

# Interseções

REVISTA DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES



## **UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

### **Reitor**

Prof. Ricardo Vieiralves de Castro

### **Vice-Reitor**

Prof. Paulo Roberto Volpato

### **Sub-Reitora de Graduação**

Prof<sup>ª</sup>. Lenã Medeiros de Menezes

### **Sub-Reitora de Pós-Graduação e Pesquisa**

Prof<sup>ª</sup>. Mônica da Costa Pereira Lavalle Heilbron

### **Sub-Reitora de Extensão e Cultura**

Prof<sup>ª</sup>. Regina Lucia Monteiro Henriques

### **Centro de Ciências Sociais**

Prof. Léo da Rocha Ferreira

### **Instituto de Ciências Sociais**

Prof<sup>ª</sup>. Maria Claudia Pereira Coelho

Prof. Ronaldo de Oliveira Castro

### **Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais**

Prof. Bernardo Medeiros Ferreira da Silva

Prof<sup>ª</sup>. Sandra Maria Correa de Sá Carneiro

ISSN 2317-1456

# Interseções

REVISTA DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES

ano 17 número 1  
junho de 2015

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

## Interseções

### Revista de Estudos Interdisciplinares

*Interseções: revista de estudos interdisciplinares* é uma publicação organizada pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPCIS) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Seu objetivo é divulgar estudos baseados na interdisciplinaridade das ciências humanas, considerada indispensável para a reflexão sobre a realidade sociocultural dinâmica, cambiante e complexa do mundo contemporâneo.

### Editores

Helena Bomeny, Maria Cláudia Coelho e Paulo D'Ávila

### Assistente Editorial

Fabiola Cordeiro

### Estagiários

Arthur Doring e Ian Ribeiro

### Revisão e Diagramação

Metatexto Revisão e Editoração de textos

### Publicação Semestral – 2015.1

## Conselho Editorial

Anália Torres (Instituto Universitário de Lisboa)  
Bernardo Ferreira (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)  
Cecília Loreto Mariz (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)  
Carlos Aurélio Pimenta de Faria (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)  
Cynthia Sarti (Universidade Federal de São Paulo)  
Clara Araújo (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)  
Clara Cristina Jost Mafra (Universidade do Estado do Rio de Janeiro) – *in memoriam*  
Clarice Ehlers Peixoto (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)  
Cláudia Barcellos Rezende (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)  
Guy Bellavance (Universidade de Quebec)  
Hector Leis (Universidade Federal de Santa Catarina)  
Helio R. S. Silva (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul)  
Ítalo Moriconi (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)  
João Trajano Sento-Sé (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)  
José Machado Pais (Universidade de Lisboa)  
José Reginaldo Gonçalves (Universidade Federal do Rio de Janeiro)  
Josué Pereira da Silva (Universidade Estadual de Campinas)  
Jurandir Freire Costa (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)  
Leonardo Avritzer (Universidade Federal de Minas Gerais)  
Luiz Eduardo Soares (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)  
Luiz Flavio Costa (Universidade Federal do Rio de Janeiro)  
Maria Josefina Gabriel Sant'Anna (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)  
Maria Luiza Heilborn (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)  
Marjo de Theije (Universidade Livre de Amsterdã)  
Maurício Tenório-Trillo (Universidade de Chicago)  
Myrian Sepúlveda dos Santos (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)  
Nélida Archenti (Universidad de Buenos Aires)  
Paulo Henrique Novaes Martins de Albuquerque (Universidade Federal de Pernambuco)  
Ricardo Benzaquen de Araújo (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)  
Roberto DaMatta (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)  
Sergio Costa (Universidade Livre de Berlim)  
Sidney Chalhoub (Universidade Estadual de Campinas)  
Susana Durão (Universidade de Lisboa)  
Valter Sinder (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

## CATALOGAÇÃO NA FONTE

I61 Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares. – Ano 17, n.1 (2015)- .  
- Rio de Janeiro: UERJ, NAPE, 1999-

Anual (1999), Semestral (2000)  
Publicação do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UERJ.  
ISSN 2317-1456

1. Ciências humanas - Periódicos. 2. Ciências Sociais - Periódicos. I. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

CDU (30) 05

UERJ / REDE SIRIUS / PROTAT

## Indexação:

Índice de Ciências Sociais do IUPERJ;

CLASE – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades;

LATINDEX – Sistema regional de información en línea para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal;

EBSCO;

OPEN EDITION / Revues.org;

Cengage-Learning

Homepage: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/index>

# Sumário

## **Dossiê *Representação, Participação e Intermediação***

Coordenadores: Paulo D'Avila Filho, José Szwako e Wagner Romão

Apresentação .....	14
Paulo D'Avila Filho, José Szwako e Wagner Romão	
DOI: 10.12957/irei.2015.18059	
Movimentos sociais e sistema político nas teorias dos movimentos sociais .....	53
Euzeneia Carlos	
DOI: 10.12957/irei.2015.18042	
Da participação à representação política: um balanço crítico dos estudos mais recentes sobre Conselhos Gestores.....	78
Carla Almeida	
DOI: 10.12957/irei.2015.18043	
A efetividade da participação em fóruns de governança colaborativa da Sabesp: uma proposta teórico-metodológica .....	108
Maira Rodrigues	
DOI: 10.12957/irei.2015.18049	
Desenvolvimentismo e inclusão política: tensões ou sinergias na implementação de grandes projetos de infraestrutura? .....	135
Roberto Rocha C. Pires	
DOI: 10.12957/irei.2015.18050	
Mediação nas instituições participativas: articuladores territoriais e participação na política de desenvolvimento territorial.....	164
Marcelo Kunrath Silva e Ana Georgina Rocha	
DOI: 10.12957/irei.2015.18051	

A relação de parceria entre o INCRA e os movimentos sociais no processo de implementação das políticas de reforma agrária .....	188
Camila Penna	
DOI: 10.12957/irei.2015.18052	
Legislação participativa: atores, iniciativas e processo legislativo .....	225
Rony Coelho	
DOI: 10.12957/irei.2015.18053	
Do local para o nacional: o Orçamento Participativo (OP) e a institucionalização da participação popular ao longo da história do Partido dos Trabalhadores (PT).....	251
Luciana Andressa Martins	
DOI: 10.12957/irei.2015.18054	
A relação do movimento social com atores estatais no controle social democrático sobre a política socioeducativa.....	273
Maria do Carmo Alves de Albuquerque	
DOI: 10.12957/irei.2015.18048	
Entre mediações e (re) configurações: a trajetória do Fórum de Agricultura Familiar .....	293
Carla Michele Rech	
DOI: 10.12957/irei.2015.18046	

# Contents

## ***Dossier Representation, Participation and Intermediation***

Coordinators: Paulo D'Avila Filho, José Szwako e Wagner Romão

Presentation ..... 14

Paulo D'Avila Filho, José Szwako e Wagner Romão

DOI: 10.12957/irei.2015.18059

Social Moviments and Political System in Social Moviment theories ..... 53

Euzeneia Carlos

DOI: 10.12957/irei.2015.18042

From participation to political representation: a critical assessment of the most recent studies on management councils ..... 78

Carla Almeida

DOI: 10.12957/irei.2015.18043

Participation effectiveness in Sabesp collaborative governance forums: a comparative theoretical and methodological proposal ..... 108

Maira Rodrigues

DOI: 10.12957/irei.2015.18049

Developmentalism and political inclusion: tensions or synergies in the implementation of large infrastructure projects? ..... 135

Roberto Rocha C. Pires

DOI: 10.12957/irei.2015.18050

Mediation in Participatory Institutions: Territorial Articulators and Participation in the Development of Territorial Policy ..... 164

Marcelo Kunrath Silva e Ana Georgina Rocha

DOI: 10.12957/irei.2015.18051

The partnership between INCRA and social movements in the implementation process of land reform policies .....	188
Camila Penna DOI: 10.12957/irei.2015.18052	
Participatory Legislation: actors, initiatives and legislative process .....	225
Rony Coelho DOI: 10.12957/irei.2015.18053	
From local to national: Participatory Budget and institutionalization of popular participation throughout the Brazilian Workers Party history .....	251
Luciana Andressa Martins DOI: 10.12957/irei.2015.18054	
The relationship between social movement and government actors regarding social control over a social and educational policy .....	273
Maria do Carmo Alves de Albuquerque DOI: 10.12957/irei.2015.18048	
Between mediation and (re)configuration: the Family Farming Forum trajectory .....	293
Carla Michele Rech DOI: 10.12957/irei.2015.18046	



# Dossiê

## Representação, participação e intermediação

### *Apresentação*

O tema da participação política no Brasil e sua inserção acadêmica, como um objeto próprio de pesquisa, se confundem com os marcos da Constituição Federal de 1988. Ali o processo de redemocratização ganha seus contornos projetivos aos olhos de um legislador preocupado com o adensamento das articulações entre sociedade e Estado. O tema da participação já aparecia antes, porém, subsumido em meio aos estudos de movimentos sociais, percebidos como antagonistas da ditadura militar. Se as primeiras experiências participativas de corte popular datam da segunda metade dos anos 1970 (Szwako, 2012), somente nos anos 1990, sob o impacto da transição para a democracia e da nova constituição, aparecerão estudos acadêmicos sobre conselhos de políticas públicas – especialmente no campo da saúde e sobre as primeiras experiências de Orçamento Participativo.

Embora não fosse uma unanimidade, o cenário político e o ambiente acadêmico das duas últimas décadas do século passado autorizavam diagnósticos que operavam com a reificação de dicotomias conceituais, pares de opostos, capazes de identificar e diferenciar as sociabilidades virtuosas desejáveis e distantes dos desvios viciosos: cooptação ou autonomia, representação ou participação, cooperação ou conflito, instituições ou movimentos sociais, clientelismo e representação, dentre outras.

