresso Nacional. *E-Legis*, n. 12, pp. 122-136.

CC BY

OPORTUNIDADES POLÍTICAS EM UM PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Matheus Mazzilli Pereira

é doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail <matheus.mazzilli@gmail.com>

Orcid: 0000-0003-2817-0856

http://dx.doi.org/10.1590/0102-217252/105

Introdução

Ao longo da década de 1990, o movimento brasileiro de gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transsexuais (LGBT) foi um importante ator a influenciar o desenho de políticas públicas na área da saúde e do combate à epidemia de HIV/Aids no Brasil (Facchini, 2003; Grangeiro, Silva e Teixeira, 2009; Ramos, 2004). Na década seguinte, com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República, em 2003, esse movimento passou a conquistar vitórias no que tange ao desenvolvimento de políticas públicas especificamente voltadas aos direitos sexuais, nas quais temas relacionados à sexualidade foram vistos de forma "não mais vinculada necessariamente a considerações relativas à saúde" (Carrara, 2010, p. 135). Nesse período, o movimento LGBT passou a defender como uma de suas principais demandas o combate à homofobia, apresentando propostas como a criminalização e a prevenção da violência homofóbica (Fernandes, 2012; Ramos e Carrara, 2006).

A trajetória das conquistas desse movimento ao longo dos governos federais do PT, porém, foi pouco regular. Durante os primeiros anos, foram realizadas diversas ações que atenderam a demandas de seus ativistas (Carrara, 2010; Facchini, 2009; Ramos e Carrara, 2006). Pesquisadoras indicam, no entanto, que tais ações foram pouco efetivadas ao longo

desses anos, não tendo se tornado políticas públicas institucionalizadas com dotação orçamentária regular (Froemming, Irineu e Navas, 2010; Irineu, 2014; Mello, Avelar e Maroja, 2012). Pesquisadoras, sugerem, ainda, que, no decorrer dos governos federais do PT, ocorreu uma gradativa diminuição no reconhecimento público da chefia do Executivo em relação às demandas desse movimento. O veto à distribuição do kit anti-homofobia desenvolvido pelo Ministério da Educação (MEC) e a declaração da presidenta Dilma Rousseff (PT) de que seu governo não faria "propaganda de opção sexual" são vistos como exemplos desse processo (Aguião, Vianna e Gutterres, 2014; Machado e Rodrigues, 2015).

Como é possível que um mesmo movimento conquiste resultados políticos favoráveis às suas demandas em interações com um governo e, ao interagir com um governo do mesmo partido em um momento posterior, não obtenha mais tal sucesso? Nos diversos modelos teóricos desenvolvidos por pesquisadores de movimentos sociais para a análise de seus resultados políticos, "estruturas de mobilização", "opinião pública" e "oportunidades políticas" são apontados como elementos explicativos centrais (Carlos, Dowbor e Albuquerque, 2016; Giugni, 1998). Este artigo tem como foco a mudança nas oportunidades políticas para o movimento LGBT.

Por um lado, parte da literatura destaca que mudanças partidárias e ideológicas na chefia do Executivo têm forte impacto sobre a abertura e o fechamento de oportunidades para movimentos sociais. Por outro, pesquisadoras têm destacado a importância das redes que inserem ativistas de movimentos sociais em subsistemas de políticas públicas. O caso em análise desafia ambas as perspectivas. Nele, o mesmo partido permaneceu na chefia do Executivo Federal ao longo do período em que oportunidades se abriram e se fecharam para o movimento LGBT, ainda que com mudanças na presidência. A troca de comando entre o presidente Lula e a presidenta Dilma gerou mudanças ideológicas no

perfil da presidência que, no entanto, são menores se comparadas a uma possível mudança de partido. Nesse período, foram também mantidos (e até mesmo ampliados) os espaços de participação institucional desse movimento no governo, assim como suas redes com a burocracia estatal.

Para explicar esse fenômeno, neste artigo proponho como hipótese que, devido ao desenho institucional brasileiro, marcado por um "presidencialismo de coalizão" (Abranches, 1988), o fechamento e a abertura de oportunidades políticas para movimentos sociais no Brasil são influenciados pelo gerenciamento que governos fazem sobre sua heterogeneidade. De forma mais específica, tal processo é influenciado pelas formas como governos constroem coalizões com partidos e atores heterogêneos e gerenciam a influência que tais atores têm sobre as políticas públicas por eles desenvolvidas. No caso em análise, sugiro que, pela análise do crescimento da influência do conservadorismo religioso nas coalizões dos governos do PT entre 2003 e 2014, torna-se possível compreender o fechamento de oportunidades para o movimento LGBT.

A divisão do artigo é apresentada a seguir. Na primeira seção, reviso a literatura sobre movimentos sociais, seus resultados e oportunidades políticas. Desenvolvo, ainda, o argumento teórico principal deste trabalho. A seção seguinte trata dos dados e métodos utilizados na pesquisa empírica que dá base a este artigo. Apresento, na sequência, os resultados a respeito do combate à homofobia nos governos federais do PT. Em seguida, mostro dados que indicam importantes mudanças nas coalizões desses governos para, depois, apresentar minhas considerações finais.

Movimentos sociais, oportunidades políticas e resultados políticos

Movimentos sociais podem obter resultados múltiplos, em aspectos culturais, econômicos e biográficos da vida

social (Giugni, McAdam e Tilly, 1999). Também podem ter resultados políticos significativos. Podem afetar, por exemplo, as políticas públicas desenvolvidas pelos governos e as leis propostas e aprovadas pelos parlamentares. Seus membros podem ter seus direitos reconhecidos e passar a ser incluídos como categorias importantes a serem ouvidas em processos de participação popular (Amenta e Young, 1999). Este artigo tem como foco esse último tipo de resultado dos movimentos sociais. Os modelos teóricos desenvolvidos para explicar os resultados políticos de movimentos sociais, em geral, articulam três variáveis centrais: as estruturas de mobilização de recursos, a opinião pública e as oportunidades políticas (Carlos, Dowbor e Albuquerque, 2016; Giugni, 1998). O presente trabalho foca a última dessas variáveis.

Oportunidades políticas são definidas pela literatura como "dimensões consistentes – mas não necessariamente formais ou permanentes – do ambiente político que fornecem incentivos para a ação coletiva ao afetarem as expectativas das pessoas quanto ao sucesso e ao fracasso" (Tarrow, 2009, p. 105). Esse conceito apresenta uma definição ampla, tendo sido utilizado de formas distintas por diversos autores. Nas palavras de Gamson e Meyer (1996, p. 275, tradução livre), ele corre o risco de se tornar algo como "uma esponja que suga todos os aspectos relativos ao ambiente dos movimentos sociais". Pesquisadores propõem diferentes definições sobre quais aspectos da mobilização coletiva são afetados pelas oportunidades políticas, sobre quem exatamente é afetado por elas, sobre por quais mecanismos as oportunidades afetam os movimentos e sobre quais são os aspectos específicos do contexto político que influenciam ativistas (Meyer e Minkoff, 2004). O conceito de "oportunidades políticas", portanto, apenas se revela útil na medida em que trabalhos empíricos indiquem quais dimensões do contexto político-institucional afetam quais aspectos da mobilização coletiva. Neste artigo, busco investigar quais aspectos específicos do

contexto político incidem sobre as oportunidades para que movimentos sociais obtenham resultados políticos positivos. Nas subseções seguintes, organizo o debate em torno desse tema em dois grandes modelos: um centrado no perfil ideológico-partidário da chefia do Executivo e outro centrado nas disputas entre burocratas, que ocorrem dentro dos subsistemas de políticas públicas.

Governos e partidos

O conceito de "oportunidades políticas" tem como principal contribuição a ideia de que Estados podem agir de diferentes formas em relação a movimentos sociais e a outros aspectos relevantes para eles, afetando a emergência, o desenvolvimento e os resultados da mobilização coletiva. Estados podem fornecer maior ou menor acesso à participação institucional a diferentes grupos sociais e facilitar ou reprimir as atividades de movimentos sociais (McAdam, 1996; Tarrow, 2009). Podem ser compostos por um número maior ou menor de aliados dos ativistas (McAdam, 1996; Tarrow, 2009; Van Dyke, 2003). Podem, ainda, promover mudanças em áreas de políticas públicas relevantes para os movimentos (Amenta, Caren e Stobaugh, 2012; Meyer, 1993a) e mudar sua retórica e seu posicionamento público a respeito dessas políticas (Meyer, 1993a). Podem, por fim, ser formados por elites mais ou menos divididas em relação a essas medidas (McAdam, 1996; Tarrow, 2009). Boa parte da literatura que utiliza esse conceito associa a ocorrência de mudanças nessas ações a transformações em três níveis: nos regimes políticos; nos alinhamentos políticos e eleitorais; e, por fim, nas tendências eleitorais e na ideologia dos governos.

No primeiro desses casos, características mais permanentes dos desenhos institucionais afetam a tendência dos governos a se comportarem de certa maneira frente à contestação política. Diferentes desenhos constitucionais criam diferentes obstáculos e incentivos para a mobilização

coletiva (Meyer, 1993b), gerando regimes mais ou menos abertos, democráticos e centralizadores cujas características são apenas modificadas por intensos processos de ruptura (Almeida, 2003; Amenta, Caren e Stobaugh, 2012; Tilly, 1997).

No segundo desses níveis, no interior de regimes, partidos políticos mudam suas estratégias eleitorais e formam novos alinhamentos, o que influencia suas ações enquanto governo ou oposição (McAdam, 1986; Tarrow, 2009). No caso do movimento pelos direitos civis dos Estados Unidos, por exemplo, fluxos migratórios modificaram a importância estratégica do eleitorado negro para os partidos políticos. Essa modificação provocou uma mudança na estratégia eleitoral dos partidos Democrata e Republicano, realinhando suas posições em relação às políticas raciais e abrindo oportunidades para o movimento negro dos Estados Unidos (McAdam, 1986).

No terceiro nível, observa-se que governos e partidos progressistas e conservadores tendem a agir de formas distintas em relação a movimentos sociais específicos e que a substituição de governos de esquerda por governos de direita (ou vice-versa) ou a mudança em tendências eleitorais de médio prazo tendem a mudar as formas pelas quais os Estados interagem com cada movimento social (Amenta, Caren e Stobaugh, 2012; McAdam e Tarrow, 2011; Meyer, 1993a). Pesquisadores que analisaram experiências de participação política institucional na década de 1990 no Brasil utilizaram esse tipo de argumento. De acordo com as investigações desses autores, o surgimento, a continuidade e a efetividade de mecanismos de participação política estavam ligados à presença de partidos de esquerda na chefia do Executivo municipal. Ações da chefia do Executivo seriam essenciais para gerar uma sensação de confiança junto a organizações da sociedade civil, assim estimulando sua

participação (Abers, 1998; Avritzer, 2003; Lüchmann, 2002; Silva, 2003; Teixeira, 2003; Wampler, 2003).

Nesses três níveis, o que gera a abertura e o fechamento de oportunidades para movimentos sociais é aquilo que a chefia dos governos faz ou deixa de fazer, seja ela influenciada por regimes políticos, por estratégias eleitorais ou por seu perfil ideológico-partidário. Esse modelo apresenta forças e fraquezas para a compreensão da abertura e do fechamento de oportunidades políticas no caso brasileiro. A força desse modelo reside em destacar a importância das decisões tomadas pela chefia do Executivo, indicando, assim, que movimentos sociais são profundamente impactados por processos eleitorais. Já sua fraqueza consiste em criar a imagem de um governo demasiadamente homogêneo, superestimando a agência da chefia do Executivo em relação aos seus subsistemas. A construção teórica de um governo homogêneo tendeu, ainda, a criar uma divisão rígida entre a política institucional e extrainstitucional, entre os membros do governo e os ativistas *outsiders*, ignorando, desta forma, a possibilidade de ocorrência de interpenetração entre Estado e sociedade (Goldstone, 2003; Pettinicchio, 2012). É justamente a partir das críticas à ideia de um Estado homogêneo e de uma separação entre Estado e sociedade civil que a outra perspectiva de análise da abertura e do fechamento de oportunidades políticas aqui apresentada foi construída.

Burocracias e subsistemas

Outra parte da literatura sobre movimentos sociais e seus resultados políticos tem destacado o impacto das dinâmicas internas a órgãos governamentais para explicar a abertura e o fechamento de oportunidades políticas[1]. Nessa perspectiva, as mudanças na chefia do governo não são totalmente

[1] Isso ocorre de forma indireta, já que o conceito de "oportunidades" é raramente utilizado nesses estudos.

desconsideradas. Porém a agência da chefia dos governos se resume, em grande parte das análises, ao estímulo à entrada de burocratas que compartilham seus projetos na estrutura do governo. De acordo com essas análises, portanto, a abertura de oportunidades para movimentos sociais é resultado direto da agência desses burocratas e ativistas e apenas indireto da agência da chefia do governo. A literatura brasileira tem se destacado na formulação dessa perspectiva.

Empiricamente, a literatura nacional foi instigada pelas mudanças provocadas pela entrada do PT no Governo Federal, processo que gerou maior diálogo entre alguns movimentos sociais e o governo na formação de algumas políticas públicas. Analisando esse contexto, pesquisadoras de movimentos sociais no Brasil criticaram os pressupostos da externalidade e da confrontação, presentes em parte da literatura sobre movimentos sociais, que defendiam que movimentos eram (ou deveriam ser) atores completamente independentes dos governos e que adotam uma postura de confronto em relação a eles, relacionando toda forma de institucionalização à perda de autonomia e à cooptação (Abers e Von Büllow, 2011; Silva, 2015; Tatagiba, 2010).

Criticando tais pressupostos, estas autoras destacaram que ativistas não resumem sua ação a táticas extrainstitucionais de confronto, mas também, porventura, apostam em táticas institucionais (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Albuquerque, 2015; Banaszak, 2005; Carlos, 2015; Katzenstein, 1990; Pettinicchio, 2012; Silva e Oliveira, 2011; Silva, 2015). Pessoas com vínculos fortes ou apenas indiretos com organizações de movimentos sociais podem, por exemplo, utilizar a tática de ocupação de cargos (Abers, 2015; Silva e Oliveira, 2011; Silva, 2015; Tatagiba e Teixeira, 2016), tornando-se "burocratas ativistas", pessoas que se aproximam de governos "a ponto de ir trabalhar neles, com intuito específico de promover ações em benefício de causas pelas quais militam" (Ferreira e Lotta, 2016, p. 15).

Burocratas ativistas se inserem em diferentes órgãos governamentais que integram diferentes "subsistemas de políticas públicas". Neles, passam a fazer parte de "coalizões de defesa", grupos que buscam traduzir seus valores em políticas públicas em um confronto constante com adversários internos (Sabatier e Weible, 2007). Suas possibilidades de ação nesse confronto estão, em grande medida, delimitadas pelas características e trajetórias institucionais do subsistema ao qual estão integrados (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Schmitt e Silva, 2016).

Assim, movimentos sociais interagem, na maior parte das vezes, com partes mais específicas do Estado do que a chefia do Executivo, sendo o Estado um espaço heterogêneo cujas partes têm características e trajetórias distintas que configuram oportunidades ou ameaças para os movimentos sociais (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Carlos, Dowbor e Albuquerque, 2016). Nesse sentido, Carlos, Dowbor e Albuquerque (2016) defendem que para entender os efeitos de movimentos sociais sobre políticas públicas

> É imprescindível que a descrição das instituições do Estado visadas pela ação do movimento faça parte da análise. Aqui estamos para além das características gerais do sistema político tal como posto pelo conceito de oportunidades, e nos aproximamos das instituições particulares com seus legados e burocracias (Carlos, Dowbor e Albuquerque, 2016 p. 14).

Nesse modelo, portanto, a mudança nas oportunidades e ameaças para movimentos sociais é decorrente de dinâmicas internas aos subsistemas de políticas públicas. A força desse modelo reside justamente nas fraquezas do modelo anterior. Essa literatura indica que o Estado é profundamente heterogêneo e que as trajetórias e confrontos institucionais importam. O ponto fraco desse modelo está justamente nos pontos fortes do modelo anterior. Essa literatura tem reduzido a ação do Poder Executivo ao aumento ou à diminuição da permeabilidade dos

subsistemas, ignorando que as dinâmicas internas a eles são influenciadas por decisões da chefia do governo de maneiras diversas e constantes. Na próxima seção, proponho um modelo que busca conciliar a análise dos governos e dos partidos que os compõem à análise das burocracias e dos subsistemas.

Heterogeneidade gerenciada e presidencialismo de coalizão

Proponho como hipótese neste artigo que a abertura e o fechamento de oportunidades para movimentos sociais não podem ser compreendidas nem pela ideia de um governo homogêneo que age sobre subsistemas praticamente passivos, nem pela ideia do governo como um conjunto de instituições com características quase autônomas. Governos são heterogeneidades gerenciadas. É, portanto, no processo de gerenciamento da heterogeneidade interna dos governos que ocorrem mudanças que abrem e fecham oportunidades para movimentos sociais específicos em interação com governos.

Governos são heterogeneidades gerenciadas em dois sentidos. Em um primeiro, que pode ser depreendido da literatura revisada, destaca-se que quando um partido político assume a chefia do Executivo, busca transformar suas preferências em políticas públicas. Porém a chefia do Executivo age em um território já "desenhado", na medida em que suas instituições têm uma longa trajetória e são atravessadas por lógicas e confrontos políticos próprios. A chefia do Executivo age sobre seus ministérios e secretarias buscando interferir em seus confrontos internos, não só indicando pessoal aliado em cargos de confiança, mas também ajudando a moldar seu orçamento e sinalizando prioridades. Nesse sentido, oportunidades se abrem e se fecham para movimentos sociais de acordo com a forma como os partidos na chefia do Executivo buscam gerenciar os confrontos e lógicas dos subsistemas de políticas públicas para garantir que as coalizões de defesa que tenham valores próximos aos seus se consagrem vencedores,

o que nem sempre é possível. Esse processo complexo não será analisado em detalhes neste artigo.

O que analisarei aqui é o segundo sentido pelo qual governos são heterogeneidades gerenciadas em casos como o brasileiro. Com isso, busco explicitar outras motivações para a interferência da chefia do Poder Executivo sobre seus ministérios e secretarias que não suas preferências ideológico-partidárias. Essa segunda heterogeneidade tem origem no desenho do sistema político brasileiro, que pode ser caracterizado como um "presidencialismo de coalizão". Tal desenho institucional impõe ao partido que chefia o Executivo a criação de grandes coalizões com partidos heterogêneos do ponto de vista ideológico para a obtenção de vantagens eleitorais e maioria no Congresso Nacional (Abranches, 1988; Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2002) .

A formação de coalizões de governo no Brasil, em geral, garante ao Poder Executivo um alto índice de aprovação das medidas por ele propostas (Figueiredo e Limongi, 2000), mas também implica um custo para a chefia do Executivo. Estudos recentes têm demonstrado que, ao se juntar a coalizões governamentais, partidos não buscam apenas cargos, mas também uma influência efetiva sobre as políticas públicas. Por exemplo, embora a maior parte dos projetos aprovados pelo Congresso Nacional tenha origem no Executivo (Figueiredo e Limongi, 2001), tais projetos são intensamente modificados pelos membros da coalizão governamental em sua tramitação (Freitas, 2016) e as políticas públicas deles resultantes são fortemente controladas por esses atores (Araújo, 2016). Assim, no caso brasileiro, "a agenda do Executivo não é a agenda do presidente, mas sim a agenda da coalizão" (Freitas, 2016, p. 111).

No que se refere ao debate proposto neste artigo, a literatura sobre presidencialismo de coalizão no Brasil mostra que, ao gerenciar seus subsistemas de políticas públicas, o partido que chefia o Executivo não busca apenas traduzir os seus valores em políticas públicas. Para garantir a fidelidade de sua

coalizão de governo, a chefia do Executivo também deve ceder vitórias a aliados ideologicamente heterogêneos e, assim, transformar alguns de seus valores em políticas públicas. Para complexificar ainda mais esse quadro, coalizões governamentais não reúnem apenas partidos políticos no Brasil. No Congresso Nacional, formam-se grupos suprapartidários de parlamentares que têm convicções semelhantes acerca de temas específicos, as frentes parlamentares (Coradini, 2010). Na medida em que atravessam partidos políticos e a divisão entre governo e oposição, tais frentes parlamentares agem também dentro das coalizões de governo, impondo mais um conjunto de interesses a ser gerenciado pelos governos.

A partir desses argumentos, sugiro que, devido ao desenho brasileiro, oportunidades políticas se abrem e se fecham no Brasil por meio do gerenciamento que a chefia do Executivo faz de sua dupla heterogeneidade, ou seja, do gerenciamento feito sobre seus subsistemas heterogêneos de forma a manter a fidelidade de sua coalizão de governo também heterogênea. Nesse artigo, buscarei demonstrar que as variações nos resultados políticos conquistados pelo movimento LGBT foram simultâneas ao crescimento da influência da Frente Parlamentar Evangélica (FPE)[2] nas coalizões de governo do PT. Minha hipótese para explicar essa variação concomitante sugere que, para atender aos interesses de sua coalizão e manter a sua fidelidade, a chefia do Executivo diminuiu o poder de ação dos defensores de políticas de combate à homofobia dentro dos seus subsistemas, fechando as oportunidades para o movimento LGBT.

[2] A FPE foi fundada no ano de 2003, ainda que informalmente. Esse grupo é formado, majoritariamente, por membros de partidos de centro e de direita, mas se distribuem de forma equilibrada entre governo e oposição (Silva, 2012; Trevisan, 2013). A FPE não abriga todos os opositores do movimento LGBT no Congresso e, logo, parte dessa oposição está excluída da análise. Ainda, não busco afirmar que todos os fiéis e líderes políticos de igrejas evangélicas são contrários ao movimento LGBT.

Dados e métodos

Este trabalho faz parte de uma pesquisa mais ampla em desenvolvimento no âmbito do curso de doutoramento em sociologia de seu autor, cuja fase de produção de dados ocorreu entre os anos de 2016 e 2017. Aqui apresento apenas os dados de sua primeira etapa, que buscou mapear mudanças: a) nos resultados políticos obtidos pelo movimento LGBT junto ao Governo Federal entre 2003 e 2014; b) e mudanças nas coalizões de governo nesse mesmo período, focando a FPE. Esses dados são limitados, na medida em que podem apenas identificar a concorrência de fenômenos, sem identificar uma conexão causal entre eles. Uma fase qualitativa de pesquisa foi realizada, mas dados dessa fase ainda não estão presentes neste trabalho.

No que tange aos resultados políticos do movimento LGBT, dois conjuntos de dados são mobilizados. O primeiro deles foi reunido em uma linha do tempo de iniciativas do Governo Federal direcionadas de forma específica a pessoas LGBT entre 2003 e 2014. Essa linha do tempo reúne apenas iniciativas exclusivamente relacionadas a pessoas LGBT, excluindo iniciativas mais gerais ou de outras áreas, como a aprovação do Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (2009)[3]. Foram consultadas três fontes para a construção dessa linha do tempo: a) os levantamentos prévios realizados pelo Grupo Ser-Tão[4] e por Aguião (2014) ; b) os sites da Secretaria de Direitos Humanos (SDH), da Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República (SPM), da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do MEC e o portal de Saúde LGBT do Ministério da Saúde (MS); e c) dezessete entrevistas com

[3] Duas exceções foram adotadas para esse critério. A primeira é o curso "Gênero e Diversidade na Escola", que contou com a participação direta de pesquisadores da área de gênero e sexualidade em sua formação. A segunda é a criação de um grupo de trabalho para desenvolvimento de propostas de combate ao racismo, sexismo e lesbofobia na SPM.

[4] Relatório de pesquisa disponível em: <http://www.sertao.ufg.br/politicaslgbt/interna.php?id=1->. Acesso em: fev. 2018.

ativistas do movimento LGBT e com burocratas da SDH, MEC, MS, Ministério da Cultura (MinC) e Ministério da Justiça.

O segundo conjunto de dados relacionados aos resultados políticos do movimento LGBT reúne informações sobre recursos destinados pelo Governo Federal a ações voltadas a organizações e pessoas LGBT no período de abrangência da pesquisa. Para realizar esse levantamento, foram utilizadas informações sobre transferências de recursos federais disponibilizados pelo Portal da Transparência do Governo Federal para o período entre 2004 e 2014 (dados de 2003 não estão disponíveis). Foram realizados dois tipos de levantamento. O primeiro levantamento buscou mapear recursos transferidos por meio de qualquer ação governamental para as organizações filiadas à Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT)[5]. O segundo levantamento buscou mapear recursos de ações do Governo Federal voltadas de forma específica a pessoas LGBT transferidos para qualquer entidade (sociedade civil, estados e municípios)[6].

Já no que se refere às mudanças nas coalizões de governo, esse trabalho foca apenas a Câmara dos Deputados. Três dimensões foram analisadas: a) o peso numérico da FPE nas coalizões; b) o poder posicional dos membros dessa frente dentro do Congresso Nacional; c) e o controle do governo sobre a sua coalizão. Fazem parte de uma coalizão de governo aqueles partidos que possuem membros chefiando ministérios ou secretarias com *status* ministerial em decorrência de acordos

---

[5] Para essa busca, é necessário identificar o CNPJ de cada organização. Das 222 organizações listadas no site da ABGLT em outubro de 2016 (incluindo a própria ABGLT), foi encontrado o CNPJ de 198 organizações. As organizações não encontradas não possuem CNPJ, ou a informação não foi encontrada pelo pesquisador. O CNPJ de cada empresa foi confirmado com dados do site da Receita Federal.