Três fatores podem ter contribuído para a sedimentação destas dicotomias. Em primeiro lugar, éramos recém-saídos de uma ditadura militar, embebidos da ideia de que os movimentos sociais e as formas de participação atuavam contra o Estado, constituindo uma polarização que sugeriria antes duas trajetórias paralelas e não perpendiculares: Estado x sociedade. Renato Raul Boschi tem o mérito de ser um dos primeiros a desconstruir esta polarização em a *“Arte da Associação”* (Boschi, 1987). Em segundo lugar, éramos consumidores de uma literatura especializada sobre as relações entre Estado e sociedade que diferenciava as sociedades avançadas como aquelas que se constituíram “de baixo para cima”, a partir de uma vontade da comunidade

em se organizar politicamente. Assim, a forma virtuosa de conquista da liberdade está imersa em um sistema de crenças no qual a autonomia desta comunidade frente ao Estado é a chave do entendimento do sucesso na construção de uma sociedade livre, o que diferiria significativamente de experiências periféricas, nas quais a centralidade do Estado teria produzido dependência, tutela, delegação; certa imaturidade social congênita ou nosso suposto déficit associativo. Esta lente de observação está profundamente marcada por uma ontologia da política, que emoldura uma pré-figuração liberal da boa ordem. Nesta chave, a política é uma derivação de uma comunidade, de uma tradição ou de uma cultura que a precede. Em terceiro lugar, somos marcados, ao mesmo tempo, por uma hermenêutica da emancipação social cujo marcos são definidos pelo antagonismo com um Estado caracterizado pela sua razão instrumental opressora ou por seu conteúdo burguês, a depender de certas leituras de Habermas ou Gramsci. As formas participativas, nesta linha, deveriam encarnar um autêntico exercício de uma cidadania autônoma dos movimentos sociais em relação ao Estado, comumente visto como par antagonico. Aí a chave conceitual é a da cooptação - um espectro que ronda os estudos sobre as experiências participativas. A tônica ficava por conta do registro da denúncia da pouca efetividade de tais experiências mediante sua falta de autonomia. Olhando do lugar em que nos encontramos hoje, após o desenvolvimento de muitas pesquisas, o ponto parece ser uma transposição do uso nativo do termo “cooptação” como categoria de acusação e “autonomia” como símbolo de virtude, para um conceito analítico capaz de separar o “joio do trigo”. Os trabalhos da década de noventa e boa parte da primeira década do século XXI estavam marcados por estas características e por críticas a elas (Cf. d’Avila, 2000, 2004; Gurza Lavalle, Romão & Zaremborg, 2014).

Esse conjunto de temas se apresenta à comunidade acadêmica no âmbito dos encontros anuais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs) a partir de 2002, no Grupo de Trabalho “Controles Democráticos e Cidadania” que procurava dar conta tanto dos novos instrumentos de *accountability*, verticais ou horizontais, que se institucionalizavam com a redemocratização, como também dos novos formatos participativos que ganhavam relevo na vida política nacional, sobretudo local. A marca das atividades e *papers* era a interface entre estudos de instituições e os novos estudos sobre participação política, acompanhados amiúde das referidas dicotomias. A partir de 2010 o GT passa a abrigar o tema da participação, em suas novas e diversificadas frentes de investigação.

Ainda tendo por referência os encontros anuais da Anpocs, em 2013, o Simpósio de Pesquisas Pós-Graduadas (SPG) “Estado em movimento” traz para o centro das discussões as interações entre atores estatais e movimentos da sociedade civil, ao mesmo tempo em que o SPG “Instituições participativas: sua efetividade como questão” tematizava não mais os ‘espaços’ ou as experiências de participação, mas, antes, as assim chamadas instituições participativas e sua efetividade. Eram o reflexo e a relevância da guinada teórica que se impunham sobre uma agenda na qual perdia sentido o divórcio cognitivo entre a sociedade política, de um lado, e, de outro, movimentos sociais e sociedade civil.

O presente dossiê se inscreve nessa virada, se nutrindo diretamente dos eventos acadêmicos, sejam eles mais amplos como os encontros da Anpocs, Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS) e Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), ou mais específicos como é o caso do Encontro Internacional Participação, Democracia, e Políticas Públicas, já em sua segunda edição.

Nos últimos anos, portanto, o estudo sobre a participação política vem sofrendo uma guinada, que sem prejuízo do espírito crítico, se afasta do registro da denúncia se deslocando em direção a uma ciência política compreensiva. Nesta perspectiva, a questão central é compreender os mecanismos participativos, suas dinâmicas, seus processos decisórios, seus “repertórios”, seus efeitos sócio políticos, seus resultados em termos de efetividade de políticas públicas e em perspectivas de cunho mais teóricos nos quais se discute as relações, sobreposições e interconexões entre representação e participação.

O que se observa é a institucionalização de formas de participação em um sentido de pluralização da representação política, uma perspectiva que desagrega a polarização entre as formas ‘representação e participação’ (Gurza Lavalle, Castello & Bichir, 2007). Formatos participativos possuem seus problemas de representação assim como as formas tradicionais de representação política enfrentam déficit participativo. Estas inovações institucionais são vistas hoje como constitutivas do processo democrático brasileiro abandonando disjuntivas herdadas; isto é, dissolvendo a dicotomia entre cooperação Estado/sociedade ou conflito, considerando a natureza mutuamente constitutiva de ambos (Gurza Lavalle & Szwako, 2015). Assim, as trocas e instâncias de intermediação operadas entre agentes estatais e movimentos sociais, bem como as formas de inserção e trânsito institucional entre uns e outros, assumem sentidos e efeitos a serem, em chave conceitual renovada, elucidados. Desloca-se de uma sociologia política da

inautenticidade hermenêutica dos movimentos para uma compreensão dos múltiplos processos através dos quais as dinâmicas participativas são vividas constituindo formas de intermediação de interesses, demandas e volições sociais. Trata-se, cada vez mais, de interpretar e compreender o papel do Estado no processo de modernização brasileiro e na institucionalização da democracia a despeito das modelagens prévias e do ‘dever ser’ ontológico.

Exemplo concreto da necessidade de lentes renovadas sobre essas dinâmicas é o verdadeiro “ativismo de estado” no que diz respeito à institucionalização e à multiplicação de formatos participativos que, ao sedimentar lógicas de acesso a bens e recursos, representa uma novidade nas relações entre Estado e sociedade no Brasil e redimensiona as formas de interpretar estas relações. Não é, portanto, por imprecisa, que a expressão ‘após a participação’ (Gurza Lavalle, 2011) não tenha traduzido fielmente o potencial de inovação democrática expresso no “ativismo de estado”: o que era chamado, se não clamado, de ‘direito à participação’, sofreu uma institucionalização de larga escala, cujas consequências, potenciais e limites democráticos nos cabe agora deslindar.

A proliferação e a consolidação deste campo de estudos no Brasil tem mostrado vitalidade, criatividade e rendimento ao explorar e ampliar seus horizontes para novas interfaces com outros campos mais consolidados da ciência política: governo, partidos, instituições, legislativo, políticas públicas, consórcios e estudos federativos. É possível organizar ao menos quatro tendências, quatro blocos temáticos presentes no campo. Um é o já mencionado tema identificado por Adrián Gurza Lavalle como “pluralização da participação”, acompanhado da “institucionalização da participação”, o cenário pós-participativo e os problemas concernentes às dinâmicas de funcionamento, aos repertórios, às relações entre participação e representação e ao clássico tema da legitimidade das experiências participativas. Outro bloco se remete ao tema do poder local, da política municipal e da organização da representação política, recentemente reunido no livro *“Eleições, Partidos e Representação Política nos municípios brasileiros”* (2014), organizado por Marta Medeiros da Rocha e Maria Teresa Miceli Kerbauy. Universo temático que há algum tempo se cruza com o tema da participação, particularmente com as experiências de Orçamento Participativo. Um terceiro é o das políticas públicas. A literatura sobre políticas públicas vem recuperando a discussão a partir de uma perspectiva incremental, da formação em políticas públicas, agregando a discussão sobre formas organizadas de participação na formulação da agenda e no seu acompanhamento. O Livro *“Políticas Públicas*

*no Brasil*” (2007), organizado por Marta Arretche, Gilberto Hochman e Eduardo Marques, estruturou bem esse campo de discussão que cruza o campo da participação e gera, ainda mais recentemente, a interface com o tema da efetividade (Pires, 2011). O terceiro conjunto temático, burocracia, gestão pública, fiscalização de agências governamentais e controles democráticos, tanto horizontais quanto verticais, é outro universo que se cruza com esse campo, e está muito bem apresentado em “*Burocracia e Política no Brasil*” (2010), organizado por Fernando Abrúcio, Maria Rita Loureiro e Regina Pacheco. Estes são três blocos que se cruzam com o nosso campo de investigações e com outras tradições escolares da ciência política, o que mistura um pouco, embaralha as cartas. Isso nos parece muito produtivo para os diversos campos disciplinares dentro da Ciência Política. Uma agenda para este início do século XXI.

Este número da ‘Interseções’: “Representação, Participação e Intermediação” contém artigos que atravessam parte deste leque de possibilidades recentes de estudos; desde uma dimensão conceitual, abrangendo tanto a necessária revisão das dicotomias recorrentes Estado-sociedade quanto ao tratamento sintético da aproximação dos temas da participação e da representação, passando pela construção de novos modelos analíticos que levem em consideração a complexidade e a interconectividade do fenômeno estudado, até o cruzamento da literatura de áreas temáticas consagradas da ciência política com o campo de estudos da participação.

O artigo de abertura “Movimento sociais e sistema político nas teorias dos movimentos sociais” de Euzeneia Carlos discute um tema central para o campo de estudos das inovações institucionais participativas, propondo uma necessária revisão de perspectivas dualistas e/ou dicotômicas das relações entre sociedade civil e Estado, em prol de uma abordagem dinâmica de suas interações, constituídas de fronteiras fluidas e imprecisas, sendo necessário para tal, o reconhecimento das dimensões tanto culturais quanto institucionais da ação coletiva.

Carla Almeida, em seu artigo “Da participação à representação política: um balanço crítico dos estudos mais recentes sobre Conselhos Gestores”, realiza também, uma discussão de ordem mais teórica. O foco da análise recai sobre as lentes por intermédio das quais temos estudado as inovações institucionais participativas. Enfrenta o tema da legitimidade dos Conselhos Gestores e seus procedimentos à luz do debate entre os enquadramentos conceituais da participação e da representação e identifica, nos estudos recentes sobre o tema, um deslocamento conceitual que reconfigura a

dimensão avaliativa das experiências participativas.

Maira Rodrigues, no artigo “A efetividade da participação em fóruns de governança colaborativa da Sabesp: uma proposta teórico-metodológica comparativa”, amplia a base dos debates sobre efetividade das instituições participativas. Pela própria natureza de seu objeto de estudo, a autora faz convergir dois campos da literatura, sobre participação social e sobre gestão de bens comuns. A autora avança ao se precaver contra as armadilhas da causalidade remota que povoam parte deste campo de estudos e ao incorporar atributos do ambiente físico à análise da participação.