[6] Para identificar tais ações, foi realizada uma busca por palavras-chave ("homofobia", "gay", "diversidade", "gênero", "preconceito", "discriminação", "orientação", "centro de referência") nos Planos Plurianuais (PPA) e nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) apresentadas no período de abrangência da pesquisa.

políticos com o partido da presidenta. Coalizões de governo começam e terminam, portanto, em três casos: com a mudança da composição partidária dos gabinetes; com a mudança na chefia do Executivo; ou com a realização de novas eleições (Figueiredo, 2012). De acordo com o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), as coalizões dos governos analisados estão distribuídas conforme o Quadro 1.

Quadro 1
Coalizões de governo no segundo Governo Lula e no primeiro Governo Dilma

Gabinete	Partidos	Duração
Lula 2A	PT – PR – PCdoB – PSB – PTB – PMDB – PP – PRB	Jan. 2007 – Mar. 2007
Lula 2B	PT – PR – PCdoB – PSB – PTB – PMDB – PP – PDT – PRB	Abr. 2007 – Mar. 2010
Lula 2C	PT – PR – PCdoB – PSB – PMDB – PP – PDT – PRB	Abr. 2010 – Dez. 2010
Dilma 1A	PT – PR – PCdoB – PSB – PMDB – PDT – PP	Jan. 2011 – Fev. 2012
Dilma 1B	PT – PR – PCdoB – PSB – PMDB – PDT – PP – PRB	Mar. 2012 – Set. 2013
Dilma 1C	PT – PR – PCdoB – PMDB – PDT – PP – PRB	Out. 2013 – Dez. 2014

Fonte: CEBRAP.

Para mapear o peso numérico de membros da FPE nas coalizões de governo, deputados evangélicos foram identificados pelos relatórios produzidos pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) intitulados "Radiografia do Novo Congresso". Tais relatórios foram revisados com informações do Portal da Câmara dos Deputados referentes a filiação partidária e à presença nas legislaturas analisadas. O DIAP define como membros da FPE, "além de bispos e pastores, aquele parlamentar que professa a fé segundo a doutrina evangélica" (DIAP, 2006, p. 33)[7].

[7] A lista nominal completa dos deputados identificados pelo DIAP como membros da bancada evangélica é apenas disponibilizada no relatório referente ao primeiro Governo Dilma Rousseff (DIAP, 2010, pp. 44-45). Porém, comparando-se o número de parlamentares reeleitos de acordo com esse relatório com o número de parlamentares citado no relatório anterior, inferiu-se que todos os parlamentares evangélicos da legislatura entre 2007 e 2010 foram reeleitos. A eles, foi adicionado o deputado André Zacharow (PMDB), erroneamente listado como "novo" no relatório referente ao primeiro Governo Dilma de acordo com dados do Portal da Câmara dos Deputados. Assim, foi possível reconstruir a lista dos 33 deputados da bancada evangélica para os anos entre 2007 e 2010.

Com relação ao poder da FPE no Congresso Nacional, foi criada uma escala de poder posicional de deputados da FPE em políticas públicas voltadas à população LGBT. Nessa escala, cada deputado recebeu um escore de influência para cada governo. Tal escore é formado por indicadores de ocupação de posições dentro da Câmara dos Deputados que ampliam a influência e o poder de barganha dos deputados evangélicos sobre esse tema[8]. Foram atribuídos pontos para cada congressista que ocupou alguma dessas posições em qualquer momento e durante qualquer período de tempo nos governos analisados. Os dados para a construção dessa escala foram obtidos no Portal da Câmara dos Deputados. A escala foi construída a partir dos critérios informados no Quadro 2.

Por fim, para a terceira subdimensão da análise das mudanças nas coalizões de governo, o controle da chefia do Executivo sobre sua coalizão, foram usados dados do *Basômetro* desenvolvido pelo grupo *Estadão*. Esse banco de dados fornece informações acerca da porcentagem de deputados que votaram de acordo com a orientação do governo na Câmara dos Deputados. São incluídas todas as votações nominais e excluídos os casos em que o governo não deu orientação de voto aos deputados. Os dados utilizados por essa ferramenta on-line têm origem no Portal da Câmara dos Deputados[9].

[8] Os critérios para a definição de tais espaços foram estabelecidos a partir da realização de onze entrevistas com assessoras e deputadas ligadas à FPE e à Frente Parlamentar de Defesa da Cidadania LGBT.

[9] A fidelidade de deputados membros das coalizões de governo em votações nominais em plenário não é suficiente para analisar a complexidade do gerenciamento de coalizões, excluindo, por exemplo, negociações que impedem que projetos cheguem ao plenário (Hiroi e Rennó, 2014). Tal indicador, porém, se refere a um aspecto central da formação de coalizões, a garantia de aprovação de projetos em plenário, e, logo, se mostra suficiente para os objetivos desta pesquisa.

Quadro 2
Escala de poder posicional dos parlamentares sobre políticas públicas voltadas à população LGBT

Cargo	Ponderação	Justificativa
Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (presidente, secretário, tesoureiro etc., excluindo-se suplentes).	x4	Confere acesso direto à agenda do plenário Câmara dos Deputados, e, assim, influência sobre quais projetos serão votados em plenário e sobre o ritmo das votações. A mesa diretora é, ainda, a responsável pela aprovação final do orçamento público.
Líder de partido, líder de bloco partidário ou líder da maioria ou minoria.	x3	Líderes de partido e de blocos partidários são responsáveis por indicar a posição da bancada em votações em plenário. Exercem, ainda, influência sobre as comissões legislativas (Müller, 2005): definem a distribuição das presidências no Colégio de Líderes, indicam membros dos partidos para compor as comissões e podem participar das comissões mesmo não sendo membros delas (sem direito ao voto). Já líderes da maioria e da minoria podem participar de qualquer comissão (sem direito a voto quando não forem membros delas) e orientar o voto da maioria e da minoria no plenário.
Mesa Diretora das Comissões*: – Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM). – Comissão de Legislação Participativa (CLP). – Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF). – Comissão de Educação (CE). – Comissão de Cultura (CCULT). – Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). – Comissão de Finanças e Tributação (CFT).	x2	O pertencimento à mesa diretora de uma comissão dá ao parlamentar acesso à agenda dessa comissão, dando a ele poder de influir sobre qual projeto será votado e em qual ritmo, bem como sobre a definição de sua relatoria. Confere também visibilidade pública aos parlamentares. Entrevistadas e entrevistados indicaram a CDHM, a CLP, a CSSF, a CE e a CCULT como especialmente relevantes para disputas em torno de questões LGBT. Indicaram, ainda, que a CCJ (na qual devem tramitar todas as proposições) e a CFT (na qual devem tramitar proposições que envolvem questões financeiras e orçamentárias) são relevantes para todas as disputas que ocorrem no Congresso Nacional.
Membro titular ou suplente das comissões acima citadas.	x1	Membros titulares ou suplentes das comissões legislativas têm direito a voto nas matérias que tramitam nessa comissão. Devido à flexibilidade de trocas entre membros titulares e suplentes, ambos são relevantes nas disputas internas às comissões.

Fonte: autoria própria.

* Na medida em que a Comissão de Educação e Cultura foi dividida no período referente ao primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, para que o número de indicadores se mantivesse estável, as duas comissões foram tratadas como uma para a construção dos escores referentes a esse período. Dessa forma, a ocupação de cargos simultâneos na CE e na CCULT não conferiram pontuação dupla ao congressista.

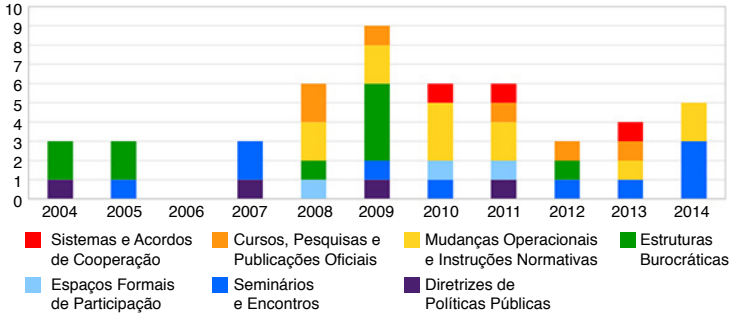
Combate à homofobia nos Governos Federais do PT (2003-2014)

Ao longo dos governos federais do PT aqui analisados, o movimento LGBT obteve uma série de resultados políticos positivos, porém de forma pouco regular. A Figura 1 mostra a linha do tempo de iniciativas governamentais voltadas à população LGBT entre os anos de 2003 e 2014[10]. No primeiro Governo Lula, observa-se um número pequeno de iniciativas governamentais voltadas exclusivamente a pessoas LGBT, o que, provavelmente, pode ser explicado pelo estágio inicial de desenvolvimento dessas iniciativas. Nesse período, no entanto, foi elaborado o programa "Brasil sem Homofobia" (BSH), que balizou e justificou muitas das iniciativas subsequentes.

O número de iniciativas cresceu significativamente no segundo Governo Lula, no qual as principais demandas do movimento LGBT foram atendidas. Nesse governo, foi construído aquilo que a ABGLT denominou de "tripé da cidadania" das políticas públicas para pessoas LGBT: a realização de uma conferência em 2008, a elaboração de um plano de políticas públicas em 2009 e a criação de um conselho em 2010. Cursos de formação de professores e profissionais da segurança pública começaram a ser ofertados nesses anos e instruções normativas relacionadas ao nome social, ao processo transexualizador e aos direitos de casais do mesmo sexo editadas.

[10] Para a lista completa das iniciativas que formam essa linha do tempo, consultar o autor.

Figura 1
Linha do Tempo de Iniciativas do Poder Executivo Federal direcionadas a pessoas LGBT (2004-2014)



Fonte: autoria própria, com dados de pesquisa empírica, Grupo Ser-Tão[11] e Aguião (2014).

No início do primeiro Governo Dilma, o ano de 2011 também foi marcado por um número alto de iniciativas, tais como a segunda edição da Conferência Nacional LGBT e a primeira edição do Relatório de Violência Homofóbica no Brasil, que deixou de ser publicado a partir de 2013. A partir de 2012, porém, observa-se uma diminuição nesse número, excetuando-se encontros e seminários, em geral, relacionados ao tema da saúde, ao qual o movimento buscou não se limitar a partir do primeiro Governo Lula, objetivando a ampliação do reconhecimento de suas demandas.

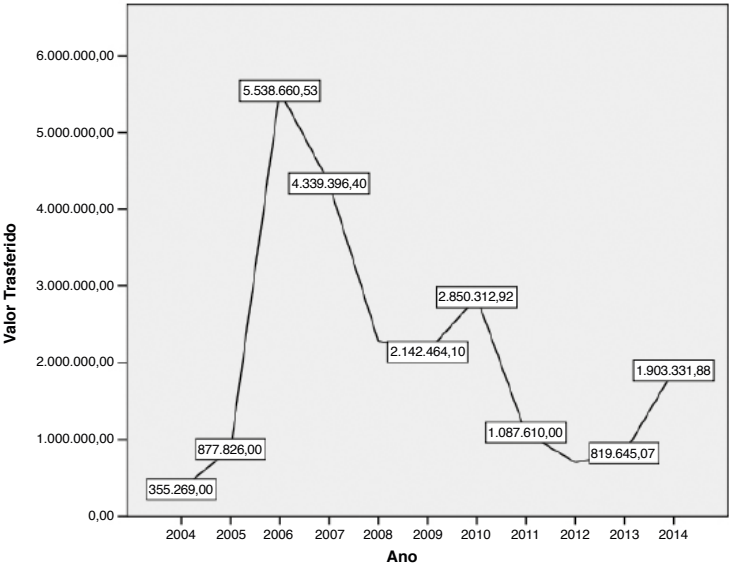
Muitas das iniciativas que integram a Figura 1, no entanto, dependiam de investimentos para que efetivamente produzissem resultados positivos para a população LGBT. Exemplos desse tipo são programas de políticas públicas como o programa BSH. Integrando-se os dados que mapeiam investimentos realizados pelo Governo Federal através de organizações filiadas à ABGLT aos dados que mapeiam investimentos realizados por ações governamentais

[11] Relatório de pesquisa disponível em: <www.sertao.ufg.br/politicaslgbt/interna.php?id=1>. Acesso em: fev. 2018.

específicas para pessoas LGBT, é possível observar a seguinte variação nesses investimentos.

Ocorreu um forte crescimento desses investimentos entre 2006 e 2007. Tais investimentos se estabilizaram em um patamar médio entre 2008 e 2009 e foram ampliados em 2010. Entre 2011 e 2013, ocorreu um forte decréscimo nesses investimentos seguido de um aumento em 2014 por meio de ações da SDH e do MS, atingindo-se níveis semelhantes aos de 2008 e 2009 (Figura 2). Porém tais investimentos de 2014 estão, em boa parte, relacionados a ações na área da saúde, novamente reproduzindo a tendência de "retorno" a essa área. Ainda, no que tange aos investimentos da SDH nesse ano, o crescimento observado é pouco significativo se comparado ao crescimento total do orçamento da SDH estipulado pelas LOA.

Figura 2
Volume de recursos transferidos por meio de ações governamentais exclusivamente relacionadas a pessoas LGBT e suas demandas e a organizações da ABGLT por ano (2004-2014)



Fonte: autoria própria com dados do Portal da Transparência.

Analisando em conjunto os dados apresentados, é possível descrever a seguinte dinâmica. No primeiro Governo Lula, o BSH começou a inserir o tema da homofobia na agenda governamental e iniciativas começaram a ser desenvolvidas, sendo realizados altos investimentos nessa área no final desse governo. No segundo Governo Lula, apesar do declínio na transferência de recursos, foram realizadas ações que possibilitaram maior acesso dos ativistas aos mecanismos institucionais de participação, tais como conselhos e conferências de políticas públicas. No início do primeiro Governo Dilma, as iniciativas continuaram a ser desenvolvidas, porém, ao final desse governo, estavam praticamente limitadas a encontros e seminários, em sua maioria na área da saúde. Nesse governo, ocorreu também um forte declínio no investimento em ações voltadas a pessoas LGBT, dificultando a efetivação das iniciativas do governo, principalmente, a partir de 2011.

Frente Parlamentar Evangélica nas coalizões dos Governos Federais do PT

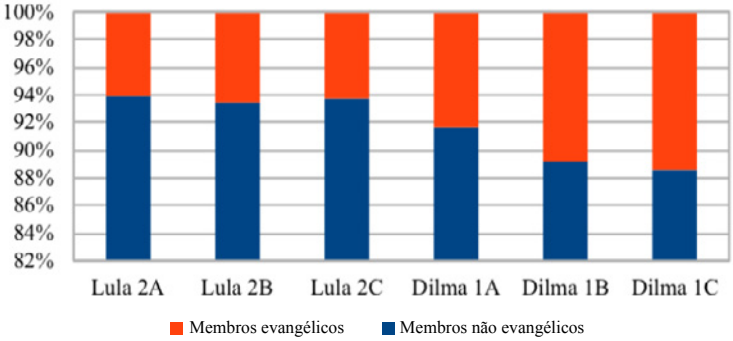
Por que, apesar da manutenção do perfil ideológico da chefia do Executivo Federal e das redes do movimento nos órgãos do Governo Federal, os investimentos em ações que respondem às demandas do movimento LGBT caíram a partir do primeiro Governo Dilma? Esta seção visa identificar mudanças nas coalizões de governo entre 2003 e 2014 que podem ter impactado tal processo. Os dados aqui mobilizados se referem à passagem do segundo Governo Lula para o primeiro Governo Dilma, momento em que maiores mudanças nos resultados políticos desse movimento ocorreram.

Os dados sobre a presença numérica de deputados da FPE nas coalizões dos governos do PT indicam que houve um aumento brusco na presença de membros dessa frente nas coalizões entre o segundo Governo Lula e o primeiro Governo Dilma. Esse aumento pode ser explicado por uma

retomada do crescimento da frente, que diminuíra seu tamanho na passagem do primeiro para o segundo Governo Lula devido ao envolvimento de alguns de seus membros em um caso de corrupção (Dantas, 2011; Duarte, 2011; Gonçalves, 2016). De forma geral, a presença da FPE na Câmara dos Deputados mais do que dobrou na passagem do segundo Governo Lula para o primeiro Governo Dilma (de 33 para 70 parlamentares).

Dentro das coalizões de governo, a proporção de deputados da FPE cresceu constantemente, indo de 6% (18 deputados) na primeira coalizão do segundo Governo Lula para 11% (34 deputados) na última coalizão do primeiro Governo Dilma (Figura 3). Essa mudança pode ser relacionada às alianças formadas pelo PT com o setor evangélico ao longo das eleições de 2010, nas quais temas como o aborto e a união civil entre pessoas do mesmo sexo foram mobilizados pelos adversários da futura presidenta. Tal processo culminou em um posicionamento público de Dilma, que afirmou que, caso eleita, não tomaria medidas relacionadas a esses temas (Machado, 2012; Trevisan, 2013).

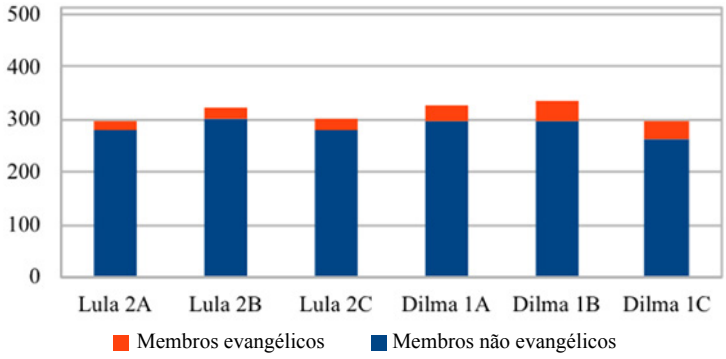
Figura 3
Composição das coalizões do segundo Governo Lula ao primeiro Governo Dilma na Câmara dos Deputados de acordo com pertencimento das deputadas e dos deputados à FPE



Fonte: autoria própria com dados do Portal da Câmara dos Deputados.

A dependência do governo em relação aos deputados da FPE, no entanto, variou de forma menos estável nesse período. Isso ocorreu na medida em que o primeiro Governo Dilma contou com uma coalizão maior que a do governo anterior. Assim, mesmo que proporcionalmente houvesse maior número de deputados da FPE nas coalizões desse governo, é possível argumentar que, até 2013, a chefia do Executivo não dependia desses deputados de forma muito mais significativa que o governo anterior para atingir maioria em votações no plenário (Figura 4). Esses dados ambíguos indicam que apenas a presença numérica de deputados da FPE nas coalizões de governo é insuficiente para compreender o fenômeno aqui investigado.

Figura 4
Número absoluto de parlamentares membros das coalizões de governos do segundo Governo Lula e do primeiro Governo Dilma pertencentes à FPE (Câmara dos Deputados)



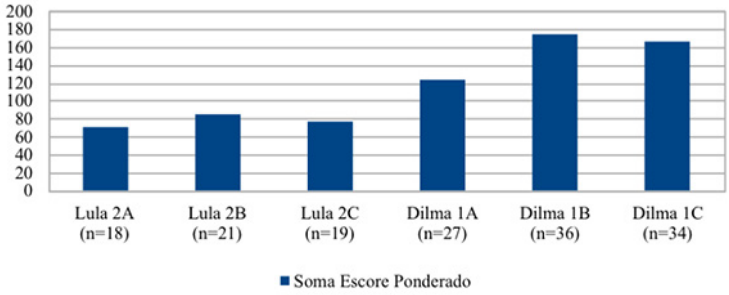
Fonte: autoria própria com dados do Portal da Câmara dos Deputados.

Isso ocorre pois grupos de parlamentares não têm poder apenas em decorrência de seu número na Câmara dos Deputados. Diferentes posições dentro da estrutura legislativa conferem diferentes poderes aos congressistas. Determinadas posições podem ser especialmente

importantes para influenciar determinados tipos de política. Dados da escala de poder posicional de deputados da FPE sobre políticas públicas voltadas à população LGBT indicam que, na passagem do segundo Governo Lula para o primeiro Governo Dilma, deputados dessa frente se tornaram não apenas numericamente mais importantes, mas também passaram a ocupar posições mais estratégicas em suas iniciativas de oposição ao movimento LGBT. De forma geral, a soma do escore de influência de todos os deputados da FPE passou de 128 para 336 pontos do segundo Governo Lula para o primeiro Governo Dilma e a média do escore de cada deputado passou de 3,8 para 4,8.

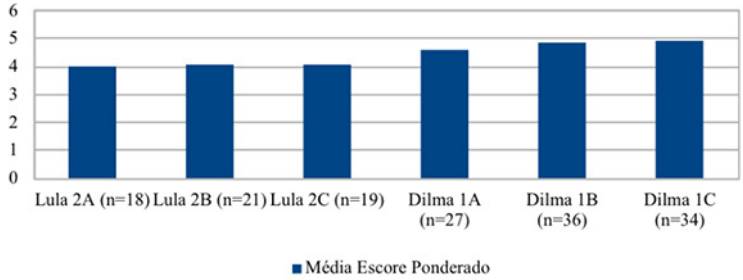
Analisando-se apenas os deputados federais pertencentes às coalizões de governo formadas nesse período, um movimento semelhante pode ser observado (Figuras 5 e 6). Nota-se leve crescimento na soma e na média do escore dessa escala ao longo do segundo Governo Lula, com pequena queda na soma desse escore na última coalizão desse governo. Os números crescem em grande medida na passagem para o primeiro Governo Dilma. A soma do escore tem grande aumento nas duas primeiras coalizões desse governo, com leve queda na terceira. Já a média desse cresce constantemente ao longo do primeiro Governo Dilma. Tais dados indicam que a composição das coalizões de governo incluiu deputadas da FPE com maior poder posicional para se opor a políticas públicas destinadas a pessoas LGBT a partir do primeiro Governo Dilma e, especialmente, a partir de sua segunda coalizão, iniciada em março de 2012.

Figura 5
Soma do escore ponderado da escala de poder posicional dos deputados federais da FPE pertencentes às coalizões de governo do segundo Governo Lula e do primeiro Governo Dilma em questões LGBT (n = número de deputados)



Fonte: autoria própria, com dados do Portal da Câmara dos Deputados.

Figura 6
Média do escore ponderado da escala de poder posicional dos deputados federais da FPE pertencentes às coalizões de governo do segundo Governo Lula e do primeiro Governo Dilma em questões LGBT (n = número de deputados)



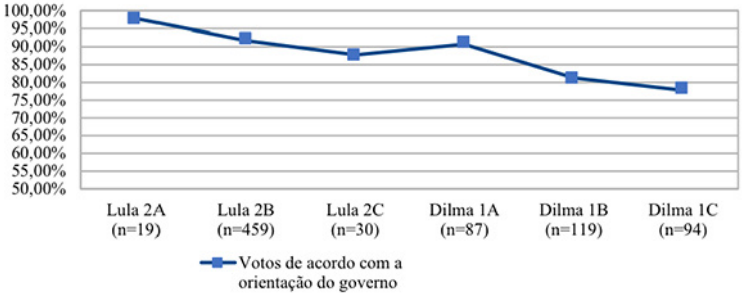
Fonte: autoria própria, com dados do Portal da Câmara dos Deputados.

Os dados sobre o poder posicional de deputados da FPE em políticas públicas voltadas a pessoas LGBT dentro das coalizões de governo vão ao encontro dos dados referentes à diminuição nos investimentos federais no combate à homofobia ao longo do primeiro Governo Dilma. Maior investimento ocorreu no segundo Governo Lula, quando a influência desses deputados era mais limitada. Com o crescimento da influência da FPE no primeiro Governo Dilma, principalmente a partir

de 2012, o Governo Federal parece ter se adaptado às pressões de seus aliados conservadores, modificando sua postura em relação às políticas públicas voltadas a pessoas LGBT.

Poderia se argumentar, no entanto, que o perfil das coalizões e a ocupação de posições estratégicas dentro do Congresso Nacional por parte de deputados contrários ao movimento LGBT não influenciam a chefia do Executivo caso esse mantenha controle sobre sua coalizão. Isso, porém, não ocorreu no período analisado. Como é possível observar na Figura 7, o primeiro Governo Dilma parece ter perdido o controle sobre sua coalizão de governo, principalmente após o ano de 2013 – isto é um fenômeno a ser investigado. Não parece coincidência, no entanto, que tal processo se intensifique após os protestos ocorridos em junho de 2013, que impactaram de forma significativa a popularidade da presidenta[12].