Roberto Pires, no artigo “Desenvolvimentismo e inclusão política: tensões ou sinergias na implementação de grandes projetos de infraestrutura?”, provoca a reflexão sobre como, em um setor de políticas públicas tão pouco afeito às influências da participação social, podem ser encontrados vícios e virtudes, correspondentes ao exercício de formas menos ou mais inclusivas de participação. Os casos observados se referem à implementação da transposição do Rio São Francisco e a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

Marcelo Kunrath Silva e Ana Georgina Rocha, no artigo “Mediação nas instituições participativas: articuladores territoriais e participação na política de desenvolvimento territorial”, verificam a importância dos assim chamados burocratas de nível de rua na articulação de atores locais, algo essencial para o sucesso (ou fracasso) da implementação participativa de políticas públicas.

Camila Penna, no artigo “A relação de parceria entre o INCRA e os movimentos sociais no processo de implementação das políticas de reforma agrária”, explora as articulações entre sociedade civil e Estado, entre atores coletivos e instituições políticas, suas interconectividades e imbricações, especialmente em contextos democráticos de institucionalização de canais de mediação, elaboração e implementação de políticas públicas, por meio de uma descrição etnográfica das interações cotidianas entre burocratas e lideranças de movimentos sociais que ocorrem dentro de uma Superintendência Regional do INCRA.

Rony Coelho, no artigo “Legislação Participativa: atores, iniciativas e processo legislativo”, desloca o olhar dos experimentos participativos ligados aos executivos, seja local ou nacional, voltando-se para uma prática mais recente e menos explorada, as relações entre a representação parlamentar e a institucionalização da participação, seus limites e possibilidades, por intermédio da análise da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (CLP).

Luciana Andressa Martins de Souza, no artigo “Do local para o nacional: o Orçamento Participativo (OP) e a institucionalização da participação popular ao longo da história do Partido dos Trabalhadores (PT)”, dedica-se à interface entre experiências participativas e partidos políticos, tendo por objeto as relações entre o Orçamento Participativo e o PT tanto em sua face governamental quanto eleitoral. Na medida em que o partido se consolida no cenário nacional, se reconfigura o papel da questão da institucionalização da participação em sua perspectiva programática.

Maria do Carmo Alves de Albuquerque, no artigo “A relação do movimento social com atores estatais no controle social democrático sobre a política socioeducativa”, articula tanto uma literatura de movimentos sociais quanto de políticas públicas e sua interface com a institucionalização da participação e do controle social de políticas, tendo por objeto a participação do movimento social de defesa dos direitos da criança e adolescente (DCA) e os repertórios de interação socioestatal que envolvem confrontos, protestos e denúncias e, ao mesmo tempo, ações de colaboração e negociação com o Estado, negando uma perspectiva dicotômica, que vê a interação socioestatal como ameaça de burocratização e cooptação.

Carla Michele Rech, no artigo “Entre mediações e (re)configurações: a trajetória do Fórum de Agricultura Familiar”, aborda o tema da participação em sua interação com a gestão de políticas públicas por intermédio de um estudo de caso do Fórum de Agricultura Familiar da Região Sul do Rio Grande do Sul. O ponto é que os processos de gestão local e participação cidadã envolvem uma intrincada rede de fenômenos que, de forma relacional, geram interdependências multidimensionais que vão se tornando mais complexas a medida da aproximação do Estado e da implantação de políticas públicas.

Temos certeza da importância dos artigos apresentados para ampliarmos nossa compreensão sobre este campo de estudos sobre a política. Boa leitura!

*Os organizadores*

## Referências

- ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Silvia Regina (Orgs.). (2010). *Burocracia e Política no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV Ed.
- ARRETICHE, Marta; HOCHMAN, Gilberto; MARQUES, Eduardo (Orgs.). (2007). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro Ed. Fiocruz.
- BOSCHI, Renato Raul. (1987). *A Arte da Associação*. Rio de Janeiro, Editora Vértice; IUPERJ.
- D'AVILA, Paulo M. Filho. (2000). *Democracia, clientelismo e cidadania: A Experiência do Orçamento Participativo no Modelo de Gestão de Pública da Cidade de Porto Alegre*. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Pesquisas Universitárias do Estado do Rio de Janeiro (IUPERJ).
- D'AVILA, Paulo M. Filho; JORGE, Vladimyr; COELHO, Ana Fernanda. (2004). Acesso ao poder. Clientelismo e democracia participativa: desconstruindo uma dicotomia. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 4 n.2.
- GURZA LAVALLE, Adrian. (2011). Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*, v. 84, p.13-24.
- GURZA LAVALLE, Adrian; CASTELLO, Graziella; BICHIR, Renata. (2007). Protagonistas na Sociedade Civil - Redes e Centralidades de Organizações Cívicas em São Paulo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 50, p.465-497.
- GURZA LAVALLE, Adrian; ROMÃO, Wagner de Melo; ZAREMBERG, Gisela. (2014). Partidos políticos e inovação democrática: más allá de purezas y perversiones. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, v. 59, p.21-53.
- GURZA LAVALLE, Adrian; SZWAKO, José. (2015). Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, v. 21, p.157-187.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.). (2011). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, v. 7.
- ROCHA, Marta Mendes da; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. (2014). *Eleições, Partidos e Representação Política nos municípios brasileiros*. Juiz de Fora: UFJF Ed.
- SZWAKO, José. (2012). Participar vale a pena, mas... In: Anna Luiza Souto; Rosangela Paz (Orgs.); *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis.



# Movimentos Sociais e Sistema Político nas Teorias dos Movimentos Sociais<sup>1</sup>

Euzeneia Carlos\*

## Resumo

Neste artigo, a análise das teorias dos movimentos sociais e de suas abordagens da relação do movimento com o sistema político busca demonstrar que as perspectivas dualistas, autônomas e dicotômicas das esferas da sociedade civil e do Estado precisam ser complementadas por um enfoque dinâmico desses domínios como campos em interação, continuamente coconstituídos e de fronteiras fluidas e imprecisas. Essa articulação analítica entre sociedade civil e Estado é fundamental à compreensão das interconectividades e imbricações entre atores coletivos e instituições políticas, especialmente em contextos democráticos de institucionalização dos canais de mediação. Defende-se, ainda, que a complexidade e heterogeneidade dos movimentos contemporâneos tornam falaciosas as caracterizações dos atores como formações puras, coerentes e estáveis, sendo necessário o reconhecimento das dimensões tanto culturais quanto institucionais da ação coletiva, implicadas nas interações entre os atores societários e estatais.

## Palavras-chave

Movimentos sociais. Sistema político. Interações socioestatais.

## Abstract

This article analysis social movement theories, as well their approaches to the relations between social movements and the political system. It aims to demonstrate that dualistic perspectives, autonomous perspectives and dichotomous perspectives about spheres of civil society and the State need to be complemented by a dynamic perspective that understands

---

<sup>1</sup> Este artigo se baseia na tese de doutoramento da autora, intitulada “Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos” (CARLOS, 2012).

\* Professora adjunta do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES); doutora em Ciência Política pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP); mestre em Planejamento Urbano e Regional do Instituto de Pesquisas de Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); e pesquisadora do Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC) do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). E-mail: euzenciacarlos@gmail.com

those spheres as fields in interaction. These fields are continuously made and their frontiers are fluid and blurred. An analytical articulation between civil society and the State is fundamental for understanding the imbrications and interconectivities among collective actors and political institutions, specially in democratic contexts where mediation channels are institutionalized. This paper also proposes that the complexity and heterogeneity of contemporary social movements exposes the fallacy behind the characterizations of collective actors as pure, consistent and stable. In sum, it is necessary to recognize cultural and institutional dimensions of collective action involved in the interactions among these social actors and the State.

## **Keywords**

Social movements. Political system. Societal state interactions.

## **Introdução**

As interações entre movimentos sociais e sistema político têm recebido pouca atenção das Teorias dos Movimentos Sociais, dado que pressupõem uma separação rígida entre a sociedade civil e o Estado que prejudica uma análise de suas formas de interdependência e influência recíproca. Essas teorias têm pouco a dizer sobre a diversidade das interações dos movimentos com governos, agências estatais, partidos políticos ou outros atores políticos-institucionais, assim como da natureza dessas inter-relações e de seus efeitos para os atores societários e institucionais.

Tanto a Teoria do Processo Político, ao enfatizar a ação coletiva como conflito político com os “detentores de poder” (McADAM; TARROW; TILLY, 2001; TARROW, 1997), quanto a Teoria dos Novos Movimentos Sociais, ao ressaltarem a sua descontinuidade com as modalidades tradicionais da política (MELUCCI, 1996; TOURAINE, 1985), descuidaram das relações constituídas entre a esfera societária e institucional. Essas teorias, de modo geral, abordam a sociedade civil e o Estado como esferas rigidamente separadas, estanques, autônomas e dicotômicas, ignorando tais esferas como produto de um processo dinâmico e contingente de mútua constituição. A compreensão dos movimentos sociais em sua relação com o sistema político, ao contrário, requer uma análise dinâmica que acentue os aspectos de coconstituição entre a sociedade civil e o Estado, como domínios que interagem e se influenciam mutuamente em um processo contínuo e circunstancial, cujas fronteiras são

imprecisas e enevoadas (SKOCPOL, 1992; SOMERS, 1993).

Desse modo, ao desnudar um campo de relações e de implicações mútuas entre sociedade civil e Estado, o engajamento societário nas agências governamentais e a reconfiguração das interações socioestatais, no contexto brasileiro pós 1990, desafia as teorias dos movimentos sociais. Assumindo o pressuposto analítico de coconstituição entre sociedade e Estado como fundamental à compreensão das interconectividades e imbricações entre atores coletivos e instituições políticas, este artigo visa discutir a abordagem analítica da relação entre movimentos sociais e sistema político nas teorias dos movimentos sociais.

Na primeira seção, são introduzidos os pressupostos gerais da teoria do Processo Político e da teoria dos Novos Movimentos Sociais. Na segunda seção, são problematizados ambos os enfoques à compreensão dos movimentos sociais no contexto de interação com atores institucionais e as limitações das teses da institucionalização do movimento, tendo em vista a sua separação analítica entre sociedade civil e Estado. Na terceira, analisa-se a polarização do debate brasileiro dos movimentos sociais no contexto da transição democrática e as suas restrições a um entendimento complexo dos atores que reconheça conjuntamente as dimensões culturais e institucionais da ação coletiva. Nas considerações finais enfatiza-se a abordagem de coconstituição entre sociedade civil e Estado, fundamental à compreensão das interconectividades e imbricações entre atores societários e estatais.