Figura 7
Disciplina legislativa das coalizões de governo por coalizão entre 2007 e 2014 (n = número de votações nominais em plenário) (Câmara dos Deputados)



Fonte: autoria própria com dados do Estadão Dados

[12] De acordo com dados do *Datafolha*, do período entre 6 e 7 de junho de 2013 para o período entre 27 e 28 de junho desse mesmo ano, a aprovação positiva da presidenta (ótimo ou bom) caiu bruscamente de 57% para 30% (datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2013/06/1303659-aprovacao-a-governo-dilma-rousseff-cai-27-pontos-em--tres-semanas.shtml – acesso em fevereiro de 2018). Sua avaliação positiva se recuperou para 42% no final de seu primeiro governo, no entanto sem atingir níveis próximos aos observados no início desse governo, no qual sua aprovação chegou a 65% (datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2014/12/1559419-responsabilzada-por-petrobras-pela-maioria-dilma-tem-avaliacao-estavel.shtml – acesso em fevereiro de 2018).

Em conjunto, os dados sobre as coalizões dos governos do PT indicam o seguinte processo. Entre o segundo Governo Lula e o primeiro Governo Dilma, as coalizões de governo se tornaram cada vez mais conservadoras em relação às demandas do movimento LGBT, sendo a mudança mais intensa observada justamente na troca de governos. A FPE, aberta opositora do movimento LGBT, cresceu dentro das coalizões de governo não apenas em número, mas, principalmente, em poder de influência sobre políticas públicas voltadas a pessoas LGBT. Assim, o primeiro Governo Dilma foi marcado pela negociação de compromissos entre a chefia do Executivo e sua coalizão de governo crescentemente conservadora, nas quais as ações voltadas à população LGBT perderam força nos subsistemas de políticas públicas.

Considerações finais

No dia 17 de abril de 2016, as consequências do crescimento das forças conservadoras em uma coalizão de governo fora de controle se tornaram claras. Naquele dia, deputados que, semanas antes, faziam parte da coalizão do segundo Governo Dilma votaram a favor da admissibilidade do processo de impeachment da presidenta, justificando seus votos principalmente pela defesa de "Deus" e da "família"[13]. O impeachment/golpe sobre a presidenta Dilma Rousseff parece ter sido a consequência definitiva do crescimento do conservadorismo na sua coalizão e da incapacidade da chefia do Executivo de conciliar seus interesses aos interesses dessas forças emergentes.

Neste artigo, argumentei que o gerenciamento dos interesses dos membros das coalizões de governo também tem consequências menos visíveis que essa para movimentos sociais no Brasil. A heterogeneidade das coalizões de governo

[13] Ver matéria disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/18/politica/1460935957_433496.html>. Acesso em: fev. 2018.

brasileiras obriga a chefia do Executivo a ceder espaços aos seus aliados dessemelhantes em determinados subsistemas de políticas públicas, muitas vezes contrariando os interesses dos movimentos sociais e das burocracias que sejam próximas ao partido que ocupa a presidência. Dessa forma, enquanto parte da literatura pensou governos de forma homogênea e outra parte da literatura subestimou a importância da chefia dos governos frente ao foco em sua heterogeneidade, argumentei, neste artigo, que, devido ao desenho das instituições políticas brasileiras, oportunidades políticas se abrem e se fecham para movimentos sociais no Brasil de acordo com o gerenciamento que governos fazem de sua heterogeneidade, gerenciando os interesses dos membros de suas coalizões ao agir sobre os conflitos internos aos subsistemas de políticas públicas.

No caso do movimento LGBT e do combate à homofobia em governos federais do PT entre 2003 e 2014, os dados aqui apresentados indicam que, apesar da manutenção do perfil ideológico da chefia do Executivo e das redes do movimento LGBT dentro dos órgãos do Governo Federal, houve um decréscimo na obtenção de resultados políticos positivos para esse movimento nesse período. Esses dados indicam, ainda, que essa diminuição foi concomitante ao aumento da força da FPE nas coalizões de governo. Dessa forma, a chefia do Executivo teve uma motivação para agir sobre seus subsistemas de forma a obstaculizar a ação de coalizões de defesa do combate à homofobia: a manutenção da fidelidade de sua coalizão.

Pela natureza dos dados aqui expostos, no entanto, não é possível mapear se e por quais formas essa intervenção ocorreu, sendo necessárias outras evidências empíricas. Porém, caso as evidências qualitativas reforcem o argumento aqui formulado, as conclusões dessa pesquisa empírica indicam a necessidade do desenvolvimento de uma agenda de pesquisa acerca de movimentos sociais, oportunidades políticas e relações entre Poder Legislativo e Executivo no Brasil. Sugiro algumas hipóteses nesse sentido.

1) Quando movimentos sociais veem na chefia do Executivo um aliado e têm influência sobre os subsistemas de políticas públicas que lhes interessam, conquistarão resultados políticos positivos de forma regular apenas se, na coalizão de governo, seus opositores não forem numerosos ou se eles tiverem pouco poder de barganha sobre a chefia do Executivo.

2) Já quando movimentos sociais veem na chefia do Executivo um adversário, ativistas podem reverter (ainda que parcialmente) o quadro negativo se contarem com aliados numerosos e poderosos nas coalizões de governo, especialmente em momentos em que a chefia do Executivo encontra-se fragilizada.

3) O gerenciamento das coalizões deve afetar mais fortemente a abertura e o fechamento de oportunidades para movimentos sociais obterem resultados políticos positivos quando seus temas de interesse encontram oposição forte no Congresso Nacional. Caso contrário, o controle da chefia do Executivo por um aliado e a influência sobre os subsistemas de políticas públicas de interesse do movimento devem bastar para garantir resultados políticos positivos.

4) Processos eleitorais são momentos críticos para a mudança nesses quadros. Neles, são definidos os pesos numéricos dos aliados e dos adversários dos movimentos dentro do Congresso Nacional. Ainda, em troca do apoio de partidos e de grupos políticos que tenham bases ou outros recursos importantes em processos eleitorais, partidos que lançam candidaturas para chefia do Executivo fazem acordos sobre a formação do gabinete e sobre as políticas públicas que serão defendidas pelo governo.

Este trabalho também tem consequências práticas e estratégicas importantes para ativistas de movimentos sociais. Os modelos teóricos revisados já haviam demonstrado a importância de aliados na chefia do Executivo e de "burocratas ativistas" nos subsistemas de políticas públicas para a obtenção de resultados políticos positivos. Sugiro que grande atenção deve ser dada pelos ativistas também a táticas que garantam que seus aliados no Poder Legislativo sejam numerosos e influentes. "Legisladores e assessores ativistas" podem não apenas garantir a aprovação de leis de interesse do movimento, mas também assegurar que aliados no Poder Executivo governem sem abrir mão das políticas públicas defendidas pelos ativistas. Assim, os resultados desse estudo indicam que as táticas eleitorais legislativas e a ocupação de cargos de assessoria parlamentar são centrais para as estratégias dos movimentos sociais no Brasil, em especial para aqueles que encontram fortes opositores no Congresso Nacional.

Matheus Mazzilli Pereira
é doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com período sanduíche na University of California, Irvine. Bacharel em Ciências Sociais e mestre em Sociologia pela mesma instituição de ensino também pela UFRGS. Membro do Grupo de Pesquisa Associativismo, Contestação e Engajamento (GPACE/UFRGS).

Bibliografia

ABERS, Rebecca. 1998. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. *Cadernos IPPUR*, v. 12, n. 1, pp. 47-78.

_____. 2015. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde". In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanguero (orgs.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação.* Brasília: Enap, pp. 143-175.

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

ABERS, Rebecca; VON BÜLLOW, Marisa. 2011. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, v. 13, n. 28, pp. 52-84.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. 1988. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, pp. 5-34.

AGUIÃO, Silvia. 2014. *Fazer-se no "Estado": uma etnografia sobre o processo de constituição dos "LGBT" como sujeitos de direito no Brasil contemporâneo*. 318f. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Campinas: Unicamp.

AGUIÃO, Silvia; VIANNA, Adriana; GUTTERRES, Anelise. 2014. Limites, espaços e estratégias de participação de movimentos LGBT nas políticas governamentais. In: LOPES, José Sérgio Leite; HEREDIA, Beatriz Maria Alasia (orgs.). *Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação*. Rio de Janeiro: CBAE, pp. 239-269.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo Alves. 2015. 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, pp. 31-66.

ALMEIDA, Paul D. 2003. Opportunity organizations and threat induced contention: protest waves in authoritarian settings. *American Journal of Sociology*, v. 109, n. 2, pp. 345-400.

AMENTA, Edwin; CAREN, Neil; STOBAUGH, James E. 2012. Political reform and the historical trajectories of U.S. social movements in the twentieth century. *Social Forces*, v. 90, n. 4, pp. 1073-1100.

AMENTA, Edwin; YOUNG, Michael P. 1999. Making an impact: conceptual and methodological implications of collective goods criterion. In: GIUGNI, Marco; McADAM, Doug; TILLY, Charles (orgs.). *How Social Movements Matter*. Minneapolis: University of Minnesota Press, pp. 22-41.

ARAÚJO, Victor Augusto. 2016. *Mecanismos de alinhamento de preferências em governos multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo.

AVRITZER, Leonardo. 2003. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, pp. 13-60.

BANASZAK, Lee Ann 2005. Inside and outside the State: movement insider status, tactics, and public policy achievements. In: MEYER, David S.; JENNESS, Valerie; INGRAM, Helen M. (eds.). *Routing the Opposition: social movements, public policy and democracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press, pp. 149-176.

CARLOS, Euzeneia. 2015. Movimentos sociais e instituições participativas – efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 30, n. 88, pp. 83-99.

CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo Alves. 2016. *Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: proposições analíticas e desafios metodológicos*. Paper apresentado no 40º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 24 a 28 de outubro.

CARRARA, Sérgio. 2010. Políticas e direitos sexuais no Brasil contemporâneo. *Bagoas*, n. 5, pp. 131-147.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. 2002. Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. *Dados*, v. 45, n. 2, pp. 187-218.

CORADINI, Odaci Luiz 2010. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 36, pp. 241-256.

DANTAS, Bruna Suruagy do Amaral. 2011. *Religião e política: ideologia e ação da "bancada evangélica" na Câmara Federal*. 350f. Tese de Doutorado em Psicologia. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

DIAP. 2006. *Radiografia do Novo Congresso – Legislatura 2007-2011* [Série Estudos Políticos]. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar.

_____. 2010. *Radiografia do Novo Congresso – Legislatura 2011/2015* [Série Estudos Políticos]. Brasília: Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar.

DUARTE, Tatiane dos Santos. 2011. *"A casa dos ímpios se desfará, mas a tenda dos retos florescerá": a participação da Frente Parlamentar Evangélica no legislativo brasileiro*. 229f. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social. Brasília: Universidade de Brasília.

FACCHINI, Regina. 2003. Movimento homossexual no Brasil: recompondo um histórico. *Cadernos AEL*, v. 10, n. 18/19, pp. 81-125.

_____. 2009. Entre compassos e descompassos: um olhar para o "campo" e para a "arena" do movimento LGBT brasileiro. *Bagoas*, n. 4, pp. 131-158.

FERNANDES, Felipe Bruno Martins. 2012. Por uma genealogia do conceito de homofobia no Brasil: da luta política a um campo de governança. *Passages de Paris*, v. 7, pp. 97-104.

FERREIRA, Daniela Damiati; LOTTA, Gabriela Spanghero. 2016. Burocratas: atores entre as fronteiras do Estado e da sociedade. Paper apresentado no 40º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 24 a 28 de outubro.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. 2012. Coalizões governamentais na democracia brasileira. *Primeiros Estudos*, v. 3, pp. 159-196.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. 2000. Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil. *Comparative Politics*, v. 32, n. 2, pp. 151–170.

_____. 2001. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV.

FREITAS, Andréa. 2016. *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

FROEMMING, Cecilia Nunes; IRINEU, Bruna Andrade; NAVAS, Kleber. 2010. Gênero e sexualidade na pauta das políticas públicas no Brasil. *Revista de Políticas Públicas*, número especial, pp. 161-172.

GAMSON, William A.; MEYER, David. S. 1996. Framing Political Opportunity. In: McADAM, Doug.; McCARTHY, John D.; ZALD, Mayer N. (orgs.). *Comparative perspectives on social movements*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 275-290.

GIUGNI, Marco G. 1998. Was it worth the effort? The outcomes and consequences of social movements. *Annual Review of Sociology*, v. 24, pp. 371-393.

GIUGNI, Marco; McADAM, Doug; TILLY, Charles (orgs.). 1999. *How social movements matter*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

GOLDSTONE, Jack. 2003. Bridging institutionalized and noninstitutional politics. *States, Parties and Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp. 1-24.

GONÇALVES, Rafael Bruno. 2016. *O discurso religioso na política e a política no discurso religioso: uma análise da atuação da Frente Parlamentar Evangélica na Câmara dos Deputados (2003-2014)*. 262 f. Tese de Doutorado em Sociologia. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

GRANGEIRO, Alexandre; SILVA, Lindinalva Laurindo da; TEIXEIRA, Paulo Roberto. 2009. Resposta à aids no Brasil: contribuições dos movimentos sociais e da reforma sanitária. *Revista Panamericana de Salud Pública,* v. 26, n. 1, pp. 87-94.

HIROI, Taeko; RENNÓ, Lucio. 2014. Obstrução e processo decisório na Câmara dos Deputados: 1990 a 2010. *Texto para Discussão IPEA*, v. 1957, pp. 7-39.

IRINEU, Bruna Andrade. 2014. 10 anos do Programa Brasil Sem Homofobia: notas críticas. *Temporais*, v. 14, n. 28, pp. 193-220.

KATZENSTEIN, Mary Fainsod. 1990. Feminism within American institutions: unobtrusive mobilization in the 1980s. *Signs*, v. 16, n. 1, pp. 27-54.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. 2002. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. 225f. Tese de Doutorado em Ciências Socias. Campinas: Unicamp.

MACHADO, Frederico Viana; RODRIGUES, Cristiano Santos. 2015. Movimentos negro e LGBT no Governo Lula: desafios da institucionalização segmentada. In: MACHADO, Frederico Viana; MASSOLA, Gustavo Martineli; RIBEIRO, Maria Auxiliadora Teixeira (orgs.). *Estado, ambiente e movimentos sociais*. Florianópolis: Edições do Bosque, pp. 22-45.

MACHADO, Maria das Dores Campos. 2012. Aborto e ativismo religioso nas eleições de 2010. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 7, pp. 25-54.

McADAM, Doug. 1986. *Political process and the development of black insurgency 1930-1970*. 2. ed. Chicago: The University of Chicago Press.

_____. 1996. Conceptual origins, current problems, future directions. In: McADAM, Doug; McCARTHY, John D.; ZALD, Mayer N. (orgs.). *Comparative perspectives on social movements*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp.23-40.

McADAM, Doug; TARROW, Sidney. 2011. Movimentos sociais e eleições: por uma compreensão mais ampla do contexto político da contestação. *Sociologias*, v. 13, n. 28, pp. 18-51.

MELLO, Luiz; AVELAR, Rezende Bruno de; MAROJA, Daniela. 2012. Por onde andam as políticas públicas para a População LGBT no Brasil. *Sociedade e Estado*, v. 27, n. 2, pp. 289-312.

MEYER, David S. 1993a. Peace protest and policy: explaining the rise and decline of antinuclear movements in postwar America. *Policy Studies Journal*, v. 21, n. 1, pp. 35-51.

_____. 1993b. Institutionalizing dissent: The United States structure of political opportunity and the end of the Nuclear Freeze movement. *Sociological Forum*, v. 8, n. 2, pp. 157-179.

MEYER, David S.; MINKOFF, Debra C. 2004. Conceptualizing Political Opportunity. *Social Forces*, v. 82, n. 4, pp. 1457-1492.

MÜLLER, Gustavo. 2005. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. *Dados*, v. 48, n. 2, pp. 371-394.

PETTINICCHIO, David. 2012. Institutional activism: reconsidering the insider/outsider dichotomy. *Sociology Compass*, v. 6, n. 6, pp. 499-510.

RAMOS, Sílvia. 2004. O papel das ONGs na construção de políticas de saúde: a Aids, a saúde da mulher e a saúde mental. *Ciência Saúde Coletiva*, v. 9, n. 4, pp. 1067-1078.

RAMOS, Sílvia; CARRARA, Sérgio. 2006. A constituição da problemática da violência contra homossexuais: a articulação entre ativismo e academia na elaboração de políticas públicas. *Physis*, v. 16, n. 2, pp. 185-205.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. 2007. The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, Paul A. (org.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, pp. 189-220.

SCHMITT, Claudia Job; SILVA, Marcelo Kunrath. 2016. Das relações Estado/mercado/sociedade civil aos campos de ação estratégica: uma análise das organizações de movimentos sociais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos. In: MARQUES, Flávia Charão; CONTERATO, Marcelo Antônio; SCHNEIDER, Sergio (orgs.). *Construção de mercados e agricultura familiar: desafios para o desenvolvimento rural*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, pp.381-408.

SILVA, Marcelo Kunrath. 2003. A expansão do Orçamento Participativo na Região Metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, pp. 157-185.

_____. 2015. Atores, espaços e repertórios: a atuação de movimentos sociais através das fronteiras da sociedade civil e do Estado. In: SCHERER-WARREN, Ilse; LÜCHMANN, Ligia Helena H. (orgs.). *Movimentos sociais e engajamento político: trajetórias e tendências analíticas*. Florianópolis: Editora UFSC, pp. 133-160.

SILVA, Marcelo Kunrath; OLIVEIRA, Gerson de Lima. 2011. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-movimento – uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, v. 13, n. 28, pp. 86-124.

SILVA, Vitor Augusto Araújo. 2012. Grupos suprapartidários no Congresso brasileiro: uma análise da Frente Parlamentar Evangélica. *Revista Três Pontos*, v. 9, n. 2, pp. 27-36.

TARROW, Sidney. 2009. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes.

TATAGIBA, Luciana. 2010. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas: o caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – primeiras reflexões. *Colombia Internacional*, v. 71, pp. 63-83.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. 2016. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, pp. 85-102.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. 2003. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, pp. 189-216.

TILLY, Charles. 1997. Parliamentarization of popular contention in Great Britain, 1758-1834. *Theory and Society*, v.26, n.2/3, pp.245-273.

TREVISAN, Janine. 2013. A Frente Parlamentar Evangélica: força política no Estado laico brasileiro. *Numen,* v. 16, n. 1, pp. 581-609.

VAN DYKE, Nella. 2003. Protest cycles and party politics: the effects of elite allies and antagonists on student protests in the United States, 1930-1990. In: GOLDSTONE, Jack A. (org.). *States, parties and social movements*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 226-245.

WAMPLER, Brian. 2003. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, pp. 61-86.

ARTIGOS

CC BY

MINISTÉRIO PÚBLICO, LAVA JATO E MÃOS LIMPAS: UMA ABORDAGEM INSTITUCIONAL

Fábio Kerche

é doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, São Paulo, Brasil. Também é pesquisador titular da Fundação Casa de Rui Barbosa. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: <fabio.kerche@rb.gov.br>

Orcid: https://orcid.org/0000-0002-0503-6446

http://dx.doi.org/10.1590/0102-255286/105

Introdução

Em fevereiro de 1992, na cidade italiana de Milão, um administrador de um hospital público, membro pouco expressivo do Partido Socialista, foi pego recebendo US$5.000,00 em propina. A partir desse caso, a "Operação Mãos Limpas" foi deflagrada pelo sistema judicial da Itália e as consequências nos anos seguintes superlativas: 5.000 pessoas envolvidas nas investigações (Guarnieri, 2015), entre elas seis ex-primeiros-ministros e 200 parlamentares (Sberna e Vannucci, 2013). Como reflexo das operações de combate à corrupção, o sistema partidário sofreu mudanças dramáticas e o antigo equilíbrio político construído no pós-guerra se desmanchou (Pederzoli e Guarnieri, 1997). Entre 1992 e 1994, os cinco partidos políticos mais importantes "colapsaram de 53,1% para 13,8%. Democratas Cristãos – renomeados como Partido Popular – caíram de 29,6% para 11,1%; o Partido Socialista de 13,6% para 2,2%" (Pederzoli e Guarnieri, 1997, p. 326, tradução nossa). Mesmo as agremiações que não participavam das coalizões que governavam a Itália após a Segunda Grande Guerra, como o Partido

Comunista e os grupos pós-fascistas, sofreram transformações radicais nos anos seguintes (Sberna e Vannucci, 2013). Enquanto isso, "novos atores políticos emergiram na cena para preencher o vácuo político que foi deixado pela desintegração do velho" (Sberna e Vannucci, 2013, p. 575, tradução nossa). É nesse contexto que Silvio Berlusconi, o homem mais rico da Itália, proprietário de vários veículos de comunicação e neófito na política, cria um novo partido de centro-direita, Forza Italia, e se torna primeiro-ministro do país (Sberna e Vannucci, 2013).

Anos após esses acontecimentos na Itália, em março de 2014, no Brasil, o Ministério Público Federal deflagra uma operação que ganhou nos anos subsequentes proporções inéditas no combate à corrupção. A "Operação Lava Jato", assim chamada porque envolvia o "uso de uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas inicialmente investigadas"[1], foi o ponto de partida que passou pela Petrobras, grandes empreiteiras e partidos políticos. Os números são expressivos para os padrões brasileiros: 1.434 procedimentos instaurados, 730 buscas e apreensões, 197 prisões preventivas, 103 prisões temporárias, seis prisões em flagrante, 71 acordos de colaboração premiada e nove acordos de leniência com empresas[2]. Entre os presos, importantes políticos e grandes empresários. Empresas brasileiras com projetos inclusive no exterior sofreram expressivas perdas financeiras e de imagem após a deflagração da Operação[3]. O processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, embora não

[1] Disponível em: <http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>. Acesso em: 14 fev. 2017.

[2] Disponível em: <http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>. Acesso em: 14 fev. 2017.

[3] Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151201_lavajato_ru>. Acesso em: 14 fev. 2017.

tenha sido formalmente baseado em corrupção, foi alimentado pelas denúncias e prisões. O Partido dos Trabalhadores viu seu apoio popular cair[4] e teve uma expressiva perda do número de prefeituras administradas pela legenda nas eleições de 2016, possivelmente em parte por conta do desgaste sofrido pela criminalização de seus membros. Foram 638 prefeituras conquistadas em 2012 e apenas 254 em 2016, sendo somente uma capital de estado, Rio Branco (AC)[5]. A Operação Lava Jato, mesmo que todas as suas consequências não sejam mensuráveis, já deixou marcas profundas na economia e na política brasileira.

Um dos principais protagonistas da Operação Lava Jato, o juiz federal de primeira instância Sérgio Moro, escreveu sobre a operação italiana. Em artigo, afirma que a Operação Mãos Limpas é um "momento extraordinário na história contemporânea do Judiciário" e "constitui objeto de estudo obrigatório para se compreender a corrupção nas democracias contemporâneas e as possibilidades e limites da ação judiciária em relação a ela" (Moro, 2004, p. 57). O combate à corrupção pela via judicial da Itália, inegavelmente, é fonte de inspiração para o sistema judicial brasileiro.

A pergunta, contudo, é se a experiência italiana foi reproduzida de alguma forma no Brasil para além da inspiração. Dito de outra maneira, as similaridades se restringem somente ao desejo, e ao fato, de que promotores e um juiz de instância inicial utilizem a via judicial e as ações penais para "purificar" a política ou há outras semelhanças? Do ponto de vista institucional, o que aproxima os integrantes da Lava Jato e os magistrados italianos que conduziram a Operação Mãos Limpas?

---

[4] Disponível em: <http://infograficos.oglobo.globo.com/brasil/partido-do-voce-nao-me-representa.html>. Acesso em: 14 fev. 2017.

[5] Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-37710397>. Acesso em: 14 fev. 2017.

A comparação institucional envolve sempre algum risco. Ao aproximar excessivamente a "lupa", pode-se chegar à conclusão de que os modelos são tão diversos que não existem semelhanças. Ao afastá-la em excesso, corre-se o risco de afirmar que as instituições são iguais, porque perde-se a dimensão dos detalhes. Essa dificuldade se agrava quando a literatura trata o sistema de justiça italiano como um modelo único entre as democracias consolidadas (Di Federico, 1995). Ou seja, sendo singular, as semelhanças entre as operações de combate à corrupção no Brasil e na Itália conduzidas por promotores[6] e juízes, por esse raciocínio, seriam restritas ao ponto da motivação, mas não do ponto de vista da organização institucional.

Há importantes diferenças entre os sistemas judiciais italiano e brasileiro, além do sistema político como um todo. A diferença mais marcante para os objetivos deste estudo é que o conceito de "foro especial" (ou "foro privilegiado", como é recorrentemente chamado no debate público), não existe na Itália com a amplitude encontrada no Brasil. No país europeu, somente o presidente da república é julgado pela Corte Constitucional, sendo que todos os outros políticos "submetem-se à jurisdição ordinária, após autorização do Senado da República ou da Câmara dos Deputados, conforme as normas estabelecidas pela lei constitucional (art. 96)" (Tavares Filho, 2016, p. 10). Nesse sentido, na Itália, quase todos os políticos, incluindo aqueles com assento no gabinete ou no parlamento, são passíveis de serem investigados e julgados pelas instâncias inferiores da justiça. No Brasil, o presidente da república, seus ministros e parlamentares somente podem ser acusados pelo procurador-geral da república e julgados pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Esta particularidade do

[6] Vou tratar por "promotor" todos os integrantes de instituições responsáveis pela ação penal no Brasil e em outras democracias, a despeito de diferentes denominações que este possam receber ao longo da carreira ou do vínculo institucional.

modelo institucional e suas consequências, que impacta no cálculo dos políticos denunciados, não serão tratadas neste momento. Buscarei demonstrar, contudo, que a Lava Jato, no seu núcleo de primeira instância, foi facilitada porque o modelo judicial brasileiro, que já era próximo do italiano, aproximou-se ainda mais do desenho do país europeu. Por meio de leis e acordos tácitos entre os agentes judiciais, investigar e processar políticos sem cargo ou mandato e empresários foi facilitado na instância inferior. A Operação Mãos Limpas foi mais que simplesmente a inspiradora dos juízes e promotores da Lava Jato em primeira instância: na verdade, a operação só pôde ganhar grandes dimensões quando aproximou-se ainda mais, do ponto de vista institucional, do modelo italiano.

Essa aproximação foi construída a partir da Constituição brasileira de 1988 e reforçada por mudanças ocorridas nos últimos anos, ora fruto de novidades institucionais criadas pelos políticos e pelo STF durante os governos petistas de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), ora por acordos tácitos entre os próprios policiais, promotores e, aparentemente, o juiz do caso. Houve, como será demonstrado neste artigo, uma espécie de "italianização" do ponto de vista institucional e de estratégia de judicialização do combate à corrupção em instância ordinária que, assim como na Itália, gerou impacto na política do país.

Teremos como fio condutor para a construção do argumento o modelo institucional das agências responsáveis pela ação penal, chamadas de Ministério Público (MP) no Brasil e na Itália. São os atores ligados ao MP a chave para entender as particularidades do modelo, aproximando os dois sistemas e diferenciando-os de outras democracias.

O artigo, além desta introdução, será dividido em quatro partes: a primeira apresenta uma classificação das agências responsáveis pela ação penal nas democracias; a

segunda descreve o modelo da justiça italiana e suas estratégias na Operação Mão Limpas; a terceira mostra como o modelo do sistema de justiça brasileiro de primeira instância se aproximou do italiano e as consequências disso para a Operação Lava Jato e, finalmente, apresento uma pequena conclusão.

Os promotores nas democracias

Todos os Estados com democracias consolidadas possuem uma instituição responsável pela ação penal. Se o monopólio da violência é do Estado cabe a um ator estatal, o promotor, exigir que aquele que lançou mão da violência de maneira ilegítima seja punido (Weber, 1972).

Se o fato dos Estados possuírem uma organização responsável pela ação penal é um aspecto comum às democracias, as características dessas instituições são diversas entre si. Elas variam no que diz respeito à localização na estrutura estatal (parte do Poder Executivo, Judiciário ou independente); características do sistema legal e como se dá a seleção, recrutamento e treinamento dos promotores (Tonry, 2012).

As variáveis políticas mais importantes, contudo, e que podem ser estendidas a todos os atores estatais, são a *accountability* e a discricionariedade (Przeworski,1998b; Lotta e Santiago, 2017). Observar qual outra instituição ou agente detém instrumentos para responsabilizar um ator político por seus atos e escolhas e qual o grau de liberdade desse ator para tomar decisões são aspectos fundamentais para a compreensão do papel das organizações estatais na democracia, incluindo aquelas que abrigam os promotores. Explico:

> I) *Accountability*: na democracia, os atores prestam contas de seus atos e escolhas e respondem por isso a um ator externo, podendo ser punidos ou premiados por sua

atuação. O ator externo é alguém ou uma agência com independência e sem laços institucionais com aquele que é fiscalizado[7]. Embora haja vários tipos de *accountability* (Bovens, Goodin e Schillemans, 2014), é possível agrupá-los em dois tipos (O'Donnell, 1998). A vertical é aquela exercida pelos eleitores nas eleições que, de forma regular e direta, punem ou premiam os políticos por suas escolhas e ações. Isso serve de incentivo para que os políticos, que continuarão disputando eleições, não percam de vista os interesses de seus eleitores quando tomarem suas decisões, optarem por certas políticas públicas e orientarem a burocracia. A horizontal, por sua vez, é aquela exercida por agências e atores estatais em relação a outras agências e atores na estrutura do Estado. Elas podem ser categorizadas em dois grandes tipos: a exercida pelo Poder Judiciário[8] e a exercida por políticos e por agências estatais. Baseado nesta tipologia, existem quatro combinações possíveis, em ordem decrescente, que serão distribuídas no eixo da *accountability* da figura 1: i) um ator ser *accountable* verticalmente e horizontalmente; ii) um ator ser *accountable* horizontalmente por outras agências e pelo Judiciário; iii) um ator ser *accountable* pelo Judiciário e iv) um ator não ser *accountable*.

II) Discricionariedade: os atores estatais detêm graus diversos sobre o que podem deliberar e qual o grau de liberdade para fazê-lo. Portanto, discricionariedade envolve um "espaço para escolhas legais garantido formalmente" ou "algum grau de arbitrariedade (…)

[7] Por este critério, uma corregedoria não seria um instrumento de *accountability*, por exemplo.

[8] A *accountablity* exercida pelos juízes, que são bastante protegidos da *accountability* de outros atores, é assunto controverso na Ciência Política. Não irei me debruçar sobre esse debate neste momento. Para os efeitos deste artigo, assumo que a *accountability* judicial tem a mesma importância das outras formas de *accountability*.

> dentro dos limites legais de sua atuação" (Lotta e Santiago, 2018, p. 23-24). Um político pode decidir de forma livre sobre uma gama expressiva de assuntos, escolhendo, segundo seus próprios critérios, qual a política que deve ser adotada. Um funcionário do departamento de trânsito no Rio de Janeiro, por exemplo, tem como papel somente verificar de forma quase automática se um automóvel está dentro dos padrões pré-determinados, tendo pouca liberdade para decidir algo que já não esteja previsto na legislação. Nesse sentido, a discricionariedade do político é maior do que do agente de trânsito. Essa maior ou menor discricionariedade é representada no eixo correspondente da figura 1.

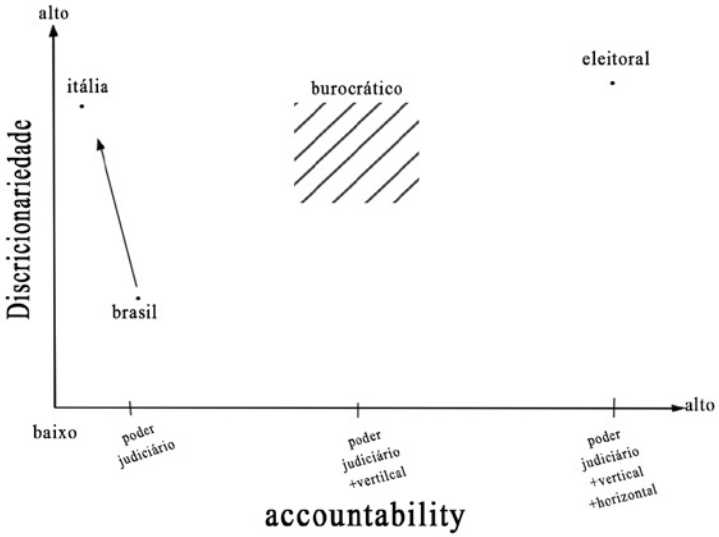
Do ponto de vista normativo, o político, que pode decidir com liberdade sobre uma gama expressiva de assuntos, precisa ser mais *accountable* que um "burocrata de nível de rua" com menor liberdade de escolha. Criar uma estrutura complexa de *accountability* para alguém que simplesmente deve aplicar a lei definida em parâmetros claros e inequívocos seria um desperdício de energia e recursos públicos. Portanto, na democracia, quanto maior a discricionariedade, maior deveria ser a *accountability*.

O desenho institucional das agências responsáveis pela ação penal nas democracias tradicionais, normalmente, se baseia nesse princípio. A discricionariedade tem relação com a *accountability*. A figura 1 sintetiza os quatro tipos possíveis de promotoria nas democracias baseada nessas duas variáveis[9]. No "modelo eleitoral", os promotores têm alta discricionariedade, mas são

[9] Em análise anterior, as agências responsáveis pela ação penal foram classificadas em "promotores ligados ao ministro da Justiça" e "promotores independentes" (Kerche, 2009). Com novas informações e mais pesquisas, creio que a classificação em "Burocrática", "Eleitoral" e "Independente/Autônoma" explicite melhor as diferenças entre os modelos.

altamente *accountable*, tanto do ponto de vista vertical (por meio de eleições), quanto dos dois tipos de horizontal (outras agências estatais e Poder Judiciário). No "modelo burocrático", a discricionariedade dos promotores é intermediária e a *accountability* é restrita à horizontal (exercida por outras agências e pelo Poder Judiciário). Como é possível identificar combinações diversas entre *accountability* e discricionariedade, é apropriado marcar uma área e não apenas um ponto específico na figura 1. O "modelo independente/autônomo" é aquele em que os promotores praticamente não respondem a atores externos. Para destacar as particularidades entre o modelo brasileiro e italiano, vou chamar o primeiro de autônomo e o segundo de independente, embora os termos sejam intercambiáveis (Dahl, 1982). O modelo autônomo é o previsto na Constituição brasileira de 1988, em que a discricionariedade e a *accountability* são baixas. O promotor, como será detalhado, detém pouca liberdade de escolha em relação às ações penais e é *accountable* basicamente ao Poder Judiciário. A Itália com seu "modelo independente" se encontra na área em que a discricionariedade é alta e a *accountability*, baixa. Como os juízes e promotores fazem parte do mesmo poder, o princípio de que *accountability* é exercida por um ator externo se enfraquece. Irei demonstrar que no caso brasileiro, especialmente durante a Operação Lava Jato, o MP se aproximou do modelo italiano, com mais discricionariedade e com as barreiras entre Poder Judiciário e MP mais tênues.

Figura 1
Promotores, *Accountability* e Discricionariedade



Fonte: Elaboração própria

Modelo burocrático

As agências responsáveis pela ação penal são normalmente um órgão do Poder Executivo em países democráticos, mesmo ocorrendo variações em relação à discricionariedade e à *accountability*. De qualquer forma, é o governo, e não um particular ou o Poder Judiciário, que é encarregado de processar o cidadão que cometeu um crime e de determinar a política criminal do país. O papel de exigir o correto cumprimento da lei é realizado com a colaboração dos promotores subordinados ao ministro da justiça. É o ministro que fiscaliza a atuação dos promotores, escolhe prioridades, acompanha a execução do orçamento etc. E é o governo, em última instância, que é *accountable* junto ao cidadão pela atuação da promotoria, aproximando-os de um modelo típico de qualquer outra burocracia. Pela

característica de envolver prioridades e alocação de recursos, já que não é possível processar todos os crimes, a promotoria "é uma função executiva, não judicial" (Shapiro, 2013, p. 262, tradução nossa). Esse é o modelo em países tão diversos do ponto de vista do sistema político, como Estados Unidos em nível federal, Espanha, França e Inglaterra, assim como Alemanha, Holanda e Japão, que na prática respondem ao Poder executivo, embora formalmente façam parte do Judiciário (Fionda, 1995; Kerche, 2009; Johnson, 2012).

Como o Poder Judiciário normalmente é inerte e age somente quando provocado por um terceiro, o papel de controlar o fluxo de ações penais propostas aos juízes é fundamental. São os promotores, exercendo o papel de *gatekeepers* do sistema de justiça (Aaken, Feld e Voigt, 2010), que fazem o primeiro filtro do que deve ou não ser levado à decisão do Judiciário, "(…) permitindo ao ambiente político regular até certo ponto as demandas por ações colocadas ao sistema judicial" (Guarnieri, 1995, p. 244, tradução nossa). Dito de outra forma, como o Judiciário geralmente é o Poder menos *accountable*, inclusive porque suas decisões não deveriam se basear na vontade da maioria, um ator *accountable* selecionar o que vai ser decidido pelos autônomos juízes permite certo grau de controle popular sobre o sistema.

O direito de selecionar o que será discutido no âmbito penal é, portanto, extremamente importante. "Geralmente as mais importantes decisões discricionárias são as negativas, como não iniciar, não investigar, não processar, não entrar em acordo, e as decisões negativas geralmente significam uma disposição definitiva" (West, 1995, p. 25, tradução nossa). No modelo burocrático de promotoria, contudo, o governo pode ser responsabilizado pelos eleitores inclusive por decisões discricionárias negativas tomadas pelos promotores. Quando os políticos delegam aos promotores o direito de fazer certas escolhas, a contrapartida é que esses promotores devem responder ao governo. Quando os

cidadãos delegam aos políticos o direito de fazer certas escolhas, inclusive na área criminal, a contrapartida é que esses cidadãos podem punir os políticos, ou premiá-los, por meio das eleições[10]. A desvantagem, entretanto, é que a ligação com o governo diminui a autonomia do promotor para processar os políticos.

Modelo eleitoral

O modelo eleitoral seleciona seus promotores por meio de eleições diretas e regulares, em um processo semelhante à disputa de qualquer outro cargo público, sofrendo dos mesmos incentivos e restrições de outros políticos. O modelo é encontrado na maior parte dos Estados Unidos: no nível dos condados a escolha é para os *district attorney* (DA), e em nível estadual, para *attorney-general* dos estados, que não exercem poder hierárquico em relação aos DA. Assim, "o sistema de eleições para promotores fornece de forma contínua altos incentivos para a mídia e potenciais partidos ou indivíduos rivais monitorar como os processos são conduzidos" (Shapiro, 2013, p. 261, tradução nossa). Não é por outra razão que são os promotores que tem maior grau de discricionariedade e com grande autonomia para negociar penas sem a participação do juiz. Este alto grau de discricionariedade é contrabalanceado por uma *accountability* vertical, exercida diretamente pelos cidadãos por meio de eleições regulares.

A *accountability* vertical estimula que os "promotores americanos, algumas vezes de forma aberta e sem constrangimento, levem em conta as reações da mídia, a opinião pública e razões políticas quando decidem que casos irão dar prosseguimento e como lidarão com eles" (Tonry, 2012, p. 2, tradução nossa). Em anos eleitorais, segundo pesquisas

[10] "É precisamente esta responsabilidade política do ministro da justiça que permite manter a quase-irresponsabilidade civil dos magistrados para os fatos relevantes de suas funções" (Terquem, 1998, p. 131, tradução nossa).

realizadas em diversos estados, os DA são mais punitivos, apresentam mais casos ao júri e dão preferência para os processos de maior repercussão do que nos anos sem eleições (Tonry, 2012). Se o modelo tem a vantagem da *accountability* direta por parte dos cidadãos, por outro lado, a utilização de critérios não judiciais é estimulada pela lógica da disputa eleitoral.

Modelo autônomo e modelo independente

Outros modelos são os de promotorias pouco *accountable*, em que o desenho institucional assegura altas doses de autonomia em relação aos políticos e, em última instância, aos cidadãos. Esse é o caso do Brasil e da Itália[11]. Embora existam diferenças institucionais importantes, em ambas, como veremos, os promotores são significativamente autônomos em relação ao governo, parlamento e outras agências estatais. As ingerências internas são dificultadas, já que a carreira de seus integrantes é relativamente protegida de processos hierárquicos. Os cidadãos, mesmo que por meio de seus representantes, detêm parcos instrumentos para incentivar determinados comportamentos dos promotores. Assim, quando "(...) por uma feliz coincidência, burocratas [leia-se promotores] agem como os cidadãos desejam que eles ajam; a burocracia pode parecer não ser um problema tão grande, mas não está sob controle democrático" (Gruber, 1987, p. 12, tradução nossa). Isso porque o

> "Controle deveria ocorrer por meio de um processo de reações antecipadas. Se os burocratas antecipassem com precisão o que os cidadãos gostariam que fosse feito, e então se sentissem constrangidos a agir baseados nesta

[11] Entre 1978 e 1999, existiu nos Estados Unidos um modelo de promotoria altamente insulada para casos que envolvessem o presidente da república e outras altas autoridades. O *Independent Counsel* foi extinto após debates que apontavam, entre outras coisas, que a falta de *accountability* representava um problema para a democracia norte-americana. (Johnson e Brickman, 2001; Burbank e Friedman, 2002).

> antecipação, uma forma de controle democrático teria ocorrido. Mas se os burocratas estiverem errados na sua antecipação e agirem em um sentido em que os cidadãos e o Legislativo não aprovem, não se pode dizer que suas ações foram controladas pelos cidadãos" (Gruber,1987, p. 12-13, tradução nossa).

O modelo italiano e brasileiro foi desenhado, pelo menos em teoria, para que os promotores tivessem pouca discricionariedade e baixa *accountability*, o que seria menos incomum em sistemas democráticos. No entanto, os integrantes de ambas instituições são, *de facto* (e *de jure* mais recentemente) atores discricionários. Como todas as escolhas institucionais, esta tem vantagens e desvantagens. Se, por um lado, os promotores são mais livres para processar políticos em casos de corrupção, por outro, a possibilidade de responsabilização dos próprios promotores para além do Poder Judiciário é bastante dificultada, para não dizer impossível. O modelo, incomum para democracias, se baseia mais no "acaso" do que em regras e incentivos institucionais. Ao cidadão resta poucas alternativas além de torcer para que os objetivos dos promotores coincidam com os seus[12].

O caso italiano

A Itália promulgou sua constituição democrática em 1948, após o regime fascista. Em relação ao sistema de justiça, os constituintes mantiveram o modelo de um Poder Judiciário e MP unificados. Assim, um mesmo integrante do sistema de justiça, após entrar na instituição por meio de um concurso público, pode exercer ao longo de sua carreira ora o papel de juiz, ora o de promotor, a ponto de que "(…) o

[12] Outra maneira de abordar a questão de incentivos aos promotores seria por meio do modelo *agent/principal*. Para um exemplo disso (Kerche, 2009).

público em geral não percebe mais a diferença entre os dois papéis" (Di Federico, 1995, p. 235, tradução nossa).

A novidade, que serviu como uma espécie de resposta ao período anterior – em que as promoções, indicações, remoções e decisões de quais casos processar eram tomadas pelo governo –, foi garantir altas doses de autonomia aos magistrados frente aos políticos (Pederzoli e Guarnieri, 1997; Rossetti, 2000; Sberna e Vannucci, 2013). Especificamente em relação aos promotores, a intenção foi

> "[E]vitar a possibilidade que os poderes do Ministério Público pudessem ser usados de forma politicamente discriminatória, como tinha sido anteriormente no período fascista, [por isso] consideraram necessário retirar a tradicional ligação que existia entre promotores hierarquicamente dependentes do ministro da justiça" (Di Federico, 1995, p. 236, tradução nossa).

Um importante instrumento institucional para garantir essa autonomia foi a criação do Alto Conselho da Magistratura, que se consolidou como "um efetivo 'órgão de autogoverno'" nos anos 1970 para os 7.000 magistrados italianos (Sberna e Vannucci, 2013, p. 581, tradução nossa). O Conselho é formado por 2/3 de seus membros eleitos pelos próprios juízes e apenas 1/3 pelo parlamento (Nelken, 1996). Mas o Alto Conselho tem papel limitado, já que juízes e promotores são protegidos do controle das instâncias superiores do próprio Poder Judiciário (Guarnieri, 2015). Na prática, isso pode ser observado pelas regras de promoção na carreira dos magistrados, que são típicos instrumentos de incentivo no serviço público para que subordinados observem os desejos da chefia.

> "(…) o desempenho no trabalho é avaliado pelo Alto Conselho por meio de uma avaliação 'global' e não é

> segredo que, uma vez que essas avaliações são quase todas invariavelmente positivas, promoções são de fato exclusivamente reguladas por antiguidade. Além disso, uma vez que as promoções não mais dependem da existência de postos vagos nos altos níveis, o magistrado que é promovido obtém seu salário na mais alta escala enquanto exerce sua função anterior: cada membro do Judiciário pode alcançar o mais alto posto, pelo menos do ponto de vista econômico, em vinte e oito anos sem se submeter a nenhuma seleção profissional relevante" (Pederzoli e Guarnieri, 1997, p. 330, tradução nossa).

A consequência é que com a "exceção dos esforços recentes para coordenar a luta contra o crime organizado, cada promotoria é autônoma" (Nelken, 1996, p.100, tradução nossa), o que permite que as preferências pessoais sejam percebidas na atuação dos magistrados em suas atividades de combate ao crime e na condução de investigações (Di Federico, 1995), refletindo em uma atuação menos previsível e uniforme.

Esse modelo incomum em democracias, em que um ator é pouco *accountable,* poderia ser minimizado por uma baixa discricionariedade. A legislação que prevê que não se pode lançar uma quantidade *X* de poluentes, para resgatar um exemplo dado por Schoenbroad (1993), é diferente daquela que diz que não se deve lançar uma quantidade excessiva, o que permite interpretação do burocrata.

A ação penal na Itália pode sugerir menor discricionariedade à primeira vista, já que ela é de tipo "legal" e, portanto, compulsória. "Sob esse princípio, é obrigatória a instauração de um processo para todos os delitos sobre os quais existam evidência de culpa do acusado, e o critério de interesse público é irrelevante na tomada de decisão do promotor" (Fionda, 1995, p. 9, tradução nossa). Não caberia

escolha, como nos modelos de promotoria burocrático e eleitoral: o promotor italiano deveria apresentar necessariamente todas as ações penais, independentemente da gravidade, para um julgamento.

Essa exigência pode ser lida de duas maneiras. Por um lado, seria um instrumento de defesa da própria sociedade, porque não cabe ao promotor isoladamente interromper uma ação por razões que nem sempre são claras. O que enfraquece esse mecanismo, contudo, é que o juiz e o promotor fazem parte da mesma instituição, diminuindo a possibilidade de *checks and balances* internos ao sistema. Por outro lado, essa compulsoriedade da ação penal é uma garantia aos próprios promotores contra ingerências políticas, já que nenhum ator externo ao MP pode usar de expedientes para barrar o processo, porque os promotores estão "protegidos de qualquer forma de *accountability*" (Pederzoli e Guarnieri, 1997, p. 334, tradução nossa).

Essa aparente falta de discricionariedade, contudo, ficou fragilizada pela aprovação, em 1989, de um novo código criminal, em que o poder de dirigir a Polícia na fase de investigação passou a ser responsabilidade dos promotores (Pederzoli e Guarnieri, 2008)[13]. A discricionariedade, na prática, não é mais limitada pelo princípio da legalidade, já que o promotor não espera passivamente ser acionado para iniciar um processo penal e, portanto, apenas aceitar as provas levantadas por outro ator.

[13] Duas mudanças importantes nessa reforma: o fim do juiz de instrução, em que o magistrado tem um papel mais ativo nas questões criminais, e a consequente substituição do modelo "inquisitorial" pelo "adversarial", em que o juiz é neutro em relação a acusação e defesa (Sberna e Vannucci, 2013; Guarnieri, 2015). Mas o fato de magistrados pertencerem à mesma instituição, contudo, limita a independência do juiz em relação à acusação. Os promotores, segundo Nelken, nunca agiram "simplesmente como uma contraparte oficial do advogado de defesa" (1996, p. 100, tradução nossa).

> "Em outras palavras, é perfeitamente legítimo que iniciem ou protagonizem, com grande independência, investigações de qualquer tipo, sobre quaisquer cidadãos, utilizando de diversas forças policiais para verificar se as infrações que eles (mais ou menos justificadas) assumem existir, foram realmente cometidas" (Di Federico, 1995, p. 237, tradução nossa).

O paradoxo aqui, continua o autor, é que

> "[…] a preservação da irrealizável previsão constitucional das iniciativas criminais compulsórias, longe de proteger a igualdade dos cidadãos frente à lei, frequentemente promove tratamentos desiguais por conta das diferentes orientações dos vários promotores" (Di Federico, 1995, p. 239, tradução nossa).

Além disso, dada a amplitude de matérias que podem ser tratadas por meio de uma ação penal, "[…] junto com as criativas interpretações de muitos membros do Judiciário permite a eles motivos suficientes para iniciar investigações em grandes áreas de atividades administrativas, políticas e mesmo econômicas" (Pederzoli e Guarnieri, 1997, p. 334, tradução nossa). A lista de assuntos em que os promotores podem se envolver é longa: vai desde segurança no trabalho até questões de poluição ambiental, passando por evasão de impostos, fraudes bancárias e corrupção. Em certo sentido, o promotor pode lançar mão da compulsoriedade quando lhe convém, definindo e implementando, muitas vezes baseado em critérios pessoais, a política criminal do país (Di Federico, 1995).

Dessa forma, todas as etapas do processo criminal – investigação, acusação e julgamento –, que podem englobar uma gama significativa de assuntos, convergiram para as mãos de uma única instituição: o Poder Judiciário italiano. Se um modelo como esse, por um lado, pode

diminuir os custos de transação gerados quando é preciso cumprir uma série de etapas e envolver instituições diversas, por outro, não há uma clara divisão de tarefas que poderia gerar um sistema de *checks and balances* interno ao sistema de justiça, aumentando a chance de correção de eventuais falhas ao longo do processo. Na Itália, a acusação tem significativa vantagem em relação à defesa em um processo criminal.