## **Teorias dos movimentos sociais: introduzindo o debate**

Os paradigmas estadunidense e europeu na análise dos movimentos sociais contemporâneos consagraram categorias analíticas de dimensões complementares da ação coletiva. No entanto, a divergência acerca dos pressupostos de cada um deles, expressa especialmente na polarização racionalidade *versus* expressividade e na oposição micro *versus* macro, frustrou uma síntese teórica. Desse modo, a aceitação da explicação concorrente ocorreu tão somente de modo acessório e parcial.

Na corrente estadunidense, as teorias da Mobilização de Recursos (MR) e do Processo Político (PP) centraram suas pesquisas nas condições de emergência, desenvolvimento e sucesso da ação coletiva, tomando como pressuposto a racionalidade da ação e o nível micro de análise. Em reação às

teorias funcionalistas do comportamento coletivo, que enfatizavam o caráter irracional da participação e a mobilização como sintoma de disfunção do sistema social, os teóricos da Mobilização de Recursos defendem que a ação coletiva é fruto de um cálculo racional dos indivíduos sobre os custos e os benefícios da participação, cuja mobilização depende da posse de recursos materiais e não materiais disponíveis nas sociedades avançadas (McCARTHY; ZALD, 1973; 1977). Esses autores aplicaram a teoria de Mancur Olson, derivada dos grupos de interesse, à análise dos movimentos sociais. Com efeito, circunscreveram a motivação da ação coletiva ao nível individual e estabeleceram a solução do problema do *free rider* na profissionalização da organização do movimento. Nos termos de Canel (1992), a teoria da MR emprega um “modelo intencional” e explica os movimentos em referência ao nível de ação estratégica-instrumental adotada pelos atores no contexto de relações de poder e interação conflituosa.

A abordagem da MR recebeu crítica contundente de Sidney Tarrow que a acusou de inadequada para compreender os movimentos sociais e seus problemas. Tarrow reconheceu o caráter “social” – em vez de “individual” – do movimento, situou o problema peculiar da ação coletiva, resultante dos custos de transação, na coordenação das atividades e alocou a solução desse problema nas oportunidades políticas que criam incentivos externos aos movimentos (TARROW, 1997, p.33 e 63). Mantida a premissa de racionalidade e de ação estratégica, essa corrente se desdobrou na teoria do Processo Político (PP), a qual substituiu a centralidade dada à mobilização de recursos econômicos e organizacionais pela dimensão política e cultural do movimento social. Desse modo, a ênfase recaiu sobre o papel do contexto político-institucional na emergência da ação coletiva. Seus principais expoentes priorizam a estrutura de incentivos e/ou constrangimentos políticos a partir da qual os atores são encorajados ou desencorajados a se engajar no confronto político. Conforme os teóricos sustentam, a estrutura de oportunidades políticas, como ambiente externo favorável, oferece as condições para o surgimento do movimento social, a qual se soma uma estrutura de mobilização, ou seja, de organizações formais, redes sociais e um esquema de interpretação simbólica denominado *frame* (TARROW, 1997; McADAM; TARROW; TILLY, 2001).

O paradigma europeu dos Novos Movimentos Sociais (NMS), em contraposição, vinculou os movimentos contemporâneos a uma perspectiva histórica de mudanças macroestruturais e de passagem para uma sociedade

pós-industrial ou programada.<sup>2</sup> O reducionismo marxista, desse modo, foi deslocado em favor de uma abordagem teórica que privilegiasse os significados e as identidades do movimento social concebido como “conflito pelo controle social do modelo cultural dominante” (TOURAINÉ, 1985, p. 785). Opondo-se ao “racionalismo limitado”, afirmou os movimentos como lutas no campo da produção simbólica e identitária, que constituem laços de confiança e de solidariedade e não se restringem às trocas, negociações ou cálculos estratégicos de custos e benefícios (MELUCCI, 1989; BUECHLER, 1995).

Sob essa perspectiva teórica, os movimentos são constructos sociais, cuja ação coletiva se estabelece mediante a interação de objetivos, recursos e obstáculos, em um sistema de oportunidades e coerções (MELUCCI, 1985, p.792). Esse modelo autorreflexivo contribui para a compreensão da razão pela qual os movimentos se constroem e os indivíduos criam laços de solidariedade, mesmo quando não serão diretamente afetados pelos benefícios alcançados (DELLA PORTA; DIANI, 2006). A luta dos atores coletivos, nesse sentido, não se restringe à sua inclusão no sistema de organização política ou à obtenção de benefícios materiais, mas envolve a construção de novas identidades, culturas, linguagens e hábitos, como um fim em si mesmo.

Em oposição à ação instrumental e à política institucional, os teóricos dos NMS ressaltam a natureza expressiva dos movimentos e seu campo de ação na sociedade civil: “os novos movimentos são caracterizados pela solidariedade e expressividade das relações em seu bojo, sendo secundários os objetivos instrumentais e a busca de vantagens dentro do sistema político” (MELUCCI, 1980, p.220).<sup>3</sup> De acordo com Melucci (1985;1980), os novos movimentos direcionam sua ação à mudança dos códigos culturais e constituem um

---

<sup>2</sup> “A sociedade pós-industrial deve ser definida de uma forma mais global e radical, como uma nova cultura e um campo para novos conflitos sociais e movimentos. (...) Somente a organização de novos movimentos sociais e o desenvolvimento de diferentes valores culturais podem justificar a ideia de uma nova sociedade que eu prefiro chamar de *programada* mais que uma sociedade pós-industrial” (TOURAINÉ, 1985, p.781-782, grifo no original).

<sup>3</sup> Em complemento, Melucci afirma em outra obra: “Eles [os novos movimentos] não lutam meramente por objetivos materiais ou para aumentar seus participantes no sistema. Eles lutam por suporte simbólico e cultural, por um significado e orientação diferente da ação social. Eles tentam mudar a vida das pessoas, eles acreditam que você pode mudar sua vida hoje ao lutar por mudanças mais gerais na sociedade” (MELUCCI, 1985, p.797).

desafio simbólico ao modelo dominante, cuja chave de compreensão está no significado de sua identidade.

A contribuição central do paradigma europeu dos movimentos sociais está na ênfase à dimensão cultural da ação coletiva, ao processo de constituição de novas subjetividades e de novas identidades, bem como no realce da novidade dos movimentos contemporâneos<sup>4</sup>. Por sua vez, a corrente estadunidense avançou na explicação da dinâmica de mobilização do movimento, identificando os recursos, as estratégias, os formatos organizacionais e as oportunidades políticas que condicionam suas ações dirigidas ao sistema político, conforme avaliou Canel (1992). Melucci sintetiza a especificidade de ambas as abordagens nos seguintes termos: por um lado, as teorias estruturais explicam *porque* mas não *como* os movimentos se constituem e mantêm a própria estrutura; por outro lado, o enfoque estadunidense explica *como* mas não *porque* os movimentos se constituem; todavia, falha no exame do significado e a orientação deles.

O debate entre esses paradigmas foi tingido pela autodefesa de primazia explicativa, circunscrita à controvérsia estratégia *versus* identidade (COHEN, 1985). Resumidamente, a ênfase na racionalidade e estratégia da ação pelas teorias estadunidenses, ainda que favoreça a compreensão de questões fundamentais sobre os movimentos sociais – como se organizam, como processam a acumulação de recursos e como percebem e respondem a oportunidades do contexto político –, conduziu a uma análise refratária a outras dimensões da formação do ator coletivo. Tal corrente não ofereceu “meios adequados para explicar as novas formas de organização ou os projetos dos movimentos contemporâneos que simplesmente não têm como objetivo que a economia ou o Estado os inclua ou lhes conceda benefícios materiais” (COHEN; ARATO, 1992, p.562). O excessivo destaque dessa corrente teórica ao indivíduo racional que efetua cálculos estratégicos conduz à desconsideração do caráter expressivo da ação coletiva, como os processos de construção de solidariedades e identidades nas relações sociais, cuja orientação “responde a uma lógica do sistema do campo cultural e da vida cotidiana das pessoas” (MELUCCI, 2002, p.39-40).

---

<sup>4</sup> Para uma análise crítica da “novidade” dos novos movimentos sociais e da sua descontinuidade com as formas da política tradicional, ver Calhoun (1993), dentre outros.

Na vertente europeia, a concentração exclusiva na análise da formação da identidade, em contraste com a análise das demandas materiais e redistributivas, também tende a limitar a compreensão do movimento social. Segundo Canel (1992, s/p), a abordagem dos NMS “explica o significado dos movimentos em referência aos processos estrutural, histórico, político e ideológico, mas não integra em sua análise a dimensão estratégico-instrumental da ação social” concernente às decisões tomadas, às estratégias desenvolvidas e aos recursos mobilizados. Além disso, sem atentar para o caráter coconstituente da cultura em sua relação com atores e estruturas diversas, a compreensão da identidade coletiva como forma cultural autônoma limita sua abrangência conceitual. A teoria dos NMS também tem pouco a dizer sobre a dimensão organizacional dos movimentos, uma vez que restringiu a análise a considerações acerca da descontinuidade com formatos organizacionais tradicionais, hierárquicos e não democráticos, ressaltando a novidade da espontaneidade dos movimentos sociais e a participação direta neles.

Todavia, essa polarização paradigmática entre as vertentes estadunidense e europeia foi seguida por um espírito de integração das abordagens, que marcou a última década do século findo. Conquanto não tenha resultado em uma síntese teórica, a avaliação de insuficiência e de compatibilidade de ambas as correntes motivou proposições de complementaridades: os teóricos dos NMS reconheceram a estratégia e a ação instrumental nos movimentos sociais (COHEN,1985; MELUCCI,1985; 2002), ao passo que os analistas da MR e do PP incorporaram a dimensão cultural da ação coletiva (McADAM; McCARTHY; ZALD, 1999; TARROW, 1997). Nessa convergência mínima entre os dois enfoques, ponderou-se que “as mobilizações envolvem tanto a ação estratégica, crucial para o controle sobre bens e recursos que sustentam a ação coletiva, quanto a formação de solidariedades e identidades coletivas” (ALONSO, 2009, p.72). Contudo, há limites nessa perspectiva de integração das abordagens teóricas. Estudiosos europeus têm postergado a admissão da estratégia em seus programas de pesquisa e, nos estudos americanos, predomina uma “instrumentalização da abordagem cultural”, isto é, a cultura e os elementos simbólicos ou são vistos estritamente como ferramentas ou recursos acionados pelas organizações de movimentos, desarticulados da ideologia e das tradições discursivas, ou como meios para um fim, não significativos em si mesmos (ALEXANDER, 1998).