Em síntese, o MP italiano é um órgão de Estado autônomo em relação ao governo e aos eleitores e parte integrante do Poder Judiciário. Seus membros não são controlados por um poder hierárquico, e a ação penal não se restringe aos crimes comuns. Além disso, exercem controle sobre a Polícia durante as investigações, o que reforça que há espaço para discricionariedade desses magistrados. No modelo italiano, os órgãos de investigação, acusação e julgamento se confundem, em um modelo institucional em que altas doses de discricionariedade e autonomia não são limitadas por mecanismos de *accountability* externo. O modelo independente é um desenho institucional incomum à democracia.

Foi essa moldura institucional que garantiu que os magistrados italianos atuassem com ampla independência na Operação Mãos Limpas, permitindo a adoção de uma estratégia baseada em dois pontos: delações dos investigados e busca por apoio da opinião pública.

O primeiro ponto foi perseguido por meio de delações incentivadas obtidas graças a acordos de leniência, acertados com vistas a evitar "detenções antes dos julgamentos" (Guarnieri, 2015, p. 125, tradução nossa). "Tão logo presos os primeiros políticos e empresários –deliberadamente colocados pelos juízes milaneses em uma situação de tipo 'dilema do prisioneiro' – começaram a colaborar com os juízes, todo o mecanismo foi posto em movimento" (Sberna e Vannucci, 2013, p. 576, tradução nossa). Na busca de obter

vantagens para si, como não ir preso antes do julgamento, o investigado apontava outros nomes, o que garantia a sequência das investigações.

Outra parte da estratégia era obter o apoio da opinião pública utilizando a imprensa, especialmente a controlada de forma privada e que competia com os tradicionais veículos de comunicação públicos da Itália (Giglioli, 1996). Os magistrados italianos

> "[…] algumas vezes fizeram uso estratégico de suas habilidades para tornar públicas informações sobre acusações criminais, às vezes (ilegalmente) vazando a história para um jornalista aliado. Essa oferta não apenas era uma oportunidade para aumentar o prestígio, mas também possíveis vantagens para as investigações que eles estavam conduzindo" (Nelken, 1996, p. 101, tradução nossa).

De certa forma, os "jornalistas eram 'usados' pelos magistrados para levantar apoio para sua investigação" (Sberna e Vannucci, 2013, p. 576-577, tradução nossa). O que no início era uma competição entre políticos e magistrados pelo apoio popular, transferiu-se para o campo da luta partidária propriamente dita, com vários promotores disputando eleições e, inclusive, fundando um novo partido político (Guarnieri, 2015)[14].

O caso brasileiro

A partir da Constituição de 1988, que assim como a Constituição italiana de 1948 buscava responder ao período não democrático anterior, o modelo burocrático de MP no Brasil foi desfeito. No lugar de um órgão ligado ao governo, e portanto *accountable* e orientado por políticos, os promotores brasileiros, recebendo as mesmas garantias dos juízes, passam a

[14] Di Pietro fundou o partido Italia Dei Valori (Guranieri, 2015).

ser significativamente autônomos em relação à *accountability* de outras instituições públicas[15] e dos eleitores, com exceção do Poder Judiciário. Um membro do MP agir no sentido desejado pelos cidadãos é uma coincidência, mas não consequência de estímulos gerados por eleições ou por instrumentos cotidianos de controle por parte do governo ou de políticos.

Assim como na Itália, essa autonomia não se refere somente aos atores externos, mas também à própria estrutura interna. O procurador-geral, supostamente o chefe do MP, possui poucos instrumentos institucionais para incentivar certos comportamentos e desestimular outros[16]. Além da estabilidade no emprego dos promotores, dois outros princípios institucionais limitam o poder do procurador-geral: o primeiro é a promoção por antiguidade, permitindo que mesmo os promotores não alinhados, menos combativos e com um estilo mais "burocrático" tenham progressão na carreira[17]. O segundo instrumento é o princípio do "promotor natural", que impede que o procurador-geral ou os órgãos colegiados da instituição selecionem os promotores de suas preferências para casos específicos, já que um réu somente pode ser processado por aquele previamente designado da comarca.

Uma maneira de contornar essas limitações é a criação, por parte do procurador-geral da república, assim como dos procuradores-gerais de justiça dos estados, de forças-tarefas ou grupos especiais para o combate a crimes mais

[15] Em 2003 foi criado o Conselho Nacional do MP. Embora essa iniciativa pudesse sugerir uma maior *accountability* sobre os MP estaduais e o Federal, na verdade, seus membros são majoritariamente promotores. Portanto, o critério de que a *accountability* é exercida por um ator externo não é totalmente atendido.

[16] Referência a instrumentos previstos em legislação, sem levar em conta aqueles de tipo mais simbólicos, na "zona nebulosa das instituições" (Arrow, 1985, p. 50, tradução nossa), estudados pela sociologia das profissões ou pelos sociólogos neoinstitucionalistas, como laços de amizade, posicionamentos político-partidários etc. (Peters, 2012).

[17] Segundo Silva (2001), há os promotores "de fatos" e "de gabinete".

complexos, o que foi feito na Operação Lava Jato. Nesse sentido, a chefia da instituição pode escolher os promotores mais afinados ou incentivar um alinhamento. Embora essa iniciativa permita que o procurador-geral crie alguma marca frente ao cenário monocrático que é a instituição, por outro, pode ser uma maneira de driblar o princípio do promotor natural, um dos poucos instrumentos de limitação ao poder dos promotores e de defesa do cidadão.

Autonomia, contudo, pode ser menos incomum ao modelo democrático quando acompanhada de baixa discricionariedade. Uma instituição autônoma que simplesmente aplica a lei é diferente de outra que a interpreta. "Uma coisa [...] é colocar as políticas públicas para além do controle democrático de acordo com as relativamente fixas cláusulas da constituição e outra completamente diferente é colocá-las nas mãos de uma agência de governo com um poder discricionário" (Shapiro, 1997, p. 289, tradução nossa). Em relação à ação penal, monopólio do MP e sua mais tradicional atribuição, os constituintes, assim como seus pares italianos, optaram por um modelo de menor discricionariedade, pelo menos em tese[18]. Diferentemente do adotado pelo desenho burocrático e eleitoral de promotoria, os promotores brasileiros são obrigados pelo "princípio da legalidade" a levar todos os casos encaminhados pela Polícia ao Poder Judiciário. Além de diminuir a discricionariedade, diferentemente do sistema de justiça italiano, criou-se uma divisão de tarefas, o que permite à justiça ter um mecanismo de *checks and balances* interno ao próprio sistema: o policial investiga, o promotor acusa e o juiz decide sobre o caso. Por outro lado, o princípio da legalidade também cumpre o papel de proteger o promotor contra ingerências externas, já que o

[18] Existem outros instrumentos nas mãos dos promotores brasileiros, mas que não foram centrais na Operação Lava Jato: a ação civil pública, o inquérito civil e o termo de ajuste de conduta (TAC). Além da discricionariedade, o inquérito e o TAC não precisam nem passar por um juiz (Arantes, 1999).

integrante do MP poderá alegar que não cabe a ele decidir se um caso contra um político, por exemplo, merece ou não ser levado à justiça.

No modelo criado pelos constituintes brasileiros, portanto, o MP se aproximava do modelo italiano pela i) autonomia da instituição em relação aos atores externos; ii) proteção dos promotores contra ingerências dos supostos chefes do MP e iii) adoção do princípio da legalidade em relação à ação penal, que limita a discricionariedade do promotor. As diferenças entre o sistema de justiça de primeira instância dos dois países, contudo, eram que iv) juízes e promotores não fazem parte da mesma instituição e v) promotores não são responsáveis por conduzirem investigações criminais, ambas iniciativas que limitam poder e aumentam as chances de correção de erros e arbitrariedades da própria justiça. A Constituição brasileira de 1988 garantiu autonomia aos promotores, mas buscou gerar uma espécie de *checks and balances* interno ao sistema. Nesse modelo, os custos de transação são mais altos do que na Itália, o que poderia dificultar o combate à corrupção, mas geraria maior possibilidade de corrigir eventuais erros durante o processo. O modelo italiano, por sua vez, facilita a atuação contra a corrupção, diminuindo os custos de transação, porque todas as etapas – investigação, acusação e julgamento – são concentradas na mesma instituição. Por outro lado, isso pode prejudicar o direito à defesa, além de aumentar a possibilidade do erro pela falta de controles internos.

O modelo institucional da Constituição de 1988, contudo, é diverso em alguns aspectos daquele em que se dá a Operação Lava Jato em primeira instância. As diferenças entre os ministérios públicos brasileiro e italiano – pontos IV e V – foram minimizadas por aparentes acordos tácitos entre os atores da Lava Jato e por mudanças na legislação patrocinadas por políticos durante os governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016) e pelo STF, diminuindo os

custos de transação ao combate à corrupção também no Brasil. Houve uma migração, não necessariamente permanente, do modelo autônomo de promotoria brasileira para algo mais próximo do modelo independente encontrado na Itália. Os instrumentos de *checks and balances* internos ao sistema de justiça, entretanto, tornaram-se mais frágeis.

Essas mudanças identificadas no Brasil devem-se, pelo menos em parte, aos três "deslocamentos" experimentados pelo sistema de justiça brasileiro no que diz respeito ao combate à corrupção nos últimos anos (Arantes, 2014). Um dos deslocamentos foi a passagem da esfera civil para a criminal; os promotores, que antes baseavam sua atuação no combate à improbidade administrativa por meio da ação civil, passaram a adotar a ação penal como o instrumento de luta contra a corrupção. Arantes aponta que o uso da ação civil nas primeiras experiências de combate à corrupção posterior a 1988 se impunha porque, diferentemente da ação penal, os promotores não precisavam da autorização de juízes e da dependência da Polícia para conduzir investigações, graças à previsão constitucional de que o inquérito civil é monopólio do MP. Assim, os promotores contornavam a necessidade de uma "triangulação entre os principais atores do sistema" (Arantes, 2014, p. 6) e as dificuldades relacionadas a articular instituições diversas, podendo conduzir suas próprias investigações e atuando com mais liberdade. Outro motivo é que com a chamada "Lei da delação Premiada" (Lei 12.850/13), os promotores passaram a poder negociar, sem a interferência direta de um juiz, penas menores para um acusado em troca de denúncias de supostos comparsas, nivelando com matérias cíveis a discricionariedade do Ministério Público para assuntos criminais (Avritzer e Marona, 2017; Kerche e Marona, 2018).

Para completar esse deslocamento, o STF em 2015 autorizou de forma definitiva que o MP conduza inquéritos penais, contrariando o desejo dos constituintes, mas

tornando legal prática já exercida por muitos promotores (Kerche, 2014). Ou seja, no lugar de aguardar o resultado das investigações da Polícia para, obrigatoriamente, apresentar o caso ao Poder Judiciário, diminuindo em tese a discricionariedade, os promotores podem atuar de maneira pró-ativa e com maior independência da Polícia, um dos vértices do triângulo da justiça.

Os outros deslocamentos foram a passagem de um modelo baseado em "competição" e "sobreposição" entre as instituições do sistema de justiça para um modelo "cooperativo", e o protagonismo dos atores federais e não mais estaduais no combate à corrupção. Em ambos os casos, "não por qualquer reforma na legislação, mas por uma maior articulação e sintonia de propósitos entre as três instituições diretamente envolvidas com os processos judiciais, pelo menos no plano federal" (Arantes, 2014, p. 9).

A colaboração da Polícia Federal com os promotores na primeira instância da Lava Jato, o que não significa que seja harmoniosa em todos os momentos[19], é facilmente identificável e celebrada[20]. A parceria do juiz é menos evidente; alguns indícios, contudo, reforçam a hipótese de que ela existe. Primeiro, como aponta Arantes (2014), a mudança da estratégia da ação civil para a penal somente foi possível porque os atores passaram a trabalhar de forma cooperada e isso não seria plenamente possível se o Poder Judiciário também não colaborasse. O segundo indício são as críticas

[19] Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/04/18/Pol%C3%ADcia-Federal-e-Minist%C3%A9rio-P%C3%BAblico-travam-disputa-velada-na-Lava-Jato.-Qual-o-papel-de-cada-um>. Acesso em: 04 set. 2018.

[20] "O Ministério Público Federal e a Polícia Federal trabalharam de modo integrado. Ambos foram e são essenciais para o sucesso do caso. As medidas solicitadas à Justiça e operacionalizadas pela Polícia foram feitas com o aval e concordância do Ministério Público, e as atividades dos procuradores da República contaram com a concordância e o apoio da PF. O caso é um exemplo de união de esforços para lutar contra a corrupção, a impunidade e o crime organizado". Disponível em: <http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/investigacao/fluxo-da-investigacao>. Acesso em: 31 mar. 2017.

recorrentes de que a defesa estaria em desvantagem em relação à acusação na Lava Jato e que o MP estaria sendo privilegiado pelo juiz de primeira instância[21]. Terceiro, além das medidas solicitadas pela Polícia Federal e MP autorizadas pelo juiz na fase de investigação, há mais chance de um nome acusado pelo MP ser condenado do que absolvido. Dos 117 réus, 92 (78,6%) foram considerados culpados em pelo menos uma das acusações[22].

Essas mudanças minimizam as diferenças entre o sistema italiano e brasileiro. Além do baixo grau da *accountability* do MP, da falta de hierarquia e do princípio da legalidade, temos um sistema de justiça na primeira instância da Lava Jato em que as fronteiras institucionais dos atores envolvidos não são mais tão demarcadas e a possiblidade do MP trabalhar em conjunto com a Polícia ou investigar por moto-próprio foram reforçadas. Na Operação Lava Jato, pelo menos em sua instância inicial, os custos de transação de uma ação penal para o combate à corrupção diminuíram por conta de uma espécie de fragilização das fronteiras institucionais entre Poder Judiciário, MP e Polícia. Se o MP na Operação Lava Jato e o MP italiano na Operação Mãos Limpas não são animais da mesma espécie, talvez por conta do foro privilegiado e pelo protagonismo do procurador-geral por meio de forças-tarefas no caso brasileiro, são pelo menos do mesmo gênero, usando conceitos da biologia.

Essa moldura institucional, que aproximou o Brasil do modelo italiano e é diversa daquela aprovada pelos

[21] Segundo Toron (2016), o direito à defesa foi prejudicado durante a Lava Jato pela "escassez de tempo para a apresentação das defesas, denúncias fatiadas com o comprometimento da compreensão da narrativa fática e dificuldades de se conversar com os presos por meio de interfone no parlatório da cadeia da Polícia Federal" (p. 1). E, frente às reclamações, somente "havia ouvidos para a importância da acusação e a beleza da eficiente atuação do juiz Moro" (p. 8).

[22] Disponível em: <http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/denuncias-do-mpf>. Acesso em: 09 mar. 2017. Até o término desta pesquisa, foram 118 acusados, mas um faleceu durante o processo e não foi julgado.

constituintes brasileiros, facilitou que os atores do sistema de justiça envolvidos na Operação Lava Jato, especialmente na primeira instância, empregassem estratégias similares às dos magistrados da Operação Mãos Limpas. Por um lado, o abastecimento de veículos de imprensa com informações foi largamente utilizado, havendo "uma interação bastante próxima das instituições de justiça com as mídias e a opinião pública, em uma clara estratégia de legitimação dos agentes judiciais" (Almeida, 2016, p. 76). Por outro, as prisões, mesmo antes dos julgamentos e das condenações, serviram como um incentivo para as chamadas delações premiadas e pela inclusão de novos suspeitos, num sistema que se autoalimenta[23].

Considerações Finais

Os números superlativos de políticos e empresários investigados e presos na Operação Mãos Limpas na Itália não escondem, contudo, uma aparente unanimidade de que os magistrados foram incapazes de acabar com a corrupção na Itália e que o país ainda é um dos que mais padecem desse mal na Europa (Fukuyama, 2014). Como definiu Vannucci, em entrevista à BBC, "A Mãos Limpas pode ser considerada uma conquista incrível em curto prazo, mas um fracasso em longo"[24]. O problema é que as reformas institucionais necessárias não foram realizadas (Sberna e Vannucci, 2013), modificando pouco as bases que tornaram possível a ocorrência de ilegalidades. Além das consequências políticas,

[23] O juiz Sérgio Moro, um dos protagonistas da Lava Jato, reconhece que esta era a estratégia italiana: "A estratégia de ação adotada pelos magistrados incentivava os investigados a colaborar com a justiça: A estratégia de investigação adotada desde o início do inquérito submetia os suspeitos à pressão de tomar decisão quanto a confessar, espalhando a suspeita de que outros já teriam confessado e levantando a perspectiva de permanência na prisão pelo menos pelo período da custódia preventiva no caso da manutenção do silêncio ou, vice-versa, de soltura imediata no caso de uma confissão (…)" (Moro, 2004, p. 58).

[24] Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160316_lavajato_dois_anos_entrevista_lab>. Acesso em: 14 fev. 2017.

com o desmonte do sistema partidário e a eleição do controverso Berlusconi, houve uma espécie de frustração por parte da sociedade, já que o número de condenações teria sido proporcionalmente baixo – dos 3.200 réus, 2.200 não foram condenados. E o resultado é que a corrupção deixou de ser importante no debate eleitoral: somente 0,2% dos eleitores em 2008 consideravam o tema como a pauta prioritária do governo (Sberna e Vannucci, 2013).

Em relação ao Brasil, seria prematura uma conclusão definitiva sobre a Operação Lava Jato de maneira geral e sobre seu braço na primeira instância de maneira específica. Não se sabe, por exemplo, se algum dos protagonistas tentará a carreira política, como foi o caso entre os magistrados italianos. Também não é ainda possível afirmar se esse modelo será reproduzido em outras comarcas e para diferentes casos. Os resultados da movimentação dos políticos no calor dos acontecimentos para limitar a judicialização do combate à corrupção e se proteger de prisões decretadas pelo Judiciário, semelhante ao que ocorreu na Itália pós-Mãos Limpas, têm resultados ainda incertos. Mas uma coisa parece ser inequívoca: o combate à corrupção feito pelo sistema de justiça na Operação Lava Jato, particularmente na primeira instância, deixará marcas no sistema político em nível nacional e seus reflexos serão sentidos ainda por muito tempo.

Fábio Kerche
é doutor em Ciência Política pela USP e pesquisador titular da Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro. Este artigo foi escrito enquanto o autor estava como *research fellow* no *Center for Latin American and Latino Studies da American University*, Washington, DC. Uma versão preliminar foi apresentada na MACLAS 2017 (Middle Atlantic Council of Latin American Studies) com o título “Brazilian Prosecutor’s office and the ‘italianization’ of the fight against corruption”.

Agradeço a leitura e sugestões de Matthew Taylor, Gilberto Rodrigues, Márcio Cunha Filho, Celina de Souza, Rafael Ioris, Sérgio Ferraz e aos pareceristas anônimos desta revista. Desnecessário dizer que os eventuais erros são de minha responsabilidade.

Bibliografia

AAKEN, Anne van; FELD, Lars P.; VOIGT, Stefan. 2010. Do independent prosecutors deter political corruption? An empirical evaluation across seventy-eight countries. *American Law and Economic Review*, v. 12, n. 1, pp. 204-244.

ALMEIDA, Frederico de. 2016. Justiça, combate à corrupção e política: uma análise a partir da operação Lava Jato. *Revista Pensata*, v. 5, n. 2, pp. 69-82.

ARANTES, Rogério Bastos. 1999. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Rev. Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 39, pp. 83-102.

_____.2002. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Fapesp.

_____. 2014. Maluf x Genoino: (des)caminhos da Justiça no combate à corrupção no Brasil. Paper apresentado no IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Brasília, 4 a 7 de agosto.

ARROW, Kenneth J. 1985. The Economics of agency. In: PRATT, John W.; ZECKHOUSER, Richard. J. (eds.). *Principals and agents: The structure of business*. Boston: Harvard Business School, pp.37-51.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie. 2017. A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. *Dados*, v. 60, n. 2, pp. 359-393.

BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas. (ed.). 2014. *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford: Oxford University Press.

BURBANK, Stephen. B.; FRIEDMAN, Barry. (eds.). 2002. *Judicial independence and the crossroads: an interdisciplinary approach*. Thousand Oaks: Sage Publications.

DAHL, Robert. A. 1982. *Dilemmas of pluralist democracy*: autonomy vs. control. New Haven: Yale University Press.

DI FEDERICO, Giuseppe. 1995. Italy: a peculiar case. In: TATE, C. Neal.; VALLINDER, Torbjörn. (eds.). *The global expansion of judicial power*. Nova York: NYU Press, pp. 233-241.

FIONDA, Julia. 1995. *Public prosecutors and discretion*: a comparative study. Oxford: Clarendon Press.

FUKUYAMA, Francis. 2014. *Political order and political decay*. Nova York: Farrar, Straus and Giroux.

GIGLIOLI, Pier Paolo. 1996. Political corruption and the media: the Tangentopoli affair. *International Social Science Journal*, v. 48, Issue 149, pp. 305-438.

GINSBORG, Paul. 1996. Explaining Italy's crisis. In: GUNDLE, Stephen; PARKER, Simon. (eds.) *The new Italian republic: from the fall of the Berlin wall to Berlusconi*. Londres: Routledge, pp. 19-39.

GUARNIERI, Carlo. 1995. Judicial independence and policy-making in Italy. In: TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. (eds.). *The Global expansion of judicial power*. Londres: NYU Press, pp. 243-259.

_____. 2015. The courts. In: JONES, Erik; PASQUINO, Gianfranco. (eds.). *The Oxford handbook of Italian politics*. Oxford: Oxford University Press, pp.120-132.

GRUBER, Judith E. 1987. *Controlling bureaucracies*: dilemmas in democratic governance. Berkeley, Los Angeles, Londres: University of California Press.

JOHNSON, David T. 2012. Japan's prosecution system. In: TONRY, Michael. (ed.). *Prosecutors and politics: a comparative perspective*. Chicago: The University Chicago Press, pp. 35-74.

KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. 2018. O Ministério Público na Operação Lava Jato: como eles chegaram até aqui? In: KERCHE, Fábio, FERES Jr., João. (coords.) *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Editora Contracorrente, pp. 69-100.

KERCHE, Fábio. 2005. Agências responsáveis pela ação penal: um estudo comparativo. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 54, pp. 127-152.

_____. 2009. *Virtude e limites:* autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil. São Paulo: Edusp.

_____. 2014. O Ministério Público no Brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro. *Revista USP*, n. 101, pp. 114-120.

JOHNSON, Charles A..; BRICKMAN, Danette. 2001. *Independent counsel*: the law and the investigations. Washington: CQ Press.

LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. 2017. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo da burocracia. *BIB*, n. 83, pp. 21-42.

MORO, Sérgio Fernando. 2004. Considerações sobre a operação mani pulite. *R. CEJ*, n. 26, pp. 56-62.

NELKEN, David. 1996. The judges and political corruption in Italy. *Journal of Law and Society*, v. 23, n. 1, pp. 95-112.

O'DONNELL, Guillermo. 1998. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, pp.27-54.

PEDERZOLI, Patrizia; GUARNIERI, Carlo. 1997. The judicialization of politics, Italian style. *Journal of Modern Italian Studies*, v. 2, n. 3, pp. 321-336.

PEDERZOLI, Patrizia; ANIA, G. 2004. The reform of the judiciary. *Italian Politics*, Vol. 20, pp. 153-171.

PETERS, Guy B. 2012. *Institutional theory in political science*. Nova York: Continuum.

PRATT, John W.; ZECKHAUSER, Richard Jay. (ed.). 1984. *Principals and agents: the structure of business*. Boston: Harvard Business School Press.

PRZEWORSKI, Adam. 1998a. Sobre o desenho institucional do Estado: Uma perspectiva *agent x principal*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro; FGV, pp. 39-75.

_____. 1998b. *The State and the citizen*. Paper preparado para o seminário Society and Reform of the State, Conselho da Reforma do Estado, São Paulo, 26 a 28 de março.

ROSSETTI, Carlo. 2000. The prosecution of political corruption: France, Italy and the USA – A comparative view. *Innovation*, v. 13, n. 2, pp. 168-181.

SBERNA, Salvatore; VANNUCCI, Alberto. 2013. 'It´s the politics, stupid!': the politicization of anti-corruption in Italy". *Crime Law Soc. Change*, v. 60, pp. 565-593.

SCHOENBROAD, David S. 1993. *Power without responsibility*: how congress abuses the people through delegation. New Heaven: Yale University Press.

SHAPIRO, Martin. 1997. The problems of independent agencies in the United States and the European Union. *Journal of European Public Policy*, v. 4, n. 2, pp. 276-291.

_____. 2013. Judicial independence: New challenges in established nations. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, v. 20, n. 1, pp. 253-277.

SILVA, Cátia Aida. 2001. Promotores de justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, n. 45, pp. 127-144.

TAVARES FILHO, Newton. 2016. *Foro privilegiado*: pontos positivos e negativos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/

estnottec/areas-da-conle/tema6/2016_10290_foro-privilegiado-pontos-positivos-e-negativos>. Acesso em: 06 jan. 2017.

TERQUEM, F. 1998. *Le coup D'État judiciaire*. Paris: Éditions Ramsay.

TONRY, Michael. 2012. Prosecutors and politics in comparative perspective. In: *Prosecutors and politics: a comparative perspective*. Chicago: The University Chicago Press, pp. 1-33.

TORON, Alberto Zacharias. 2016. O direito de defesa na Lava Jato. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. v. 122, Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/122.01.PDF>. Acesso em: 31 mar. 2017.

WEBER, Max. 1972. *Ciência e política*: duas vocações. São Paulo, Cultrix.

WEST, William. F. 1995. *Controlling the bureaucracy*: institutional constraints in theory and practice. Londres: Rotledge.

CC BY

A RECONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA BOLIVIANA: RECONSTITUIÇÃO DE UM CICLO DE CRISES[1]

Rafaela N. Pannain

é pesquisadora de pós-doutorado do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap). São Paulo, SP, Brasil. E-mail: <rafaelapannain@hotmail.com>

Orcid: 0000-0002-4782-0896

http://dx.doi.org/10.1590/0102-287313/105

Introdução

A possibilidade de reestruturação da ordem estatal para a participação dos indígenas na Bolívia se deu a partir da mobilização de organizações indígenas e camponesas. Embora a transição para o regime democrático tenha ocorrido no final da década de 1970 e no início da seguinte, é possível dizer que ela não se completou até a primeira década do século XXI, quando representantes dos setores subalternos tiveram pela primeira vez a oportunidade de participar de posições importantes no Estado.

A vitória de Evo Morales, em 2005, a elaboração de uma nova constituição política, entre 2006 e 2008, e as eleições dos membros do Poder Legislativo, em 2005 e 2009, marcaram a inclusão de parte da população indígena boliviana no

[1] Este artigo apresenta parte da reconstituição do processo crítico boliviano analisado em minha tese de doutorado (Pannain, 2014), que contou com o financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), processo nº 10/17678-1, e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Agradeço a Brasílio Sallum Júnior pela orientação desta pesquisa, a Débora Alves Maciel, Caio Vasconcellos e pareceristas anônimos(as) pelos comentários e sugestões a este artigo.

campo político institucional nacional. Tal mudança resultou de uma grave crise política desencadeada por uma forte mobilização social entre os anos de 2000 e 2005, de setores que se encontravam praticamente excluídos da política institucional do país. A mobilização de setores subalternos, principalmente indígenas e camponeses, rompeu as fronteiras do campo político institucional.

Este artigo apresenta a dinâmica do processo político pelo qual as organizações indígenas e camponesas romperam as fronteiras desse campo, aumentando seu espaço de atuação. A reconstrução do ciclo de crises políticas apresentada acompanha três organizações sociais centrais nas mobilizações populares: a *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia* (CSUTCB), a *Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia* (Cidob) e o *Consejo de Ayllus y Markas del Qullasuyu* (Conamaq)[2]. A análise da atuação dessas organizações, nos diferentes momentos do ciclo de crises políticas, faz-se necessária para o entendimento de suas diferenças e da importância de suas alianças, bem como da recomposição do campo uma vez superada a crise.

A análise da crise política como método

Encontramos, na literatura, explicações estruturais e conjunturais para a crise política estudada. Algumas destacam a persistência de um colonialismo interno na Bolívia, corroborando a interpretação de Silvia Rivera Cusicanqui (1983) sobre a incapacidade da Revolução Nacional de 1952 em acabar com o padrão de organização social construído

[2] A CSUTCB, diferentemente das outras duas organizações, se formou em 1979 reivindicando a dupla identidade de seus membros: camponesa e indígena. Apesar da ênfase na identidade indígena no momento de sua formação e da importância que essa tomou em diferentes momentos da história da organização, no cenário político boliviano atual ela é mais identificada por sua identidade camponesa. Por essa razão, ao longo deste artigo, refiro-me à CSUTCB como uma organização camponesa. Para uma análise detalhada da formação dessas organizações, bem como dos principais movimentos sociais bolivianos, cf. García Linera. (2008b).

durante a colônia, apesar de seu discurso homogeneizante e suas pretensões antioligárquicas (cf. Dunkerley, 2007; García Linera, 2008a; Hylton e Thomson, 2005; Tapia, 2007). Outras apontam causas relacionadas às estruturas políticas de "curta duração", especialmente referentes ao modelo neoliberal de configuração estatal e às crises de legitimidade dos partidos políticos e do modelo de aliança reeditado desde 1985 (cf. Calderón Gutiérrez e Gamarra, 2004; Chávez e Mokrani, 2007; Mamani Ramírez, 2007; García Linera, 2008a; Mayorga, 2009; Tapia, 2005).

Embora essas análises apontem importantes justificativas para o desencadeamento das mobilizações populares, elas não permitem compreender como setores subalternos rompem as fronteiras do campo político institucional e sua reorganização uma vez superada a crise. Diferentemente das análises que explicam o último ciclo de crises políticas na Bolívia a partir de suas causas, proponho um estudo da dinâmica dessas crises. Segundo Michel Dobry (1992), quando nos concentramos nas causas e consequências das crises, negligenciamos o que é fundamental para sua compreensão: a dinâmica das lutas entre os atores. Haveria, assim, uma possível autonomia entre causas e processos de crise que essas análises não levariam em conta.

Partindo da perspectiva proposta por Dobry, atentamos para a fluidez do sistema social em momentos críticos, observada a partir da mudança na configuração interna e externa dos setores sociais. O autor trata de sistemas sociais complexos, caracterizados pela autonomia relativa de seus setores dotados de lógicas sociais, temporalidades, culturas, vocabulários específicos e historicamente construídos. As lógicas setoriais definem os cálculos pertinentes para os atores. Há, dessa forma, uma racionalidade socialmente estruturada, restrita pelas lógicas setoriais.

A fluidez das estruturas sociais em momentos críticos é caracterizada por uma redução da autonomia dos setores.

Durante graves crises políticas, há uma ruptura nas rotinas, nas temporalidades do setor da política institucional, e os cálculos realizados pelos atores deixam então de ser guiados especialmente pelas lógicas próprias de cada setor, gerando imprevisibilidade. Com a redução da autonomia do setor da política institucional, suas fronteiras passam a ser permeáveis à atuação de atores de outros setores. Dessa forma, as grandes crises políticas correspondem a mobilizações multissetoriais,

A fluidez do sistema social nos momentos de crise, formulada teoricamente por Dobry, foi igualmente observada por René Zavaleta Mercado (1983) ao estudar importantes mobilizações sociais ocorridas na Bolívia em novembro de 1979. O autor argumenta que, na Bolívia, a união entre as classes camponesa e operária foi possível apenas durante uma grave crise política, a qual teria criado uma intersubjetividade, ou seja, uma lógica comum a grupos que teriam lógicas tão distintas em conjunturas ordinárias. Segundo ele, as graves crises políticas seriam situações privilegiadas para o conhecimento da sociedade boliviana, em função da sua formação social *abigarrada* (heterogênea, bagunçada). Este conceito faz referência ao processo desigual de desenvolvimento do capitalismo na Bolívia, que não foi capaz de produzir em todo o território nacional "um processo de acumulação originária, no sentido de concentração da terra, concentração dos meios de produção e destruição de estruturas sociais e formas de vida preexistentes" (Tapia, 2010, p. 100). Para Zavaleta Mercado, grandes crises políticas são então acontecimentos nacionalizadores, por criar entre os diferentes setores sociais a possibilidade de um tempo comum, inexistente em conjunturas ordinárias.

***

A eleição de Evo Morales à Presidência da Bolívia foi precedida pelo ciclo de mobilizações populares iniciado

com a "guerra da água" e mobilizações do campesinato. A primeira fase da crise chegaria ao fim com a queda do presidente Carlos Mesa, em 2005. Embora a instabilidade política persista após 2006, quando o *Movimiento al Socialismo* (MAS), partido de Evo Morales, assume o controle do governo nacional, a crise política entra em uma nova fase. São as características distintas dos dois períodos deste processo de crise que nos permitem identificar duas fases do mesmo ciclo crítico. Para fins de análise, apresento aqui a primeira fase dividida em três diferentes momentos: a ascensão da mobilização, sua expansão e seu ápice.

A mobilização camponesa e a luta pela água: a "democracia pactuada" entra em crise

Acordos entre lideranças de grandes partidos políticos e de partidos menores foram característicos da política institucional boliviana entre 1985-2003, período conhecido como "democracia pactuada"[3]. Por duas décadas, esse sistema garantiu a alternância dos principais partidos no comando dos poderes Executivo e Legislativo[4]. Durante esse período, alcançou-se uma estabilidade institucional cujo alicerce foram a ausência de disputa entre projetos políticos significativamente distintos e a impossibilidade de influência de representantes da maioria indígena na política institucional em nível nacional. Embora um intelectual *aymara* tenha sido eleito vice-presidente em 1994 e deputados indígenas ocupassem algumas cadeiras no Congresso Nacional, suas posições ainda eram periféricas no campo (Urquidi, 2007, p. 180).

[3] Para os diferentes pactos entre os partidos políticos no período de 1984 a 2001, cf. Calderón Gutiérrez e Gamarra (2004, p. 7).

[4] De acordo com a Constituição Política boliviana vigente naquele período, caso nenhum candidato à presidência recebesse uma votação superior a 50% dos votos válidos, cabia ao Congresso escolher o presidente a partir de uma lista com os três primeiros colocados. Esse foi um mecanismo determinante no funcionamento do sistema político boliviano pois, até a década de 2000, nenhum candidato conseguiu a maioria dos votos dos bolivianos.

O fato de todos os governos durante a democracia pactuada terem declarado estado de sítio comprova que esse acordo entre elites era contestado por parte da sociedade boliviana (Pannain, 2014, p. 88); contudo, apenas em 2000 a contestação desencadearia um ciclo de crises políticas. Naquele ano, as mobilizações em torno do direito à água marcaram o início do fim da democracia pactuada e uma nova fase de fortalecimento das organizações camponesas e indígenas. A revolta popular em Cochabamba, conhecida como "guerra da água", a insurreição articulada pela CSUTCB no Altiplano de La Paz e a mobilização dos plantadores de folha de coca evidenciaram a desarticulação entre o poder político e a sociedade. Nos três casos, o campesinato indígena foi um ator central na mobilização social[5].

A primeira foi desencadeada pela transferência do serviço de água e esgoto da cidade de Cochabamba a uma empresa privada e pela promulgação da Lei de Água Potável e Esgoto Sanitário, em 1999. Além do grande aumento nas tarifas de água dos moradores de Cochabamba, essas mudanças desarticulariam os sistemas de captação e distribuição de água autônomos desenvolvidos por aqueles que viviam no campo e em bairros periféricos da cidade. Criada em novembro de 1999, a Coordenadoria de Defesa da Água e da Vida foi o resultado de uma articulação entre diferentes setores da sociedade, notadamente camponeses dos Vales de Cochabamba e operários urbanos. Bloqueios foram organizados nas estradas e principais avenidas da cidade. Apesar da resposta violenta inicial do governo, este se viu, com o crescimento da mobilização social, obrigado a modificar a contestada lei e devolver ao controle municipal a empresa de água de Cochabamba, agora em coordenação com representantes indicados pela Coordenadoria.

[5] Para uma revisão do que chamo de primeira fase do ciclo de crises políticas, cf. García Linera et al. (2008), Gutierrez Aguilar (2008) e Hylton e Thomson (2005).

Em abril de 2000, enquanto em Cochabamba ainda se viam os enfrentamentos em torno da privatização da água, camponeses iniciaram bloqueios em estradas dos departamentos de La Paz, Cochabamba, Oruro, Chuquisaca e Tarija contra a Lei de Águas. A atuação da CSUTCB e de seu secretário geral, Felipe Quispe, foi fundamental na mobilização. A retórica de Quispe evocava as lembranças do cerco de La Paz pelo líder indígena Tupac Katari no século XVIII e do exército indígena liderado no século seguinte por Zárate Willka. Destacou-se a insurreição organizada no departamento de La Paz, onde os protestos haviam sido fortemente reprimidos pelo governo, servindo de estopim para o incêndio de instalações do Estado boliviano por parte dos insurgentes.

Concomitantemente à mobilização camponesa organizada pela CSUTCB no Altiplano, outro importante setor do campesinato, os cocaleiros, levantou-se contra o governo central na região do Chapare cochabambino. Tratava-se de uma resposta à violência estatal – desencadeada pela política de eliminação da produção da folha de coca – e à ameaça ao sistema tradicional de uso da água. As disputas pelo controle da CSUTCB entre Felipe Quispe e Evo Morales, presidente das Seis Federações do Trópico Cochabambino, levaram à criação de dois diretórios paralelos da CSUTCB. Apesar dessas divergências, Quispe apoiaria o movimento cocaleiro quando este foi fortemente reprimido pelo governo.

Paralelamente às mobilizações nas ruas e estradas, tanto o movimento cocaleiro quanto o setor do campesinato representado por Quispe adotaram uma estratégia de participação no campo político institucional com a criação de partidos políticos. O *Movimiento al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos* (MAS-IPSP) – vertente do instrumento político surgido como *Asamblea para la Soberanía de los Pueblos*, em 1995, a partir do encontro de organizações camponesas e indígenas – teria como principal representante Evo Morales (Stefanoni, 2002). Já Quispe fundaria em 2000 o *Movimiento Indígena Pachakuti* (MIP).

Os indígenas das terras baixas entram em cena: a expansão da mobilização

Ainda em 2002, povos indígenas das terras baixas e altas organizaram a "Marcha pela Soberania Popular, pelo Território e pelos Recursos Naturais"[6]. Essa foi a quarta marcha organizada pelos indígenas das terras baixas desde a famosa "Marcha pelo Território e Dignidade" de 1990. Todas até então levavam em seu nome a defesa do território, principal reivindicação desses indígenas nas últimas décadas. Contudo, na marcha de 2002, pela primeira vez falava-se em "soberania popular". Os indígenas mobilizados não apenas reivindicavam que o Estado reconhecesse seus direitos, mas exigiam a participação no Estado e em sua redefinição, denunciando o projeto de lei que limitaria a participação da maioria dos bolivianos nos debates em torno da nova constituição. Exigia-se a convocação de uma assembleia constituinte na qual a participação dos diferentes setores sociais não estivesse necessariamente mediada pelos partidos políticos.

Teceu-se uma importante aliança entre representantes de setores subalternos a partir do encontro entre os indígenas das terras baixas que haviam iniciado a IV Marcha, organizados em torno do Bloco Oriente, indígenas das terras altas, representados pelo Conamaq, e organizações de camponeses e indígenas da Amazônia. Contudo, a dificuldade de articulação dos setores subalternos ficou evidente na ausência dos cocaleiros e na atuação de dirigentes da confederação de povos indígenas das terras baixas, a Cidob, com quem o governo negociou paralelamente um acordo com o intuito de desmobilizar a marcha. Este acordo foi rejeitado pelos organizadores da marcha e por autoridades do Conamaq. Fracassada a tentativa de esvaziar a mobilização,

[6] Para informações sobre a Marcha e seus preparativos, cf. o livro de Romero Bonifaz (2005), que participou da mobilização como assessor das organizações indígenas.

o governo se viu obrigado a assinar um novo acordo nacional pela Assembleia Constituinte com os representantes das organizações que haviam caminhado centenas de quilômetros até La Paz.

O fim da democracia pactuada: a crise atinge seu ápice

As eleições para presidente, deputados e senadores, em junho de 2002, ocorreram em um contexto de crescente mobilização social e seguidas derrotas dos governos nacionais. Nelas, o MAS-IPSP, representante do movimento cocaleiro, expandiu seu alcance para diferentes departamentos do país e obteve o segundo lugar nas eleições presidenciais, com a candidatura de Evo Morales. Contudo, ainda que o modelo econômico e político ao qual estava associado o ex-presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, o "Goni", já demonstrasse importantes sinais de crise, este foi eleito presidente com 22,46% dos votos. O grande percentual de votos de Evo Morales (20,94%) e de Manfred Reyes (20,91%), dois relativos *outsiders*, indica um enfraquecimento dos partidos que ocupavam as posições centrais no campo político institucional. Coube mais uma vez ao Parlamento escolher o presidente dentre os primeiros candidatos, reeditando um acordo político entre partidos, típico da "democracia pactuada".

No ano seguinte à eleição de Goni, a crise política atingiria seu ápice. Após o anúncio de um novo imposto sobre os salários, a *Central Obrera Boliviana* e Evo Morales convocaram a população a se rebelar contra a medida. A polícia nacional, igualmente afetada pelo novo imposto, juntou-se à mobilização, entrando em confronto com o exército. Os enfrentamentos deixaram um saldo de 15 mortos, entre policiais e militares, explicitando de forma incontestável a gravidade da crise. Em La Paz, os escritórios dos principais partidos da "democracia pactuada" e edifícios governamentais foram queimados. Nos confrontos de fevereiro, 34 pessoas foram mortas.

Em setembro, a CSUTCB comandada por Felipe Quispe organizou uma marcha em direção à sede do governo. Após forte repressão, Quispe iniciou uma greve de fome com outras duas mil pessoas, e bloqueios de estradas foram organizados em diversas províncias do Altiplano. Em diferentes províncias do departamento de La Paz, autoridades estatais foram expulsas e substituídas por autoridades sindicais ou comunais. Felipe Quispe explica os eventos daquele ano:

> A bandeira tricolor [boliviana] já não servia. Os monumentos tinham que ser destruídos. Destruímos alguns monumentos […] A polícia já não controlava, nós tínhamos a polícia sindical. Já não havia ladrões. Nós mesmos fazíamos justiça, através do direito indígena, ou justiça comunitária […] O poder estava nascendo, desde baixo, do chão[7].

O evento que define a amplidão que tomaria o levante popular de 2003 na região foi o ataque do exército, em 20 de setembro, aos habitantes de Warisata e Sorata, que assim como em outras partes do Altiplano, estavam mobilizados sob a liderança da CSUTCB comandada por Felipe Quispe. O resultado foi o assassinato de cinco pessoas, dentre elas uma criança.

No mês seguinte ao massacre de Warisata e Sorata, a revolta popular se intensificou com o anúncio do projeto do governo de exportar o gás para os Estados Unidos e México por um porto chileno. Dois fatores agravaram o quadro de descontentamento: a rejeição de grande parte da população à política de privatização realizada no anterior mandato presidencial de Sánchez de Lozada e o ressentimento histórico dos bolivianos por terem perdido o acesso ao mar para o Chile na Guerra do Pacífico (1879-1883). A cidade de El Alto, formada majoritariamente por migrantes camponeses

---

[7] Entrevista com a autora realizada em La Paz, em dezembro de 2013.

que se autoidentificam como indígenas, seria o principal palco da revolta de outubro – e seus habitantes, seus protagonistas e suas maiores vítimas.

O levante popular se espalhou pelo país. Setores sociais que desde 2000 vinham protagonizando mobilizações se uniram à luta contra o governo. Estradas foram bloqueadas por camponeses e greves gerais declaradas em importantes cidades. Em La Paz, algumas centenas de milhares de pessoas se reuniam. Nos últimos dias da insurgência popular, setores da classe média iniciaram uma greve de fome pedindo a renúncia do presidente boliviano.

No dia 17 de outubro de 2003, Sánchez de Lozada fugiu para os Estados Unidos com seus ministros mais próximos, dentre eles Sanchéz Berzaín, Ministro de Interior e um dos principais responsáveis pelo massacre cometido contra a população mobilizada, cujo resultado foi centenas de feridos e mais de sessenta pessoas mortas.

Com a posse do vice-presidente Carlos Mesa, a antiga ordem dava seus últimos suspiros. Apesar de oriundo de uma elite econômica e intelectual de La Paz, Mesa não era filiado a nenhum partido político. E, em função de seus embates com as elites do departamento de Santa Cruz, sua posse representou uma ruptura no bloco de poder. O MAS, segunda maior bancada no Parlamento, se tornou então fundamental para o novo governo. Pela primeira vez, o partido que havia se fortalecido com os votos daqueles que se levantavam contra a ordem vigente se tornou um dos alicerces do sistema político.

Sob forte pressão popular, Mesa convocou em 2004 um referendo sobre a concessão, exportação e utilização dos recursos do gás e sancionou a "Lei de Agrupações Cidadãs e Povos Indígenas", acabando com o monopólio dos partidos políticos nas eleições. A pressão popular vinha, mormente, das organizações indígenas e camponesas que se mantinham mobilizadas e que, em setembro de 2004, formalizaram

o "Pacto de Unidade", com objetivo criar uma plataforma comum de propostas para a convocação da Constituinte e para a nova Constituição. Os reflexos da marcha de 2002 apareceram em sua formação, cuja grande ausente foi a Cidob.

Em 2005, a crise política ganhou novo fôlego. Em janeiro, habitantes da cidade de El Alto se mobilizaram para expulsar a empresa Águas de Illimani. O movimento cocaleiro do Chapare, sob a liderança de Evo Morales, cujo partido já havia rompido com Mesa, anunciou a retomada dos bloqueios de estradas e o Conamaq realizou uma marcha até La Paz pela instauração da Assembleia Constituinte.

Sem o apoio do MAS ou da elite da Meia Lua[8], a fragilidade do governo Mesa se tornou evidente. Em 2 de junho, 60% das estradas do país estavam bloqueadas (Gutiérrez Aguilar, 2008, p. 291). Diferentemente de seu antecessor, o governo de Mesa não respondeu à mobilização social com repressão e, no dia 6 de junho de 2005, Carlos Mesa renunciou.

O processo de sucessão de Mesa envolveu uma grande disputa entre os que defendiam a ordem vigente e aqueles que buscavam subvertê-la. Manteve-se a mobilização social. Os insurgentes se opunham à possibilidade dos presidentes do Senado e da Câmara, os dois primeiros na linha de sucessão, assumirem o Poder Executivo, representando uma continuidade inaceitável da ordem política que vinha sendo questionada.

Ao impedir a posse daqueles representantes do Parlamento, a mobilização social provocou uma ruptura da ordem institucional, ampliando de forma definitiva o campo político institucional para a participação daqueles que, até então, tinham as ruas e estradas bolivianas como cenário privilegiado para sua atuação política.

---

[8] A região denominada Meia Lua abarca os departamentos de Santa Cruz, Pando, Beni e Tarija.

Outsiders ocupam posições centrais no campo: a segunda fase da crise

Como resultado da mobilização, Eduardo Rodríguez Veltzé, presidente da Suprema Corte de Justiça e terceiro na linha de sucessão, assumiu a presidência e convocou novas eleições para dezembro de 2005. Com 53,74% dos votos, pela primeira vez desde a volta à democracia, um partido (MAS-IPSP) alcançou a maioria nas urnas e nenhum "pacto" no Parlamento foi necessário para que fossem empossados Evo Morales e Álvaro García Linera. Iniciava-se a segunda fase do ciclo de crise política. A partir de 2006, os papéis se inverteram: aqueles que haviam sido deslocados das posições centrais do campo buscaram a desestabilização institucional; enquanto os movimentos sociais, que haviam levado à desestabilização dos governos anteriores, colocavam-se como defensores da nova ordem.

Essas eleições marcaram uma reordenação do campo político institucional. Dos três principais partidos do período da democracia pactuada, apenas o *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR) apresentou candidato às eleições presidenciais. Desde a reforma aprovada durante o governo Mesa, as elites políticas e econômicas bolivianas haviam se organizado nas chamadas "agrupações cidadãs", como o *Poder Democrático y Social* (Podemos), que se tornaria a maior força de oposição e cujo principal representante era o ex-presidente Jorge Quiroga. Portanto, se por um lado os resultados das eleições presidenciais de 2005 indicam a perda de apoio popular aos partidos da aliança que levou Sánchez de Lozada à Presidência, por outro, os resultados eleitorais gerais daquele ano apontam a possibilidade de rearticulação de parte da elite política por meio das novas siglas. Essa estratégia foi relativamente bem-sucedida, pois embora o MAS tenha eleito a maior bancada na Câmara dos Deputados, a oposição alcançou a maioria

dos votos no Senado, criando grandes entraves às iniciativas governamentais.

Não obstante as tentativas de bloqueio da oposição, o governo de Morales convocou eleições para deputados constituintes para julho de 2006. O governo enfrentava uma forte oposição do Senado e dos governadores da chamada Meia Lua, mas contava com o importante apoio das organizações indígenas e camponesas. A ausência de circunscrições especiais – demanda do movimento indígena que garantiria a representação direta de seus povos na Constituinte – tornava imperativa a cooperação dessas organizações com o MAS, que elegeu 53,7% dos deputados constituintes, entre "orgânicos", representantes das organizações sociais, e "convidados", intelectuais e profissionais urbanos (Garcés Velásquez, 2010, pp. 83-84).

À necessidade de articulação com o MAS e o governo acrescentava-se outra dificuldade, a construção de uma proposta comum entre as organizações sociais do Pacto Unidade[9]. Embora o Conamaq e a CSUTCB sejam, fundamentalmente, organizações que articulem camponeses indígenas do Altiplano boliviano, enquanto a CSUTCB nasce, em 1979, em torno de uma estrutura sindical, o Conamaq, formado quase vinte anos mais tarde, buscava a "reconstrução e consolidação dos povos indígenas originários, sob sua própria estrutura social, filosófica, política, econômica e cultural" (Consejo de Ayllus y Markas del Qullasuyu, 2008, p. 3). Essa diferença, aliada à disputa por influência nas comunidades do Altiplano, dificultava a aproximação das duas organizações durante os primeiros anos do ciclo crítico. No decurso do processo constituinte, o Conamaq formou com a Cidob o "bloco indígena". Essas organizações coincidiam em muitos pontos que lhes colocavam em dissenso com as

[9] Para uma revisão do processo constituinte boliviano, cf. Garcés Velásquez (2013), Iamamoto (2011), Romero Bonifaz, Böhrt Irahola e Peñaranda Undurraga (2009) e Schavelzon (2010).

organizações camponesas próximas ao MAS, dentre elas a CSUCTB, agora sob a liderança de Isaac Avalos, que participara da fundação do partido.