Os limites e desafios das abordagens dos movimentos sociais exigem tensionar os seus paradigmas em seus próprios termos, de modo a “esclarecer

a importância das práticas interpretativas e do meio cultural e que, ao mesmo tempo, mostre como estes aspectos se inter-relacionam com fatores institucionais e históricos” (ALEXANDER, *ibid.*, p.122). As perspectivas dos movimentos sociais, nesse sentido, deveriam reconhecer as dimensões da ação coletiva frequentemente polarizadas – cultural-institucional, sociedade-Estado, expressivo-estratégico – como campos que coexistem e se coconstituem em processos sociais dinâmicos e interativos.

## **Movimento social e sistema político nas teorias dos movimentos sociais**

Os movimentos sociais desenvolvem relações complexas e diversificadas com o sistema político e, na relação com o Estado, em vez de constituírem modelos puros, coerentes e estáveis, muitos deles combinam dimensões multifacetadas da ação coletiva. Considerando as múltiplas possibilidades de interação dos movimentos com o sistema político, como as teorias dos movimentos sociais compreendem o engajamento societário nas instituições do Estado? Como essas teorias analisam os efeitos do contexto de interação com as instituições para os movimentos sociais?

A separação analítica entre sociedade civil e Estado, nas teorias dos movimentos sociais, restringe a compreensão dos movimentos em processos de interação com atores institucionais, pois dificultam o reconhecimento do caráter coconstituente, de influência mútua e de interpenetração entre movimentos e Estado.

Na teoria do PP a institucionalidade política assume proeminência. Os analistas dessa corrente a correlacionam à emergência e ao sucesso do movimento social, inquirendo acerca dos efeitos da “estrutura de oportunidades políticas” no surgimento da ação coletiva, da susceptibilidade do movimento para representar demandas sociais e da sua capacidade de influir nas instituições políticas no sentido de torná-las acessíveis aos seus reclamos (McADAM; TARROW; TILLY, 2001). Contudo, o pressuposto analítico da separação entre sociedade civil e Estado inibe esses teóricos de explorar a diversidade de conexões entre movimentos sociais e o sistema político, mantendo invisíveis certos tipos de relações entre atores coletivos e o Estado (VON BÜLLOW; ABERS, 2011). Por um lado, se esse enfoque valorizou as condições político-institucionais de surgimento e êxito do



movimento, por outro, enublou as interações que estabelecem coletividades e instituições políticas e sequer problematizou os termos de sua mútua constituição, sendo raros e limitados os estudos acerca dos efeitos na ação coletiva em decorrência de sua interação com instituições políticas e agências estatais.

Nessa perspectiva do PP, prepondera na análise da relação entre movimentos sociais e sistema político a contestação das instituições políticas, e não as interações com o Estado e os detentores de poder (JENKINS, 1995). Ainda que o Estado tenha recebido centralidade nesse modelo analítico, os estudiosos sublinham as oportunidades políticas e sociais sob as quais “desafiadores” contestam o poder na arena político-institucional (TARROW, 1997; TILLY, 1978). Nessa abordagem, a relação dos movimentos sociais com a institucionalidade política compreende a sua integração no sistema, evidenciada particularmente pelo reconhecimento dos movimentos como atores políticos e pela obtenção de seus objetivos demandados ao Estado. O caráter contestatório e desafiador dos movimentos em direção aos detentores de poder é compreendido em termos de um modelo conflituoso de ação, construído dentro das relações de poder do sistema político e que implica conflito de interesse entre atores não institucional e institucional (COHEN, 1985)<sup>5</sup>.

Esse modelo conflituoso de ação coletiva contém restrições à análise da relação entre os movimentos sociais e o Estado, particularmente, por três razões. Em primeiro lugar, em termos de alocação de objetivos e de acesso ao mercado político, essa interpretação ignora demandas que não são direcionadas ao Estado, que, em geral, remetem ao significado cultural e simbólico dos movimentos sociais (MELUCCI, 1985; DELLA PORTA; DIANI, 2006). Em segundo lugar, esse modelo restringe a política ao universo institucionalizado, limitando a compreensão da dimensão política do movimento. Assim, negligencia que o campo seja alargado através da

---

<sup>5</sup> A ênfase da teoria do processo político no conflito com atores institucionalizados está presente desde o trabalho seminal de McAdam, que afirma: “O modelo do processo político é baseado na noção de que a ação política de membros estabelecidos do sistema político reflete um conservadorismo persistente. Eles trabalham contra a admissão no sistema de grupos cujos interesses contrariam significativamente seus próprios interesses” (McADAM, 1982, p.38). Na explicação de Toni (2001), esses teóricos concebem as elites políticas como inimigas e não aliadas aos grupos insurgentes, em contraposição à teoria da mobilização de recursos que confere centralidade ao papel das elites na mobilização.

proliferação de múltiplos espaços politizados na sociedade civil (MOUFFE, 1988) e que a cultura dos movimentos como expressão política redefine o poder social (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000). Por fim, sob essa perspectiva, as possibilidades de relações dos movimentos com o Estado são reduzidas e circunscritas às interações de poder conflituosas, desprivilegiando aquelas interações cooperativas ou colaborativas entre atores societários e institucionais em torno da produção de políticas públicas ou de alianças com partidos políticos, conforme destacam Goldstone (2003), Giugni e Passy (1998) e Hanagan (1998).

Essa teoria do processo político, em complemento, pressupõe que o contexto político no qual os movimentos operam, suas instituições e agentes estatais, compreende um ambiente externo aos atores coletivos. Essa abordagem desconsidera que o “ambiente” constrói oportunidades e constrangimentos à ação coletiva ao mesmo tempo que é construído e influenciado pelo processo de interação entre atores societários e institucionais. Desse modo, o reconhecimento da interdependência é fundamental à apreensão das relações complexas e diversificadas entre os atores de ambos os campos, tanto *fora* quanto *dentro* do sistema político.

Na teoria dos NMS, por sua vez, a relação do movimento social com o aparato político-institucional é concebido em termos de sua novidade e descontinuidade com atores políticos tradicionais. Essa abordagem enfatiza a natureza expressiva dos novos movimentos e concebe as coletividades como um desafio simbólico aos padrões culturais dominantes, voltado às transformações na sociedade em vez de direcionado ao sistema político. Sob essa perspectiva, os novos movimentos não operam no nível estratégico-instrumental, concernente à reprodução e distribuição material, ou à integração no sistema político; mas, no ao nível comunicativo da ação, concernente à reprodução cultural, à socialização e à integração social (HABERMAS, 1981 *apud* CANEL, 1992). Os novos movimentos, nesse sentido, criam novos significados culturais, novas identidades e reinterpretam normas e valores, em um processo autorreflexivo que produz mudança sobre si mesmo. Na afirmação de Touraine (1985, p.780), “o movimento se constitui no campo da sociedade civil e está voltado para a produção cultural”; ou ainda, o “movimento social é menos sociopolítico e mais sociocultural”. Melucci (1985; 1980) também concorda que os novos movimentos representam um desafio simbólico e cultural, que a solidariedade e a expressividade das relações em seu bojo caracterizam sua novidade e que eles não são orientados para o Estado, mas para um campo de autonomia vis-à-vis o sistema político.

Nas palavras de Melucci:

Os novos movimentos não estão focados no sistema político. Eles não são orientados em direção a conquista de poder político ou o aparato do Estado, mas antes em direção ao controle de um campo de autonomia ou de independência *vis-à-vis* o sistema. Os novos movimentos são caracterizados pela solidariedade e expressividade das relações em seu bojo, sendo secundários os objetivos instrumentais e a busca de vantagens dentro do sistema político. (MELUCCI, 1980, p.220)

Nessa compreensão dos novos movimentos, orientada para a sociedade e detidamente cultural, é pressuposta a proeminência dos atores societários no processo de mudança social ante os sistemas e as instituições, de modo que a centralidade é conferida aos movimentos sociais e não aos arranjos institucionais (TOURAINÉ, 1988). Esses teóricos assumem como referência um quadro de perda estrutural de “responsividade” das instituições estabelecidas e de “incapacidade de aprendizado” das instituições. Conforme a explicação de Offe acerca da teoria dos novos movimentos sociais: “o ‘novo’ paradigma está claramente conectado a uma visão de realidade social que é caracterizada pela ampliação das privações e do mal funcionamento, pelo aprofundamento do controle e pelo diagnóstico de bloqueio institucional à capacidade de aprendizado” (1985, p.853).

Essa noção de descontinuidade e de oposição entre sociedade civil e Estado na teoria dos NMS produz limitações à compreensão dos movimentos no bojo das relações com o sistema político, especialmente, em três aspectos. Em primeiro lugar, essa abordagem desconsidera que muitos movimentos assumem uma dimensão político-institucional vocalizando demandas instrumentais ao sistema político e reivindicando ações ao Estado. Em segundo lugar, ela ignora aqueles movimentos que almejam o sistema político, reduzindo toda ação coletiva ao nível societário, ignorando o Estado como uma arena de luta e de atuação de certos movimentos e menosprezando a luta política *fora* ou *dentro* do Estado. Em terceiro lugar, essa concepção pressupõe uma autonomia nas orientações dos atores coletivos, atribuindo centralidade aos novos movimentos como campo cultural independente caracterizado por novas identidades coletivas e novas subjetividades, que a impede de reconhecer a influência mútua exercida entre ambos os campos da sociedade e do Estado.

A relação entre movimentos sociais e instituições políticas requer uma

compreensão dinâmica que acentue os aspectos de coconstituição entre sociedade e Estado, como esferas que interagem e se influenciam mutuamente em um processo contínuo e circunstancial, conforme acentuado. Essa perspectiva é particularmente relevante à análise de movimentos que interagem com instituições do Estado, na medida em que concebe sociedade e Estado como produtos de um processo dinâmico e contingente de mútua determinação. Nas teorias do PP e dos NMS, a análise da sociedade e do Estado a partir de categorias estanques, autônomas e dicotômicas é, nesse sentido, limitada à explicação das interações entre atores societários e institucionais.

Predomina, nessas teorias, a aceção de movimento social como protesto público e participação *outsider* ou não institucionalizada, cuja chave analítica restringe igualmente a compreensão do movimento em sua interação com a institucionalidade política, na medida em que impõe duas implicações: (i) dificulta o reconhecimento das interações mutuamente constitutivas entre o movimento e o sistema político (agências do governo, partidos políticos e o Estado) e da combinação circunstancial entre modalidades de ação *outsider* e *insider* ou institucionalizada e (ii) interpreta o engajamento em instituições políticas como decorrente de um processo de institucionalização do movimento que afeta, exclusiva e homoganeamente, a dimensão organizacional da ação coletiva. A perspectiva cíclica e dicotômica dessa abordagem desconsidera a complexidade das mudanças e reconfigurações na ação coletiva ao longo do tempo, assim como a capacidade dos movimentos em combinar elementos complementares e híbridos na relação sociedade-Estado.