Não obstante as divergências a respeito de algumas propostas das organizações indígenas e camponesas para a nova constituição, em maio de 2007 o Pacto de Unidade apresentou uma proposta final consensual.

O tempo transcorrido entre a inauguração da Constituinte, em agosto de 2006, e a divulgação da última proposta do Pacto de Unidade foi marcado por uma intensa polarização política entre os constituintes próximos ao governo e à oposição e por alianças e acordos que teriam reflexos importantes na incorporação ou no rechaço de demandas das organizações do Pacto. O processo de crise política que se iniciara nos anos anteriores teve grande influência no desenrolar dos debates que ocorriam em Sucre, sede da Constituinte.

As disputas para a elaboração do regimento da Assembleia consumiram os primeiros meses de trabalho dos constituintes e, uma vez aprovados seu caráter originário e a regra dos dois terços para votação do novo texto, iniciou-se um trabalho de concertação por parte do MAS para alcançar o apoio necessário à aprovação da Constituição. Frente ao risco de que os acordos políticos excluíssem importantes demandas do movimento indígena, a Cidob organizou, em julho de 2007, a "VI Marcha Indígena pelas autonomias indígenas, terra e território e pelo estado plurinacional". Esse episódio, bem como a mobilização da *Asamblea del Pueblo Guaraní* (APG) para a inclusão de suas propostas sobre autonomia indígena, indicam os limites da abertura do campo político institucional representada pela Constituinte. Para muitos, o espaço da política continuava sendo as ruas e estradas do país.

Surgiram conflitos importantes entre algumas organizações do Pacto de Unidade e o MAS durante os trabalhos

da Constituinte; e, durante a VI Marcha Indígena, evidenciaram-se as divisões internas do Pacto. De um lado, o Conamaq se mobilizou em apoio à marcha da Cidob; de outro, a CSUTCB e as demais organizações camponesas coincidiam com o governo nas críticas à mobilização.

Como estratégia de boicote ao trabalho dos constituintes, parte da oposição adotou como bandeira a defesa da cidade de Sucre como "capital plena" da Bolívia. Frente ao impasse no qual se encontrava a Constituinte e a possibilidade iminente de fracasso, em setembro, organizações camponesas se dirigiram a Sucre e iniciou-se um processo de diálogo em La Paz na busca dos dois terços dos votos necessários para aprovar a Constituição, com a presença de constituintes e líderes de diferentes partidos de oposição e sob a coordenação do vice-presidente García Linera (Schavelzon, 2010, pp. 235-241). Foram então criadas as Comissões de Diálogo e Consenso e a de Coordenação Política (Carrasco Alurraide e Albó, 2008). Para Schavelzon, a tentativa de negociação com a oposição foi infrutífera, e ainda "debilitou as bases sociais do MAS, principalmente das organizações indígenas que viram cair por terra algumas de suas reivindicações" (2010, p. 270).

Apesar das divergências entre o MAS e as organizações indígenas durante os debates constituintes, estas dependiam fortemente do partido e de seus 137 constituintes para que fossem aprovadas suas demandas. Igualmente, a instabilidade política tornava o apoio das organizações indígenas fundamental para o MAS, pois sem a mobilização dos movimentos sociais, dificilmente o novo texto constitucional seria aprovado. Como resultado dessa aliança, em janeiro de 2007, movimentos sociais se reuniram com Evo Morales, García Linera, membros dos Poderes Executivo, Legislativo e da Constituinte, e criaram a *Coordinadora Nacional por el Cambio* (Conalcam), "uma espécie de 'estado maior' político cujo objetivo era apoiar o programa de reforma do governo

Evo Morales"[10]. A mobilização de indígenas e camponeses garantiu a aprovação do texto constitucional em dezembro de 2007.

A crise política se acirraria a partir de 2008, colocando em risco a continuidade do "processo de mudança" liderado por Evo Morales. Naquele ano, foram ocupadas mais de 75 instituições estatais em cinco departamentos, houve dois cercos ao Poder Legislativo, referendos ilegais sobre estatutos autonômicos departamentais foram realizados, ocorreu o episódio conhecido como "massacre de Pando" e a constituição foi reescrita em grupos de trabalho (Miranda, 2012).

Nos primeiros meses de 2008, fracassaram as diferentes tentativas de diálogo entre o governo e a oposição para a convocação do referendo sobre nova Constituição. O Podemos liderava a oposição ao governo no Senado, enquanto os governadores dos departamentos da chamada Meia Lua orquestravam o enfraquecimento do governo por meio de referendos autonômicos departamentais. A disputa política ultrapassava as fronteiras do campo político institucional e, assim como durante o período de realização da Constituinte, tomava as ruas e estradas do país. Episódios de racismo e violência contra indígenas, camponeses, as sedes de suas organizações e de organizações não governamentais que os apoiavam foram recorrentes em 2008. Em um desses episódios, camponeses foram detidos em Sucre por militantes opositores ao governo e obrigados a despir-se parcialmente na praça principal, queimar suas bandeiras e se ajoelharem enquanto a multidão gritava "Sucre de pé! Evo de joelhos!"[11].

Em dezembro de 2007, Morales enviara ao Congresso a Lei de Convocatória de um referendo revocatório – solução

---

[10] Disponível em: <https://bit.ly/2T0AdIX>. Acesso em: 15 abr. 2014.

[11] Esses atos de violência foram transmitidos por canais de televisão, e algumas dessas imagens se encontram disponíveis em: <http://youtu.be/Y6Da5bO890I>. Acesso em: 9 jul. 2016.

encontrada para o impasse nas negociações políticas depois da Constituinte. A população devia decidir a respeito da continuidade do mandato de Evo Morales e García Linera e das autoridades executivas dos nove departamentos bolivianos. No dia 10 de agosto, 67% dos bolivianos votaram a favor da continuidade do governo – vencedor em 95 das 112 províncias do país[12]. O resultado representava um aumento considerável em relação aos votos obtidos em 2005 e indicava que, ainda que derrotado na Meia Lua, parte significativa da população desses departamentos apoiava Morales.

Embora importante, o resultado do referendo não levou a uma superação imediata da crise política. No dia 10 de setembro, o governo denunciou que um golpe de estado "atípico" estava sendo planejado por "grupos paramilitares fascistas e terroristas" dos governos e comitês cívicos da Meia Lua, além de anunciar a expulsão do embaixador estadunidense, acusado de financiar os grupos opositores. Diferente do que ocorrera anos antes, o enfrentamento não se dava entre as forças repressivas governamentais e a população civil; agora, a disputa do campo político institucional se refletia nos embates nas ruas entre os que defendiam e se opunham ao *proceso de cambio*. As organizações dos setores subalternos superavam momentaneamente suas divergências, enquanto as rupturas no bloco opositor se evidenciavam. Enquanto parte da oposição buscava perpetuar a crise política, o governo punha em marcha uma estratégia de aproximação com o Podemos.

No dia 11 de setembro, o evento conhecido como "massacre de Pando" foi central na desarticulação da estratégia da oposição de desestabilização. Tratou-se de uma emboscada contra camponeses indígenas, que se dirigiam a um evento contra o governador do departamento do Pando, o opositor

[12] Fonte: Vicepresidencia de la República: Unidad de Información para la Participación Ciudadana. "Resultados electorales, Referéndum Revocatorio 2008".

Leopoldo Fernandez. Estima-se que duas dezenas de manifestantes tenham sido assassinadas. Leopoldo Fernandez foi acusado de envolvimento, quando foram identificados funcionários de seu governo e veículos oficiais nos vídeos feitos no momento do ataque. Após a grande repercussão nacional e internacional do massacre, todos os governadores opositores aceitaram o acordo que o governador de Tarija negociava com o governo central (Peñaranda Undurraga, 2009).

Diferentemente do que ocorrera em 2003, quando os setores subalternos se levantaram para derrubar Sánchez de Lozada, a estratégia de mobilização da oposição foi ineficaz para interromper o mandato de Evo Morales. Este não apenas contava com uma legitimidade confirmada no referendo, como também mantinha a capacidade de mobilização de suas bases.

"Una vez MAS porque así manda el pueblo"[13]: a volta à conjuntura ordinária

A partir do diálogo com os governadores oposicionistas, duas mesas de negociação entre representantes da oposição e do governo foram organizadas em Cochabamba em setembro de 2008. Por dezessete dias, mudanças foram feitas no texto constitucional aprovado em Oruro.

Depois dos diálogos de Cochabamba, iniciou-se a negociação no Congresso. No dia 13 de outubro, a Conalcam organizou uma marcha pela convocação do referendo constituinte. A marcha começou em Oruro com cerca de sete mil pessoas, encabeçada por Evo Morales. Ao longo dos duzentos quilômetros percorridos, a mobilização cresceu e, chegando a La Paz em 20 de outubro, contava com cerca de cem mil manifestantes (Peñaranda Undurraga, 2009, p. 185). Depois de negociações com os partidos de oposição, o Congresso, cercado pelos manifestantes, aprovou

[13] Grafite em um muro da cidade de Sucre, jan. 2010.

finalmente o acordo para a convocação do referendo constituinte, no dia 21 de outubro. O Congresso realizaria 144 modificações em 122 artigos da Constituição aprovada em Oruro (Garcés Velásquez, 2013, p. 35).

No dia 25 de janeiro de 2009, 61,43% dos bolivianos votaram pela aprovação da nova Constituição. Naquele dia, Evo Morales declarava: "aqui acabou o colonialismo interno e externo, acabou o Estado colonial, aqui acabou o neoliberalismo"[14]. Novas eleições foram convocadas e, em dezembro daquele ano, Morales foi reeleito com 64,22% dos votos e o MAS alcançou a maioria nas duas casas da Assembleia Legislativa Plurinacional.

Os debates que precederam as eleições de 2009, para a elaboração da Lei de Regime Eleitoral Transitório, refletiram tensões no bloco de setores subalternos que apareciam já durante o primeiro ciclo de crise política (2000-2005) e no processo de elaboração e modificação do texto constitucional. O ponto central que opunha o governo às organizações indígenas, notadamente a Cidob e o Conamaq, era sobre o número de cadeiras da Assembleia Legislativa destinadas a representantes indígenas, eleitos por formas próprias, que ficaram reduzidas a sete, um número bastante inferior àquele demandado pela Cidob e pelo Conamaq (Garcés Velásquez, 2013, pp. 65-66). Apesar das divergências entre as organizações indígenas e o governo, nas eleições de 2009, aquelas apoiaram mais uma vez os candidatos do MAS.

Os resultados eleitorais de 2009 e 2010 marcaram o fortalecimento do MAS no comando do governo nacional e do Legislativo e uma maior presença nos departamentos[15].

---

[14] Disponível em: <https://bit.ly/2Pm6dbY>. Acesso em: 9 jul. 2016.

[15] Em abril de 2010, foram eleitos os governadores departamentais, os prefeitos (*alcaldes*) e os representantes das assembleias legislativas departamentais. Na eleição para governadores, o MAS ganhou em Chuquisaca, La Paz, Pando, Cochabamba, Oruro e Potosí; perdendo apenas nos departamentos de Santa Cruz, Tarija e Beni. Disponível em: <https://bit.ly/2qEevNE>. Acesso em: 14 jul. 2016.

A promulgação da nova Constituição foi um passo fundamental, mas não definitivo, na construção do novo Estado boliviano. As novas regras indicavam que outra lógica estatal deveria ser criada, mas este processo ocorreria a partir de instituições e lógicas que haviam sobrevivido ao período crítico. Tais limites levaram a um importante distanciamento entre as organizações indígenas e o governo central.

Foi durante os debates em torno da elaboração da Lei Marco de Autonomias que apareceram os primeiros indícios de que tais afastamentos levariam a uma ruptura. Em um contexto de maior estabilidade institucional, foi promulgada em 2010 a Lei Marco de Autonomias e Descentralização Andrés Ibañez, acusada por muitos atores de criar novos "cadeados" à implantação da autonomia indígena[16]. Durante a elaboração da lei, a Cidob organizou, com o apoio de Conamaq, entre junho e julho de 2010, a VII Marcha Indígena, reivindicando a incorporação de suas propostas ao projeto de lei.

Após a ruptura nos diálogos com o governo, a VII Marcha indígena partiu de Trinidad em 21 de junho de 2010 para La Paz, com aproximadamente quatrocentos integrantes. Com o passar dos dias, novos atores, como o Conamaq, declararam seu apoio à marcha da Cidob.

O Ministro de Autonomias foi denunciado pelos coordenadores da marcha por não buscar o diálogo com as organizações indígenas e por criar falsas acusações com o intuito de deslegitimar a mobilização. Base de apoio do governo, os cocaleiros se posicionaram contra a marcha. Finalmente, dois senadores do MAS negociaram com representantes dos indígenas mobilizados e algumas de suas demandas foram incluídas na Lei Marco de Autonomias.

---

[16] Dentre os "cadeados" denunciados estariam a exigência de um limite populacional, o respeito às fronteiras departamentais e a necessidade de um "certificado de ancestralidade".

Dentre as reivindicações da VII Marcha Indígena liderada pela Cidob, estava a garantia do direito constitucional à consulta prévia aos povos e nações indígenas, quando medidas legislativas ou administrativas possam afetá-los. E, em 2011, essa discussão se tornou central no debate político quando organizações do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécure (Tipnis) e a Cidob organizaram a "VIII Marcha Indígena pela Defesa do Tipnis", questionando o trajeto da estrada que cruzaria o território do Tipnis[17]. A maior parte do custo da obra seria financiada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social brasileiro (BNDES), levantando dúvidas a respeito de seu principal beneficiário. A marcha partiu de Trinidad, no departamento do Beni, em direção a La Paz em 15 de agosto de 2011, com aproximadamente setecentos integrantes. Houve hostilidade por parte dos camponeses que apoiavam a construção da estrada. Uma das queixas dos indígenas era o fato da rota escolhida para a estrada facilitar a ocupação de terras dentro do Tipnis por cocaleiros.

A repressão do governo à marcha evidenciou a ruptura entre o MAS e as organizações indígenas. Ademais, o conflito do Tipnis deixou patente a separação entre organizações camponesas e indígenas e as divisões no interior das últimas.

Em 2012, a divisão no interior da Cidob e do Conamaq era incontestável. Em 10 de julho realizou-se uma Grande Assembleia dos Povos Indígenas (Gampi) das Terras Baixas, para a formação de um novo diretório nacional para a Cidob. Adolfo Chávez, eleito presidente da organização em 2010 para um período de quatro anos, teve seu mandato desconhecido e Melva Hurtado, autoridade histórica da organização, foi eleita presidenta da Cidob. Chávez, uma

[17] Para uma reconstrução detalhada da VIII Marcha, cf. Fundación Tierra (2011a, 2011b).

das principais lideranças das VII e VIII Marchas Indígenas, apoiado por parte da Cidob, não reconheceu a nova eleição e acusou o governo do MAS de fomentar a divisão da organização. Formaram-se então duas Cidob: uma mais próxima ao governo – que em outubro de 2012, "coroou" Evo Morales como "cacique geral" – e outra, sob o comando de Chávez.

O governo do MAS foi acusado igualmente de fomentar a divisão do Conamaq que, no final de 2012, representava apenas treze dos seus dezesseis *suyus*. O diretório eleito em dezembro de 2011 acusava as autoridades anteriores de serem muito próximas ao MAS. Com efeito, uma das estratégias do Conamaq nos primeiros anos do governo de Morales era a ocupação de espaços dentro da estrutura estatal, com a incorporação de seus assessores em diferentes ministérios.

Em dezembro de 2013, a disputa no interior do Conamaq culminou com enfrentamentos diante da sede da organização em La Paz. É bastante representativo das mudanças ocorridas no campo político boliviano nos anos anteriores o fato de o governo MAS ser então acusado de impedir o acesso dos representantes da organização à casa que ele próprio havia doado ao Conamaq cinco anos antes.

Considerações finais

Organizações camponesas e indígenas foram criadas na Bolívia a partir da transição para o regime democrático. Entre os anos de 2000 e 2005, esses atores foram fundamentais na contestação da ordem política vigente, que excluía sua participação. Foi por meio da mobilização de setores subalternos que as fronteiras do campo político institucional boliviano foram rompidas, durante a primeira fase (2000-2005) de um longo ciclo de crises políticas.

Na segunda fase do ciclo crítico (2006-2008), novos atores passaram a ocupar posições centrais do campo, com a posse de Evo Morales, de um grande número de deputados do MAS e a realização da Assembleia Constituinte. Nesse

período, as tentativas de desestabilização política por parte daqueles que haviam sido deslocados do centro do campo político institucional tornavam ainda mais importantes as alianças entre as organizações indígenas e camponesas e entre essas e o MAS.

Se 2008 foi marcado por uma forte crise política, parece também ter sido o ano da superação do ciclo iniciado em 2000, e que perdurara após a primeira eleição de Evo Morales, ainda que com características distintas. O ciclo crítico termina quando finalmente o governo do MAS é aceito pela oposição institucional. Com efeito, essa "aceitação" foi resultado da atuação de setores subalternos que se mantiveram mobilizados ao longo da segunda fase do ciclo, do crescente enfraquecimento e perda de legitimidade da oposição, e da vitória do governo no referendo revogatório de mandato.

O fato de o texto constitucional ter sido editado em acordos com a oposição parlamentar, com pouca ou nenhuma participação das organizações camponesas e indígenas – que em grande medida garantiram a realização da Assembleia Constituinte – indica que o campo político institucional voltava a funcionar com suas lógicas sociais específicas. O campo volta a captar o cálculo dos atores, suas regras voltam a ser valorizadas (Dobry, 1992). O processo de reorganização das fronteiras do campo se tornou patente durante os debates em torno da Lei de Autonomias e no conflito do Tipnis. O governo recorreu então a estratégias de deslegitimação das organizações indígenas; as mesmas às quais apelavam os governos da "democracia pactuada" em momentos de mobilização social.

A reconstrução das "jogadas dos atores" (Dobry, 1992) – principalmente dos governos centrais e das três organizações sociais analisadas – durante o ciclo de crises políticas permite entender a reconfiguração das fronteiras do campo político institucional uma vez superadas as crises. Se durante as crises políticas – únicos momentos possíveis de encontro

da diversidade boliviana, expressa nos diferentes tempos, rostos, línguas, latitudes e modos de produção (Zavaleta Mercado, 1983) – já apareciam as dificuldades de articulação entre as diferentes organizações indígenas e camponesas e entre essas e o governo do MAS; que essas diferenças se fortaleçam em "conjunturas ordinárias" não surpreende. A exclusão de determinados atores (como Felipe Quispe) e organizações (como a Cidob e o Conamaq) pode então ser lida à luz dos inúmeros desencontros anteriores.

É incontestável que a expansão do campo político institucional tenha incluído atores que antes participavam da política em espaços fora desse campo. A presença de vários homens e mulheres indígenas na Assembleia Legislativa Plurinacional é uma prova. Contudo, esse movimento se confunde com o crescimento do MAS, uma vez que é possível observar uma exclusão do campo daqueles atores indígenas dissonantes do discurso do partido. Dessa forma, com a superação da crise, as fronteiras do campo político institucional foram redefinidas, deixando de fora muitos daqueles que haviam participado ativamente de sua abertura durante o ciclo de crises políticas dos anos anteriores.

Rafaela N. Pannain

É pesquisadora de pós-doutorado do Centro Brasileiro para Análise e Planejamento (Cebrap) e membro do grupo de trabalho Clacso "Pueblos indígenas y procesos autonómicos". Mestre em Ciência Política/Relações Internacionais pela Université Paris 1 Sorbonne (2008) e doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (2014).

Bibliografia

CALDERON GUTIÉRREZ, Fernando; GAMARRA, Eduardo. 2004. *Crisis y reforma de los partidos en Bolivia*. La Paz: PNUD.

CARRASCO ALURRAIDE, Inés Valeria; ALBÓ, Xavier. 2008. Cronología de la Asamblea Constituyente. *Tinkazos*, v. 11, n. 23-24, pp. 101-125.

CHÁVEZ, Patricia; MOKRANI, Dunia. 2007. Los movimientos sociales en la Asamblea Constituyente: hacia la reconfiguración de la política. *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, v. 8, n. 22, pp. 107-117.

CONSEJO DE AYLLUS Y MARKAS DEL QULLASUYU. 2008. *Plan estrategico 2008-2013: Conamaq*. La Paz: Coincabol.

DOBRY, Michel. 1992. *Sociologie des crises politiques* : la dynamique des mobilisations multisectorielles. 2. ed. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

DUNKERLEY, James. 2007. Evo Morales, the "Two Bolivias" and the Third Bolivian Revolution. *Journal of Latin American Studies*, v. 39, n. 1, pp. 133-166.

FUNDACIÓN TIERRA. 2011a. *Dos meses de marcha en defensa del Tipnis*. La Paz: Fundación Tierra. Coleção Nuestra Tierra, n. 7.

_____. 2011b. *Marcha indígena por el Tipnis: la lucha en defensa de los territorios*. La Paz: Fundación Tierra.

GARCÉS VELÁSQUEZ, Fernando. 2010. *El Pacto de Unidad y el proceso de construcción de una propuesta de constitución política del Estado: sistematización de la experiencia*. La Paz: Preview.

_____. 2013. *Los indígenas y su Estado (pluri)nacional: una mirada al proceso constituyente boliviano*. Buenos Aires: Clacso; Tarija: Jaina; Cochabamba: UMSS.

GARCÍA LINERA, Álvaro. 2008a. *La potencia plebeya: acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Buenos Aires: Prometeo; Clacso.

_____. (coord.). 2008b. *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia: estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. 3. ed. La Paz: Plural.

GUTIÉRREZ AGUILAR, Raquel. 2008. *Los ritmos del Pachakuti: movilización y levantamiento indígena-popular en Bolivia*. Buenos Aires: Tinta Limón.

HYLTON, Forrest; THOMSON, Sinclair. 2005. The chequered rainbow. *New Left Review*, v. 35, n. 1, pp. 41-64.

IAMAMOTO, Sue Angélica Serra. 2011. *O nacionalismo boliviano em tempos de plurinacionalidade: Revoltas antineoliberais e constituinte (2000-2009)*. 2011. 175 f. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. São Paulo: USP.

MAMANI RAMÍREZ, Pablo. 2007. Bolivia antes de Evo Morales: fractura del Estado colonial: poder de los microgobiernos indígenas. *Bolivian Studies Journal*, v. 7, n. 1, pp. 1-26.

MAYORGA, Fernando. 2009. El gobierno de Evo Morales: nacionalismo e indigenismo en tiempos de cambio. In: TANAKA, Martín (comp.).

La nueva coyuntura critica en los países andinos. Lima: IEP; IDEA Internacional, pp. 125-151.

MIRANDA, Boris. 2012. *La mañana después de la guerra*. La Paz: El Cuervo.

PANNAIN, Rafaela Nunes. 2014. *A crise do Estado boliviano e a autonomia indígena*. 2014. 300 f. Tese de Doutorado em Sociologia. São Paulo: USP.

PEÑARANDA UNDURRAGA, Raúl. 2009. Crónica del proceso constituyente. In: ROMERO BONIFAZ, Carlos; BÖHRT IRAHOLA, Carlos; PEÑARANDA UNDURRAGA, Raúl. *Del conflicto al diálogo: memorias del acuerdo constitucional*. La Paz: fBDM; FES-ILDIS, pp. 107-201.

RIVERA CUSICANQUI, Silvia. 1983. Luchas campesinas contemporáneas en Bolivia: el movimiento katarista: 1970-1980. In: ZAVALETA MERCADO, René (comp.). *Bolivia hoy*. Ciudad del México, DF: Siglo Veintiuno, pp. 129-168.

ROMERO BONIFAZ, Carlos. 2005. *El proceso constituyente boliviano*. Santa Cruz de la Sierra: Cejis.

ROMERO BONIFAZ, Carlos; BÖHRT IRAHOLA, Carlos; PEÑARANDA UNDURRAGA, Raúl. 2009. *Del conflicto al diálogo: memorias del acuerdo constitucional*. La Paz: fBDM, FES-ILDIS.

SCHAVELZON, Salvador. 2010. *A Assembleia Constituinte da Bolívia: etnografia do nascimento de um Estado plurinacional*. 2010. 590 f. Tese de Doutorado em Antropologia Social. Rio de Janeiro: UFRJ; Museu Nacional.

STEFANONI, Pablo. 2002. El nacionalismo indígena como identidad política: la emergencia del MAS-IPSP (1995-2003). In: CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES (ed.). *Informe final del concurso: movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Clacso, pp. 1-49.