Além disso, nessas teorias, o protesto público é identificado à fase de intensa mobilização coletiva e atividade extrainstitucional, comumente denominada “ondas de mobilização” ou “ciclos de protesto”, de caráter efêmero e cíclico, na qual o movimento social é “caracterizado pela exposição de seus objetivos através de ação direta disruptiva contra as elites, as autoridades e outros grupos ou códigos culturais” (TARROW, 1997, p.22). Conforme essa concepção, os movimentos defendem seus interesses por vias não institucionalizadas e invocam, potencialmente, o uso da força e/ou da coerção, incorporando uma natureza política *outsider* ao sistema político (GAMSON, 1990; DALTON; KUSCHLER, 1990).

Esse debate em torno da natureza não institucionalizada do protesto público enfatiza a distinção entre o modo de ação do movimento social e o de outros atores políticos em virtude do primeiro adotar um modelo de

comportamento político considerado “incomum”, em contraste com estilos de participação política convencionais, tais como os partidos políticos e os grupos de interesse.<sup>6</sup> Segundo Goldstone (2003), a perspectiva de separação entre movimentos sociais e a política institucionalizada é favorecida pela definição dos movimentos como “desafiadores” que buscam acesso à esfera institucionalizada dos atores políticos convencionais, detentores do poder político (TILLY, 1978). Se, por um lado, tal abordagem contribui para o reconhecimento da especificidade dos movimentos sociais em face de outros atores políticos, por outro, ela obstrui o reconhecimento das interações e influência mútua entre os atores coletivos, as instituições políticas e os agentes governamentais.

Ao contrário dessa concepção que identifica movimentos sociais como protesto e ação *outsider*, estudos recentes acerca da interpenetração entre movimentos e instituições refutam a tese que distingue o movimento como estratégia extrainstitucional, argumentando que muitos movimentos interagem, constituem relações e formam alianças com partidos políticos, igrejas, agências do Estado e poder judiciário (GOLDSTONE, 2003; MISCHÉ, 2008).<sup>7</sup> Na análise dos impactos dos movimentos na gênese de partidos políticos e na formação de governos de esquerda, estudiosos acentuam o processo de imbricação entre instituições do Estado, partidos políticos e movimentos sociais, mediante o qual a estrutura das instituições e os movimentos sociais são mutuamente influenciados (GOLDSTONE, *ibid.*). Embora alguns movimentos se identifiquem como revolucionários claramente *outsiders* e como opositores às instituições estabelecidas, muitos outros mantêm relações ativas com atores políticos e institucionais, em diferentes contextos históricos e em processos dinâmicos de coconstituição.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Cabe ressaltar, no entanto, que diferente dos teóricos dos novos movimentos sociais que enfatizam sua novidade em relação aos atores coletivos e políticos tradicionais, no que tange tanto ao seu modo de ação quanto ao seu significado político, os analistas da mobilização de recursos e do processo político consideram esta distinção apenas em termos da estratégia de ação, argumentando que não há nenhuma descontinuidade fundamental entre movimentos sociais e a política institucional (McADAM; TARROW; TILLY, 2001), na medida em que ambos implicam conflito de interesse construído dentro das relações de poder institucionalizado.

<sup>7</sup> No Brasil, no contexto pós-transição, ver os estudos empíricos: CARLOS (2012) e DOWBOR (2012).

<sup>8</sup> No Brasil, no período de transição do regime autoritário, estudos que enfocam a relação entre setores progressistas da igreja católica e movimentos sociais, podem ser encontrados em Doimo (1995) e Sader (1988); a relação entre movimentos sociais e o Partido dos Trabalhadores (PT), em Sader (1988); e a interação entre o movimento estudantil e o PT, em Mische (2008).

Os movimentos sociais, assim, não estão fixados por princípio a uma forma de ação determinada (RASCHKE, 1994), podendo desenvolver, circunstancialmente, diferentes padrões de ação coletiva e combiná-los de forma multivariada – protestos públicos, ações institucionalizadas, alianças com políticos, partidos e agências do Estado.

De fato, a fronteira entre política não institucionalizada e política institucionalizada é pouco clara (GOLDSTONE, *ibid.*; 2004), e a permeabilidade entre ambas as esferas exaure o sentido da distinção entre movimento *outsider* e movimento *insider* defendido pelas perspectivas dicotômicas da ação coletiva. São diversificadas as modalidades de ação que os movimentos sociais podem desenvolver em contextos políticos diversos. Certos movimentos, transcendendo as delimitações de um evento específico, reúnem diferentes ocorrências, manifestações e práticas de atores individuais, organizacionais e institucionais ao longo de um *continuum* no tempo. Durante a trajetória, os movimentos desenvolvem a habilidade de combinar padrões de interação complementares e híbridos, como o conflito e a cooperação na relação sociedade-Estado. Essas configurações dos atores coletivos e o seu deslocamento temporal não significam, necessariamente, a persistência dos mesmos elementos representativos da ação coletiva de um contexto específico, mas a permanente reelaboração e ressignificação contextualizada.

A caracterização do movimento social como fenômeno cíclico e extrainstitucional tende a associar o engajamento institucional de atores societários e a interação com o Estado a um processo de “institucionalização do movimento”. A teoria do Processo Político desenvolveu as abordagens mais influentes acerca da institucionalização dos movimentos, concebida como a sua integração às estruturas do Estado, a mudança no repertório de confronto e a busca de benefícios concretos através da negociação e acordo (TARROW, 1997; McADAM; TARROW; TILLY, 2001)<sup>9</sup>. Nesse enfoque, a institucionalização do movimento produz efeitos de complexificação em

---

<sup>9</sup> Ao passo que a abordagem dos NMS pouco tem a dizer a respeito das reconfigurações dos movimentos ao longo do tempo, decorrentes da inserção institucional e de interconexões deles com o Estado. Conforme ponderou Offe (1985), poucos teóricos admitem que os novos movimentos possam, partindo da sociedade civil e representando interesses construídos em seu âmbito, agir em um nível político-institucional; ou ainda, que os movimentos desenvolvam, em complemento às ações extrainstitucionais, formas de ação institucionalizada e de construção de alianças com atores do Estado.

sua estrutura organizacional, expressos pela rotinização, burocratização e profissionalização da ação coletiva (MEYER; TARROW, 1998; KRIESI, 1999). A complexificação organizacional do movimento traria como consequências a mudança em seus objetivos de fundação, a desmobilização dos militantes, a cooptação dos ativistas e a sua transformação em grupos de interesse ou partidos políticos. Esta noção de institucionalização do movimento é defendida nos seguintes termos:

O padrão de institucionalização é quase o mesmo em todo lugar: à medida que acaba o entusiasmo da fase disruptiva de um movimento e a política se torna mais hábil em exercer o controle, os movimentos institucionalizam suas táticas e tentam obter benefícios concretos para seus apoiadores através de negociação e acordo – um caminho que frequentemente é bem-sucedido ao custo de transformar o movimento em um partido ou grupo de interesse. (TARROW, 2009 [1998], p.134).

Embora com limitada comprovação empírica, a institucionalização é definida, então, como: “a criação de um processo repetitivo que é essencialmente autossustentável, no qual todos os atores relevantes possam recorrer a rotinas bem-estabelecidas e familiares” (MEYER; TARROW, 1998, p.21). Desse modo, a institucionalização compreende três componentes principais: 1) rotinização da ação coletiva – ativistas e autoridades aderem a um script comum e modelo previsível de ação; 2) inclusão e marginalização – ativistas institucionalmente orientados são recompensados com acesso ao sistema político, ao passo que outros ativistas, comprometidos com desafios mais abrangentes e evitando o compromisso inerente à política institucional, se arriscam à repressão ou à marginalização e 3) cooptação – ativistas modificam suas reivindicações e táticas para que possam perseverar dentro da política institucional. O termo institucionalização, por fim, é remetido à profissionalização do movimento, quer dizer, as habilidades relativas à organização e à comunicação entre os ativistas dos movimentos tornam-se cada vez mais profissionais.

No entanto, essa noção opera sem introduzir uma distinção que lhe é fundamental, qual seja, entre a institucionalização do canal de mediação com o Estado e aquela do movimento. E, ao não fazê-lo, estabelece uma relação causal mecânica e unívoca entre institucionalização da mediação e a do ator coletivo. Tal compreensão torna-se, portanto, inábil para objetar em que medida a primeira geraria características institucionais no comportamento

do ator, assim como para captar as regularidades e variações na relação entre as instituições e os atores sociais. Por esse motivo, em vez de assumir, *a priori*, que a institucionalização do canal de mediação gera a do movimento, é necessário submeter à verificação empírica os efeitos da primeira sobre os padrões de ação coletiva, pois, entre outras razões, o movimento pode ser altamente organizado, formalizado e profissionalizado também nos ciclos de protesto público, mesmo que sob o manto de narrativas de espontaneidade.

Em particular, a ênfase da teoria do PP na estrutura organizacional do movimento conduziu a uma visão estreita de institucionalização definida em termos de complexificação institucional, a qual é remetida à rotinização, previsibilidade, formalização, profissionalização, desmobilização e oligarquização da ação coletiva.<sup>10</sup> Conforme estudo de Carlos, essa perspectiva, por um lado, desconsidera a diferenciação nos padrões organizacionais, tendo em vista as possibilidades de combinação entre complexificação organizacional e mobilização, em processos de engajamento em instituições de formato inovador. Por outro lado, dimensões complementares na configuração dos movimentos são ignoradas, como as dinâmicas relacionais e suas possibilidades de diversificação da rede de relações sociais no contexto de interações socioestatais, assim como os processos discursivos e identitários de significação e reconfiguração da relação com o Estado. (CARLOS, 2012)

Em suma, essa perspectiva do PP assume visão homogeneizante dos padrões de institucionalização: ativistas e autoridades aderem a um modelo previsível de ação, atores sociais institucionalizados têm acesso ao sistema político, são cooptados, mudam as suas reivindicações e perdem a sua autonomia, ao passo que são oprimidos e marginalizados aqueles que evitam os compromissos da política institucional (MEYER; TARROW, 1998)<sup>11</sup>.