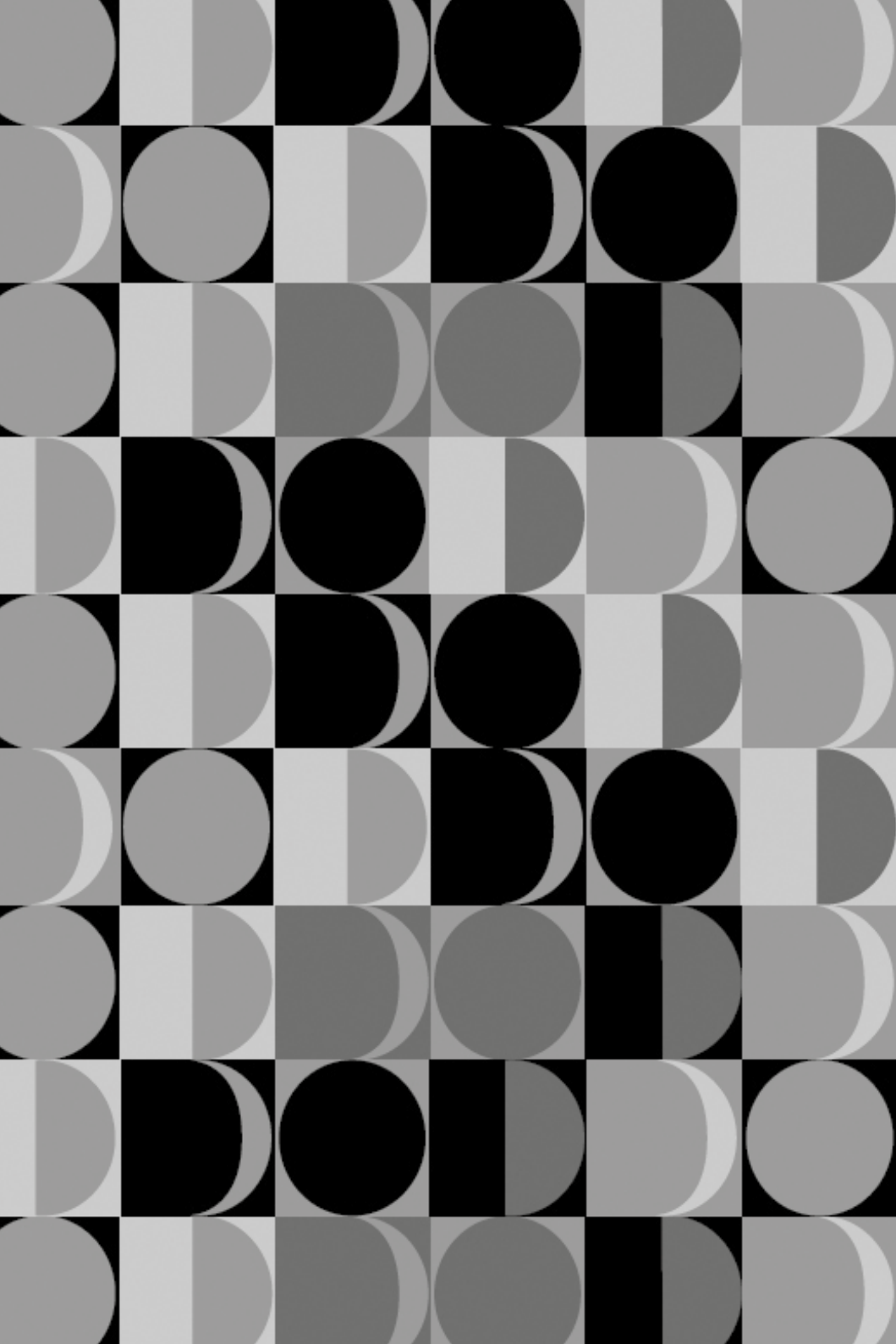
TAPIA, Luis. 2005. La cuarta derrota del neoliberalismo en Bolivia. *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, v. 6, n. 17, pp. 153-158.

_____. 2007. Una reflexión sobre la idea de Estado plurinacional, *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, v. 8, n. 22, pp. 47-63.

_____. 2010. El estado en condiciones de abigarramiento. In: GARCÍA LINERA, Álvaro et al. (org.). *El Estado: campo de lucha*. La Paz: Clacso; Comuna; Muela del Diablo, pp. 97-128.

URQUIDI, Vivian Grace Fernandez Davila. 2007. *Movimento cocaleiro na Bolívia*. São Paulo: Hucitec.

ZAVALETA MERCADO, René. 1983. Las masas en noviembre. In: _____. (org.). *Bolivia hoy*. Ciudad del México, DF: Siglo Veintiuno, pp. 11-59.



RESUMOS | *ABSTRACTS*

MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: REPENSANDO ATORES E OPORTUNIDADES POLÍTICAS

REBECCA NEAERA ABERS

MARCELO KUNRATH SILVA

LUCIANA TATAGIBA

Resumo: O estudo da participação de movimentos sociais na produção das políticas públicas é uma agenda em franco desenvolvimento no Brasil e na literatura internacional. Neste artigo buscamos colaborar com o desenvolvimento dessa agenda, ao oferecer um modelo analítico para abordar aquilo que a literatura tradicionalmente apreende como "contexto político", que condicionaria a atuação dos movimentos sociais nas suas tentativas de influenciar o Estado. Partindo de um diálogo crítico com a produção nacional e estrangeira, argumentamos que, em vez de se relacionarem com um contexto objetivado e externo que condiciona sua formação e ação, os movimentos sociais devem ser compreendidos como participantes em relações de interdependência com diversos atores e instituições com quem interagem rotineiramente, constituindo o que denominamos de estruturas relacionais. Na análise das relações entre movimentos sociais e políticas públicas, as estruturas relacionais especialmente relevantes analiticamente são os regimes políticos e os subsistemas de política pública. Nosso argumento é que os movimentos sociais não se relacionam *com* essas estruturas – conforme se depreenderia de uma formulação contextualista –, mas *no interior delas*, embora normalmente a partir de uma posição de desvantagem ou marginalização.

Palavras-chave: Movimentos Sociais; Políticas Públicas; Regime; Subsistema; Oportunidades Políticas; Agência.

SOCIAL MOVEMENTS AND PUBLIC POLICY: RETHINKING ACTORS AND POLITICAL OPPORTUNITIES

Abstract: *The study of how social movements participate in the production of public policies became a major research agenda in Brazil and around the world. In this article, we seek to collaborate with the development of this agenda by proposing an analytical model to approach what is traditionally thought of as the "political context," which would condition the actions of social movements in their attempt to influence the State. Through a critical dialogue with the national and international literatures, we argue that, instead of interacting with an objective, external context that conditions movement emergence and actions, social movements should be understood as participating in interdependence relationships with the variety of actors and institutions with whom they regularly interact, through what we call relational structures. In analyzing the relations between social movements and public policies, we highlight two relational structures: political regimes and policy subsystems. Our argument is that social movements do not interact with these relational structures, as a contextualist approach would presume, but rather within them, although normally from disadvantaged or marginalized positions.*

Keywords: *Social Movements; Public Policy, Regime, Subsystem, Political Opportunities, Agency.*

Recebido: 17/07/18 **Aprovado:** 17/10/18

AS ORIGENS MOVIMENTISTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PROPOSTA ANALÍTICA APLICADA ÀS ÁREAS DE CRIANÇA E ADOLESCENTE, DIREITOS HUMANOS E SAÚDE

MONIKA DOWBOR

EUZENEIA CARLOS

MARIA DO CARMO ALBUQUERQUE

Resumo: Quem elabora as políticas públicas? Segundo a literatura sobre o tema, são os gestores públicos, as comunidades epistêmicas e de especialistas. Na fronteira entre esse campo e o de movimentos sociais, postulamos neste artigo que os movimentos não são apenas desafiadores do *status quo*, mas também podem ser propositores de alternativas para as políticas públicas. São discutidas e articuladas três categorias analíticas: inovação social, alternativa e instrumento de política pública, que ajudam a iluminar a atuação de movimentos que buscam transformar seus objetivos políticos em políticas públicas. Em seguida, aplicamos esse esquema analítico a três movimentos sociais – o de criança e adolescente, o de direitos humanos e o movimento sanitarista. Procuramos mostrar como a articulação desses três conceitos contribui para a reconstrução do processo que remete às origens movimentistas de políticas públicas.

Palavras-chave: Movimento Social; Política Pública; Instrumento; Alternativa; Inovação Social.

PUBLIC POLICIES AND THEIR ORIGINS IN SOCIAL MOVEMENTS: AN ANALYTICAL PROPOSAL APPLIED TO CHILDREN AND ADOLESCENTS, HUMAN RIGHTS AND HEALTH

Abstract: *Who designs public policies? The public policy literature indicates that its producers are public administrators as well as epistemic and specialists communities. On the limits between*

this field and social movements, this article postulates that these movements are not only challengers of the status quo, but can also be proponents of alternatives to public policies. For such, it discusses and articulates three analytical categories: social innovation, alternative, and public policy instrument, which helps to clarify the actions of movements that seeks to transform their political objectives into public policies. Next, we apply this analytical scheme to three social movements – the children and adolescents movement, the human rights movement and the health movement. We show how the articulation between these three concepts contributes to the reconstruction of the process referring to social movement's origins of public policies.

Keywords: *Social Movement; Public Policy; Instrument; Alternative; Social Innovation.*

Recebido: 18/05/18 **Aprovado:** 10/10/18

ESTUDO DE TRAJETÓRIAS E INTERAÇÕES SOCIOESTATAIS: MÚTUA CONSTITUIÇÃO ENTRE MOVIMENTO SOCIAL E A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

KELLEN ALVES GUTIERRES

Resumo: O presente artigo tem duplo objetivo. Por um lado, apresenta resultados de pesquisa empírica realizada com ativistas do movimento em defesa da assistência social que permitem demonstrar aspectos de mútua constituição entre movimento e políticas públicas, a partir do processo de mobilização em torno da regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social, que serve de base para a implementação do SUAS - Sistema Único de Assistência Social. Por meio da análise de trajetórias profissionais das ativistas envolvidas com a construção da política, demonstramos nexos entre o processo de construção da política e a formação do movimento. Por outro lado, reflete sobre o método de análise de trajetórias como ferramenta metodológica para análise das relações entre movimentos sociais e políticas públicas, ao demonstrar que o desenho da pesquisa e a escolha por esse método possibilitou avançar na descoberta desses nexos.

Palavras-chave: Movimentos Sociais; Políticas Públicas; Trajetórias; Partidos Políticos.

TRAJECTORIES AND INTERACTIONS: MUTUAL CONSTITUTION BETWEEN SOCIAL MOVEMENT AND PUBLIC SOCIAL ASSISTANCE POLICY

Abstract: *The present article has two objectives. It presents results of empirical research with activists of the movement in defense of the social assistance policy and demonstrates aspects of mutual constitution between movement and public policies in the process of mobilization for the regulation of the Organic Law of the Social Assistance (LOAS), that serves as the basis for the implementation*

of SUAS (Unified System of Social Assistance). Through the analysis of the professional trajectories of the activists involved in the construction the politicy, we demonstrate the links between the construction process and the formation of the movement. On the other hand, it reflects on the method of analyzing trajectories as a methodological tool for analyzing the relations between social movements and public policies, by demonstrating that the research design and the choice by this method made it possible to advance in the discovery of these links.

Keywords: *Public Policies; Social Assistance; Social Movements; Political Parties.*

Recebido: 07/06/18 **Aprovado:** 23/10/18

A GÊNESE DA RELAÇÃO DE PARCERIA ENTRE INCRA E MOVIMENTOS SOCIAIS COMO MODELO PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE REFORMA AGRÁRIA

CAMILA PENNA

Resumo: O artigo tem o objetivo de explicar como o atual formato de parceria que caracteriza a implementação de políticas de reforma agrária pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária se construiu ao longo do tempo. Propondo um diálogo entre a literatura mais recente sobre mudança institucional e a literatura que trabalha a partir da noção de agenciamento (*assemblage*) para compreender processos políticos, analiso três momentos-chave de rearranjo das relações entre movimentos sociais e Estado: a redemocratização, o massacre de Eldorado dos Carajás e a transição para o governo Lula. Concluo que a gênese da atual relação de parceria é resultado de um processo gradual de estabilização de diferentes agenciamentos que combinaram macroeventos no nível nacional com projetos criativos de diferentes atores para resolver problemas locais.

Palavras-chave: Incra, movimentos sociais, reforma agrária, agenciamento, mudança institucional.

THE GENESIS OF THE PARTNERSHIP BETWEEN INCRA AND SOCIAL MOVEMENTS AS A MODEL FOR AGRARIAN REFORM POLICIES IMPLEMENTATION

Abstract: *This article aims at explaining how the current format of partnership that characterizes the implementation of agrarian reform policies by Incra has been built over time. Proposing a dialogue between the most recent literature on institutional change and the literature on assemblage, I analyze three key moments in the rearrangement of relations between social movements and the State: democratization, the massacre of Eldorado dos Carajás, and the*

transition to the Lula government. I conclude that the genesis of the current partnership results from a gradual process of stabilization of different assemblages that combined macro events at the national level with creative projects of different actors to solve local problems.

Keywords: *Incra, social movements, agrarian reform, assemblage, institutional change*

Recebido: 11/06/18 **Aprovado:** 09/10/18

CONTRADIÇÕES E DISPUTAS NA POLÍTICA DE CONVENIAMENTO ENTRE ESTADO E MOVIMENTOS POPULARES NOS ANOS 2000: O CASO HELIÓPOLIS

HUGO FANTON RIBEIRO DA SILVA

Resumo: Este artigo tem por objetivo analisar significados do financiamento público de atividades político-sociais e seu impacto na ação e no projeto político dos movimentos populares, com enfoque na relação entre Estado e sociedade pela forma convênio durante os governos Lula e Dilma. Para atingir os objetivos, foi realizado um estudo de caso em Heliópolis, favela de São Paulo/SP, articulado com sistematização de literatura secundária referente às políticas do setor de educação no nível nacional nos governos petistas. O conceito de "confluência perversa" foi mobilizado para analisar os significados que os convênios assumem para os movimentos populares, assim como discutir os paradoxos que o acesso a recursos públicos traz para o interior das forças democrático-populares, em posição desigual e dependente em relação a forças neoliberais na cena política brasileira nos anos 2000.

Palavras-chave: Democracia; Movimentos Sociais; Participação; Políticas públicas; Convênio.

CONTRADICTIONS AND DISPUTES IN THE POLICY OF AGREEMENTS BETWEEN THE STATE AND POPULAR MOVEMENTS IN THE 2000S: THE HELIOPOLIS CASE

Abstract: *This article aims to analyze the meanings of the public financing of sociopolitical activities and their impact on the action and political projects of popular movements, focusing on the relation established between State and society through the agreement during the administrations of former presidents Lula and Dilma. To do so, a case study was conducted in Heliopolis, a favela in São*

Paulo (Brazil), articulated with the systematization of secondary literature regarding educational policies at the national level in PT administrations. The concept of "perverse confluence" was employed to analyze the meaning that the agreements assume for popular movements, as well as to discuss the paradoxes that the access to public resources brings to popular-democratic forces, which occupied an unequal and dependent position in relation to neoliberal forces in the Brazilian political scene in the 2000s.

Keywords: *Democracy; Social Movements; Participation; Public Policy; Agreement.*

Recebido: 04/06/18 **Aprovado:** 23/10/18

A ATUAÇÃO DO MOVIMENTO FEMINISTA NO LEGISLATIVO FEDERAL: CASO DA LEI MARIA DA PENHA

RENATA RODRIGUES CARONE

Resumo: Este artigo pretende explorar os efeitos da atuação do movimento feminista no Legislativo federal. Trata-se do caso de um Consórcio de ONGs feministas que atuou no Congresso Nacional para aprovar a Lei Maria da Penha. Os repertórios de ação mobilizados pelo Consórcio são descritos a partir de sua atuação no percurso legislativo do projeto na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Dos resultados encontrados, constatamos que o Consórcio atuou ao longo da tramitação do projeto nas Comissões Parlamentares do Legislativo federal em, pelo menos, dois momentos chave: a) formulação do parecer das relatoras e b) posicionamento das comissões. No âmbito geral, os resultados da pesquisa indicam que a atuação do Consórcio ocorreu na fase de formação da agenda e na definição do conteúdo da Lei Maria da Penha.

Palavras-chave: Movimentos sociais; Feminismo; Poder Legislativo; Lei Maria da Penha.

THE ACTION OF FEMINIST MOVEMENT IN THE FEDERAL LEGISLATIVE: MARIA DA PENHA LAW CASE

Abstract: *This article aims at exploring the effects of feminist movement in the Federal Legislative. Therefore, the study focuses on a feminist NGO Consortium that has acted in the National Congress to approve Maria da Penha Law. The repertoire mobilized by the Consortium in the case is described from the logic of the legislative process both in the Chamber of Deputies and in the Federal Senate. From the results found, it is possible to state that the Consortium acted during the bill´s proceedings within the Parliamentary Committees in, at least, two key moments: a) formulation of the rapporteurs' decision and*

b) definition of the Committee's position. In a broader context, the research results indicate that the movement's action occurred in the processes of agenda setting and definition of the Maria da Penha Law content.

Keywords: *Social Movements; Feminism; Legislative Power; Maria da Penha Law.*

Recebido: 24/07/18 **Aprovado:** 05/11/18

OPORTUNIDADES POLÍTICAS EM UM PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

MATHEUS MAZZILLI PEREIRA

Resumo: Ao longo dos governos federais do PT, o movimento LGBT conquistou importantes resultados políticos que, porém, variaram negativamente a partir de 2011. Analisando-se o impacto de oportunidades políticas sobre os resultados de movimentos sociais, como explicar tal variação se, ao longo desse período, um mesmo partido chefiou o Poder Executivo e as redes desse movimento se mantiveram ativas na burocracia estatal? Sugiro, neste artigo, que oportunidades políticas se abrem e se fecham no Brasil pelo gerenciamento da chefia do Executivo sobre as preferências de sua burocracia e de seus aliados de coalizão de governo. Os dados aqui apresentados indicam que variações nos investimentos do Governo Federal no combate à homofobia foram concomitantes ao crescimento da Frente Parlamentar Evangélica nas coalizões de governo, sugerindo que o fortalecimento de grupos parlamentares conservadores afetou os resultados do movimento LGBT.

Palavras-chave: oportunidades políticas; presidencialismo de coalizão; movimento LGBT; Frente Parlamentar Evangélica.

POLITICAL OPPORTUNITIES IN A COALITION PRESIDENTIALISM

Abstract: *During the Partido dos Trabalhadores' federal administrations, the LGBT movement had important political outcomes that, nevertheless, decreased since 2011. Analyzing the impact of political opportunities over social movement outcomes, how can one explain this variation if only one party was chief of the Executive branch during this period and the LGBT movement sustained its networks in the state bureaucracy? In this paper, I*

suggest that the management of the Chief Executive over its bureaucracies' and government coalition allies' preferences opens and closes political opportunities in Brazil. The data presented here indicates that federal investments against homophobia varied along with the growth of the Frente Parlamentar Evangélica in the government coalitions, suggesting that the fortification of conservative parliamentary groups affected the outcomes of the LGBT movement.

Keywords: *political opportunities; coalition presidentialism; LGBT movement; Frente Parlamentar Evangélica.*

Recebido: 05/06/18 **Aprovado:** 23/10/18

MINISTÉRIO PÚBLICO, LAVA JATO E MÃOS LIMPAS: UMA ABORDAGEM INSTITUCIONAL

FÁBIO KERCHE

Resumo: A operação de combate à corrupção na Itália no início dos anos 90 do século XX, conhecida como Mãos Limpas, foi fonte de inspiração para a 1º instância do sistema de justiça brasileiro na condução da Operação Lava Jato. Isso se deu não somente do ponto de vista da estratégia, baseada em delações dos acusados e disputa pela opinião pública, mas do ponto de vista institucional: houve uma aproximação da polícia, promotores e o juiz encarregado do caso em que as fronteiras entre as instituições ficaram menos claras. Diferentemente do previsto pelos constituintes brasileiros, a divisão de tarefas entre os atores do sistema de justiça foi atenuada, facilitando o combate à corrupção, mas enfraquecendo garantias dos acusados e colocando em risco o sistema político.

Palavras-chave: Democracia; *Accountability*; Ministério Público; Corrupção.

BRAZILIAN PROSECUTOR'S OFFICE, CAR WASH AND CLEAN HANDS: AN INSTITUTIONAL APPROACH

Abstract: *The anti-corruption operation in Italy in the early 1990s, known as Clean Hands, was a source of inspiration for the trial court of the Brazilian judicial system in conducting the Operation Car Wash. This was not only from the point of view of strategy, based on the defendants' accusations and the dispute for public opinion, but from the institutional point of view as well: the limits between the police, the prosecutors, and the judge in charge of the case, have been blurred; the institutional boundaries became less evident as in comparison with Italy. Different from the Brazilian framers' decision, the division of labor among the actors of the*

Brazilian judicial system has been attenuated, facilitating the fight against corruption, but weakening the guarantees for the accused, and jeopardizing the political system.

Keywords: *Democracy; Accountability; Brazilian Prosecutor's Office; Corruption.*

Recebido: 10/04/18 **Aprovado:** 05/11/18

A RECONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA BOLIVIANA: RECONSTITUIÇÃO DE UM CICLO DE CRISES

RAFAELA N. PANNAIN

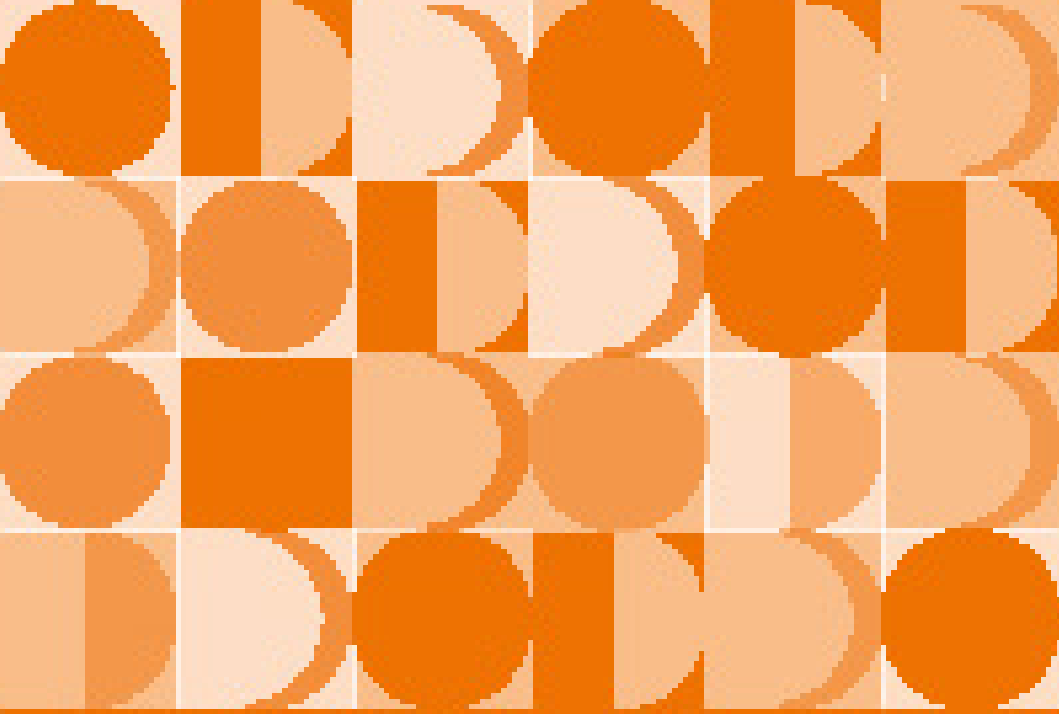
Resumo: Este artigo apresenta uma reconstituição do último ciclo de crises políticas vividas pela Bolívia (2000-2008), a partir, notadamente, da ação de três organizações sociais: a *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia* (CSUTCB), a *Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia* (Cidob) e o *Consejo de Ayllus y Markas del Qullasuyu* (Conamaq). Na primeira fase do ciclo, a forte mobilização social rompeu com as fronteiras do campo político institucional; na segunda, a crise política adquiriu novas características à medida que atores deslocados do controle do poder político nacional buscaram a desestabilização institucional. Com a superação da crise e o retorno à "conjuntura ordinária", as fronteiras do campo foram redefinidas, excluindo parte daqueles atores indígenas que haviam atuado na construção de um novo Estado.

Palavras-chave: Crise política; Bolívia; Organizações indígenas; Evo Morales.

RECONFIGURATION OF BOLIVIAN POLITICS: RECONSTITUTION OF A CYCLE OF CRISES

Abstract: *This article presents a reconstitution of the last cycle of political crisis in Bolivia (2000-2008), following mainly the action of three social organizations: the* Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia *(CSUTCB),* the Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia *(Cidob) and the* Consejo de Ayllus y Markas del Qullasuyu *(Conamaq). During the first critical years, the strong social mobilization shattered the borders of the institutional political field; later on, the political crisis changed as those who had been replaced in the control*

of national political power tried to disrupt the institutional power. After the political crisis was overcome, the boundaries of the field were restructured, excluding some of the indigenous persons who had acted on the construction of the new State.

Keywords: *Political crisis; Bolivia; Indigenous organizations; Evo Morales.*

Recebido: 25/07/18 **Aprovado:** 01/11/18