No entanto, a relação entre movimentos sociais e Estado é mais complexa e multifacetada (DOOWON, 2006). Evidências empíricas demonstram que

---

<sup>10</sup> *Grosso modo*, os trabalhos que associaram complexificação organizacional do movimento social com burocratização, desmobilização e descolamento das bases sociais (PIVEN; CLOWORD, 1979; McCARTHY; ZALD, 1973, entre outros) seguiram o modelo de oligarquização das organizações de massas de Robert Michael (1962).

<sup>11</sup> Frequentemente, ambas as teorias dos movimentos sociais (PP e NMS) correlacionam o protesto público e a ação extrainstitucional ao comportamento autônomo dos atores e à sua coerência entre os fins e os meios, ao passo que a sua interação com a política institucional é comumente avaliada como dependente e cooptada.



as mudanças e reconfigurações na ação coletiva, ao longo do tempo, são heterogêneas e multidimensionadas, as interações socioestatais são variadas e podem combinar elementos aparentemente contraditórios, como o conflito, a cooperação e a autonomia (CARLOS, *ibid.*). Do mesmo modo, a interação de movimentos sociais com a esfera estatal não significa, necessariamente, a perda de autonomia decisória, conforme demonstrado no estudo do movimento feminista paraguaio (SZWAKO, 2012).

Mais do que assumir as variações nos padrões de interação socioestatal como expressão da ambiguidade e contradição dos movimentos, é necessário avançar na investigação empírica, no intuito de compreender os significados das diferentes modalidades de ação para as coletividades, bem como as condições sob as quais os movimentos sociais assumem (e combinam) cada uma dessas caracterizações – o protesto público e a estratégia institucional; o conflito, a cooperação e a autonomia – e, não menos, os seus efeitos para os atores e as políticas imbricados.

## **Movimentos sociais no Brasil contemporâneo: debates teóricos no contexto de transição democrática**

No Brasil, a insurgência de uma multiplicidade de movimentos sociais no final dos anos 1970, no contexto de transição do autoritarismo e de redemocratização, motivou inúmeros estudos que saudaram essas mobilizações como “demonstrações da força latente das classes subalternas” em confronto com os aparelhos do Estado (CARDOSO, 1983, p. 318). Oriundos de reformulações do marxismo clássico e da abordagem europeia dos NMS, os enfoques teóricos predominantes nas décadas de 1970 e 1980 enfatizaram as condições objetivas de emergência do movimento e do seu potencial de transformação das estruturas sociais, assim como sublinharam sua identidade e signo da mudança sociocultural da sociedade. Contudo, esses teóricos não trataram satisfatoriamente a relação entre os movimentos e o campo político-institucional, pois enfocaram o traço extrainstitucional dos primeiros e a sua autonomia em relação às instituições políticas tradicionais. O pressuposto dicotômico na relação do movimento com o Estado, presente nessa corrente teórica que orientou preponderantemente as interpretações daqueles movimentos sociais, postergou o exame das interações entre a sociedade civil e a institucionalidade política.

Os primeiros estudos dos analistas brasileiros, na conjuntura política do final dos anos 1970, foram inspirados nos trabalhos de Manuel Castells sobre os “movimentos sociais urbanos” e no enfoque do autor sobre as lutas urbanas como desdobramento da luta de classes no capitalismo monopolista avançado, no bojo da teoria dos NMS<sup>12</sup>. Os movimentos sociais urbanos são concebidos pelo autor como “sistemas de práticas sociais contraditórias que põem em causa a ordem estabelecida, a partir das contradições específicas da problemática urbana” (CASTELLS, 1976, p.10). De acordo com essa perspectiva, em decorrência das chamadas “novas contradições urbanas”, um processo de politização do cotidiano se institui e emerge uma nova forma de conflito social ligado à organização coletiva do modo de vida, em um quadro de contrastes e desordens com potencial de transformação da ordem estabelecida, assim definido:

É um quadro cheio de contrastes e confuso em que se misturam as novas contradições sociais e o escotismo, a recusa de novas formas de opressão e o passadismo, a luta revolucionária e a defesa do estatuto social de vizinhança. Em qualquer dos casos quando, de dia para dia, em todos os países se vê aumentar o número, a dimensão e a intensidade das mobilizações populares, atacando o ‘esquema de vida’, as formas e os ritmos da vida quotidiana, parece lógico deduzir a emergência de uma nova forma de conflito social diretamente ligado à organização coletiva do modo de vida. (CASTELLS, *ibid.*, p.10).

Nesse paradigma teórico, o autor define que “a verdadeira origem da mudança e da inovação da cidade está nos movimentos sociais urbanos e não nas instituições”, mesmo confesso da incerteza das possibilidades de transformações do urbano sem a correspondente mudança nos planos social e político (*ibid.*, p.17). Também define que toda intervenção do Estado na organização da vida social obedece à lógica das forças sociais dominantes, desse modo, o Estado permanece não como instrumento de mudança social, mas de dominação, de integração e de regulação das contradições estruturais.

---

<sup>12</sup> As principais referências teóricas para o estudo dos chamados “movimentos sociais urbanos” incluía, além de Castells, Lojkine e Borja (Cf. JACOBI, 1987; CARDOSO, 1983; MACHADO; RIBEIRO, 1985).

Castells introduz uma distinção analítica entre as dimensões da luta política, particularizando a luta política institucional da luta política extrainstitucional, essa última considerada inovadora nos meios para a expressão da luta popular. Por um lado, se essa abordagem vislumbra novas formas de conflito social corporificadas em movimentos das “classes populares”, por outro, instaura uma polarização entre sociedade civil e Estado, ao sobrevalorizar o papel daquela como transformadora dos modos de vida e ao subestimar a capacidade de reconfiguração do último.

Inúmeros foram os estudos acerca dos movimentos sociais no país inspirados nesse enfoque teórico. Apesar das diferentes gradações analíticas, as interpretações da década de 1970 construíram uma percepção de novidade histórica da prática desses movimentos, anunciando seu potencial de transformação social e seu papel no contexto da sociedade (TELLES, 1987). Os autores identificaram nos movimentos: (i) a derivação de sua emergência das “contradições da problemática urbana”, ante as novas necessidades de reprodução da força de trabalho e ante a política do poder público direcionada aos interesses dos capitalistas; (ii) o caráter de classes populares, a constituição de novos sujeitos coletivos e de luta histórica como expressão de resistência, tomada de posição e de consciência; (iii) a espontaneidade nas formas de organização, nas estratégias de mobilização e na contraposição ao sistema institucional; (iv) a visão de Estado autoritário e opressor que busca transformar os movimentos em mecanismos de dispersão das contradições; e (v) o padrão de autonomia em face do Estado e da institucionalidade política em geral<sup>13</sup>.

Essa abordagem analítica, no início da década de 1980, acendeu muitas controvérsias e críticas de estudiosos descrentes nas teorias macroestruturais, especialmente em três aspectos, sejam estes, a explicação da emergência dos movimentos como decorrente das contradições do capitalismo, o seu caráter de classe popular e transformador das estruturas sociais e, o *approach* extrainstitucional e autônomo dos movimentos. Esse último ponto alimentou a maior divergência na literatura nacional entre os enfoques comumente denominados “culturalista” e “institucionalista”, sobre a qual nos deteremos com mais vagar.

---

<sup>13</sup> Estudos representativos desta abordagem podem ser encontrados em José Álvaro Moisés (1982), M<sup>g</sup> Glória Gohn (1982; 1988) e Paul Singer (1981), dentre outros.

No que se refere ao primeiro elemento, a derivação da emergência dos movimentos das “contradições urbanas” recebeu crítica contundente de Lúcio Kowarick que a denominou “deducionismo das condições objetivas”. O autor afirmou que o surgimento da ação coletiva não pode ser deduzido – imediata e exclusivamente – da urbanização acelerada e das mazelas sociais e que as suas motivações precisam ser buscadas não somente na estrutura material que afeta as condições de vida dos grupos envolvidos. Nas palavras do autor:

Não considero possível deduzir as lutas sociais das determinações macroestruturais, posto que não há ligação linear entre precariedade das condições de existência e os embates levados adiante pelos contingentes por ela afetados. Isto porque, malgrado uma situação variável mas comum de exclusão socioeconômica, os conflitos manifestam-se de maneira diversa e, sobretudo, as experiências de luta têm trajetórias extremamente dispares, apontando para impasses e saídas para os quais as condições estruturais objetivas constituem, na melhor das hipóteses, apenas um grande pano de fundo. (KOWARICK, 1984, p.81).

Outros analistas, enfatizando o peso do Estado e das instituições na ascensão dos movimentos, defenderam que a explicação da emergência dos movimentos sociais reside na inoperância do Estado no provimento dos serviços coletivos, o que impulsionaria a totalidade dos atores coletivos à ação em prol da ampliação de sua cidadania. Em outras palavras, “os movimentos, enquanto expressões de luta pelos direitos de cidadania, constituíram uma resposta à própria violência institucional do Estado que afeta essas populações na esfera do seu cotidiano” (BOSCHI; VALLADARES, 1983, p.140). Para esses autores, o aparato estatal também é o motor da contenção desses movimentos, materializado no processo interativo de negociação que se desenvolve entre ambas as partes em torno da concretização dos direitos reivindicados. No geral, nessa perspectiva, o Estado sufoca as iniciativas originárias da sociedade com seu intervencionismo.

O suposto conteúdo de classe social dos movimentos e a noção de “classes populares”, como dito, também constituíram alvo de críticas de estudiosos de diferentes campos teóricos (BOSCHI; VALLADARES, *ibid.*; BOSCHI, 1987; CARDOSO, 1983; 1987; DURHAM, 1984). O predomínio das camadas populares ou dos setores sociais empobrecidos na base social dos movimentos foi reconhecido por muitos analistas que, no entanto, discordando de

sua vinculação a uma identidade de classe, associaram tal predomínio às demandas por bens de consumo coletivo, por espaço de moradia, entre outras necessidades básicas do cotidiano. No entanto, a heterogeneidade social e a complexidade dos objetivos que caracterizam esses movimentos também tornam demasiadamente restritos os conceitos relativos à esfera do consumo coletivo, como explica Durham (1984). Em complemento, evidências de fragmentação, desarticulação e desmobilização dos movimentos, no contexto de abertura política, pluripartidarismo e eleições, fortaleceram os questionamentos acerca da unidade identitária dos movimentos e de seu caráter transformador das estruturas sociais, conduzindo a importantes deslocamentos interpretativos na literatura predominante<sup>14</sup>.

A partir de novas tendências do marxismo na teoria dos NMS, a conceituação estrutural das classes sociais forneceu passagem ao estudo de atores específicos e a aceitação dos valores sociais e da cultura como elementos básicos à compreensão da dinâmica dos movimentos. Nessa inflexão, nota-se que a categoria “processo” foi valorizada em face da categoria “estrutura”. Na reelaboração da concepção de cultura, “a negatividade implícita na análise marxista tradicional foi substituída por uma visão positiva que enfatizava a autonomia criativa, a capacidade de reelaboração simbólica e a negociação, como traços das práticas culturais dos setores subalternos” (DAGNINO, 2000, p.76). A partir disso, a diversidade e a heterogeneidade da vida coletiva ganhariam relevo com a incorporação da dimensão cultural e social nos estudos, em detrimento das análises reducionistas e totalizantes que “omitam o sentido de situações particulares e específicas em nome da necessidade de generalização dos efeitos das práticas sociais” (RIBEIRO, 1991, p.98).

A partir dessa transposição do enfoque de classes sociais para o campo da cultura, como considerou Paoli (1995), a análise dos novos movimentos sociais como sujeitos políticos autônomos e do seu significado político, incorporando a noção de identidade coletiva e os discursos dos atores, contribuiu para a qualificação dos sujeitos políticos como plurais e diversificados e de suas práticas como autônomas. O potencial dos movimentos na renovação dos padrões socioculturais e na criação de uma “cultura política igualitária e democrática” emerge nessa via de interpretação, tendo se expressado

---

<sup>14</sup> Nos movimentos da década de 1970, o social era concebido “como espaço homogêneo, linear e indiferenciado, como ‘espaço de liberdade’ contra a opressão vinda do Estado”, conforme apontou criticamente Vera Telles (1987, p. 75).

na dinâmica dos movimentos, sobretudo, na questão dos “direitos a ter direitos” e de uma “nova cidadania”. De acordo com essa perspectiva, mesmo coexistindo com as antigas formas de representação política integradora, assistencialista e clientelista, as novas formas de participação da sociedade civil contribuiriam para a formação de um novo tecido social no qual desponta uma “nova cultura política” (GOHN, 2002; EVERS, 1984). Em outras palavras, os movimentos, espontaneamente organizados, constituiriam “novos sujeitos políticos”, portadores de uma ‘nova identidade sociocultural’, com contornos de projeto político voltado para a transformação social e a radical renovação da vida política” (DOIMO, 1995, p.48). Nesse contexto teórico, o conceito de identidade coletiva de Alberto Melucci e a ênfase na base cultural do conflito oriunda das ideias de Antonio Gramsci tornaram-se predominantes.<sup>15</sup>

O reconhecimento dos processos de diferenciação dos movimentos e de sua pluralidade, complexidade e ambiguidades geraria contribuições fecundas à corrente analítica “culturalista”. Porém, a ênfase da maioria dos estudos nos discursos unitaristas, em prejuízo da diversidade e dos conflitos internos nos processos de constituição dos sujeitos, assim como a substantivação da noção de identidade coletiva, tanto por sua redução à ideia de unidade de interesses quanto pela perda do seu caráter relacional, reforçaram a tendência classificatória que define o “novo” em contraste ao “tradicional” (CARDOSO, 1987).

Além disso, a argumentação de autonomia dos atores coletivos na relação com o Estado e de negação da institucionalidade política foi alvo de duras críticas de autores céticos do impacto dos movimentos sobre o sistema político. Esses autores, por outro lado, enfatizavam as interações de negociação dos movimentos com agências governamentais e de alianças com partidos políticos. Para os intérpretes que defendiam a independência e o caráter não institucionalizado dos movimentos, no plano simbólico, o discurso “contra o Estado” permitia aos atores coletivos pensar-se de modo autônomo, em vez do imaginário pretérito de passividade, manipulação e de relações clientelísticas com a dinâmica estatal (TELLES, 1987; PAOLI, 1995). O discurso de apartidarismo dos movimentos e o ocultamento das

---

<sup>15</sup> Para uma análise das contribuições de Gramsci à renovação do marxismo estruturalista e da influência de seus conceitos de hegemonia, transformação social e sociedade civil nos estudos de movimentos sociais, ver Dagnino (2000).

conexões que envolvem posições partidárias, por sua vez, correspondiam “ao processo interno de eliminação das diferenças entre os participantes, na criação (mítica) da comunidade dos iguais”, segundo avaliou Durham (1984).

A reafirmação da qualificação das coletividades como espontâneas, autônomas e antagonicas ao Estado, cujo *approach* não institucional do paradigma dos NMS permaneceu praticamente intocado no interior dessa corrente, instaurou uma polarização teórica com o enfoque centrado no papel do Estado e das instituições nos contornos da ação coletiva conhecida como a controvérsia “autonomia *versus* institucionalização”<sup>16</sup>.

Os analistas críticos das interpretações correntes recolocaram na agenda a questão dos efeitos político-institucionais da ação coletiva sobre o sistema político, relativizando significativamente o potencial dos movimentos em modificar as estruturas sociais, que teria sido superestimado na maioria dos estudos ao exaltarem o novo e desconsiderarem o papel das instituições dominantes. De acordo com esses críticos, os estudos seriam: “excessivamente otimistas quanto a seu impacto político, exaltando seu potencial para desafiar a ordem vigente de maneira autônoma, paradoxalmente ignorando o Estado e subestimando a importância dos partidos, o processo eleitoral e outras instituições” (BOSCHI, 1987, p.15). O desempenho das mobilizações urbanas estaria circunscrito à ampliação dos direitos de cidadania, ao invés da transformação radical da sociedade e do sistema político (BOSCHI, *ibid*; JACOBI, 1988)<sup>17</sup>.

No cerne dessa avaliação crítica dos impactos dos movimentos no sistema político residia a pressuposição do caráter cíclico dos movimentos sociais, que seria incompatível com a sua aspiração a mecanismo de mudança social. A vida cíclica dos movimentos é explicada pelos autores nos seguintes termos:

Os movimentos sociais atravessam, todos eles, um ciclo de vida. Tal ciclo vai desde os antecedentes da mobilização, passando

---

<sup>16</sup> O debate em torno da controvérsia “autonomia *versus* institucionalização” é analisado em Paoli (1995), Doimo (1995) e Machado e Ribeiro (1985).

<sup>17</sup> Telles (1994) e Dagnino (1994) também analisaram o papel dos movimentos sociais na ampliação dos direitos de cidadania. Mas, a partir de enfoque diametralmente oposto daqueles autores, abordando não a realização objetiva do direito reivindicado, mas o seu significado político-cultural para a sociedade, mediante a emergência e generalização de uma nova noção de direitos e de nova cidadania, embebida na concepção de “direito a ter direitos”.

pela criação de oportunidades de atuação coletiva, até à própria constituição do movimento, o qual ou pode se desdobrar em outros processos associativos ou se rotinizar e ainda perecer. (BOSCHI; VALLADARES, 1983, p.136)

A fase cíclica inicial é identificada às ações de mobilização e protesto público, com grande participação em modalidades variadas de atividades coletivas, seguida por momentos ou estágios que, hipoteticamente, tendem à desmobilização, à complexificação organizacional, à profissionalização e à institucionalização do movimento social, das quais derivam suas possibilidades de durabilidade e extensão no tempo (BOSCHI; VALLADARES, *ibid.*). Nas palavras de Jacobi (1988, p.300-301), “os movimentos representam um ciclo de vida bastante preciso, passando por estágios de maior e menor mobilização, mas configurando um processo onde a consecução das metas imediatas representa, geralmente, o fim da mobilização”. Essa abordagem de circuito cíclico de fluxos e refluxos na ação coletiva, desconsiderando a heterogeneidade das estratégias de atuação dos atores e dos níveis de participação, contrapõe uma natureza supostamente volátil dos movimentos sociais à dimensão temporal da institucionalização, da qual resultariam os maiores êxitos em termos de realização dos objetivos coletivos. A institucionalização é vista como um estágio no processo de constituição de sujeitos coletivos e inerente à lógica da ação coletiva (BOSCHI, 1987), em consonância com a teoria do processo político (PP) de complexificação organizacional e de profissionalização da ação coletiva.

Enquanto os estudiosos dos novos movimentos sociais viam no caráter autônomo das ações diretas sua possibilidade de pressão e influência no aparelho do Estado, os teóricos inspirados na centralidade do Estado e das instituições, por um lado, circunscreveram a autonomia dos atores coletivos à sua esfera discursiva, dissociando-a de sua práxis política cotidiana e, por outro lado, fixaram no estágio institucionalizado as chances efetivas de influência na correlação de forças com os governos. Renato Boschi assim relata a existência de uma contradição insolúvel entre autonomia e institucionalização:

Constatei [nas associações de moradores] a presença de um impulso autonomista e inovador na rejeição das formas tradicionais de atuação política e na criação de alternativas ao nível das próprias coletividades. (...) Mas a práxis política exigia dessas coletividades o enfrentamento cotidiano com o Estado e, para



tanto, mais do que as demonstrações ou a participação errática das massas, tornava-se essencial algum mecanismo institucional que assegurasse autonomia e eficácia na representação de interesses. E precisamente aquele meio-termo parecia difícil atingir, já que a manutenção da autonomia levava a um provável insucesso, enquanto um êxito relativo caracterizava o envolvimento pela lógica do Estado. (BOSCHI, 1987, p.14)

Na verdade, a instauração dessa dicotomia analítica entre autonomia e institucionalização não faz sentido e a oposição supostamente intransponível entre ambas as dimensões da ação coletiva obstruiu avanços na análise da relação sociedade-Estado. Nesse aspecto, ambos os enfoques teóricos tenderam a antever manipulação, cooptação e dependência nas interações das coletividades com o aparato estatal, conferindo autonomia e independência às ações diretas ou de protesto público, comumente vistas como desenvolvidas nos contextos de restrição democrática e de não acesso às instituições políticas. Nos termos de Machado e Ribeiro (1985, p.326), nesse caso, “todo o esforço analítico fica canalizado e limitado por uma polarização que antecipa as conclusões: de um lado, cooptação e/ou esvaziamento; de outro, mobilização e/ou enfrentamento”.

Entende-se que as dimensões da autonomia e da institucionalização dos movimentos não devem ser definidas *a priori* como estágios de um processo, correlacionadas a modalidades prefixadas e dicotômicas de estratégias de ação (protesto público *versus* ação institucionalizada) e de relações entre sociedade e Estado (conflito *versus* integração). Isso, pois, os movimentos sociais possuem a habilidade de desenvolver modos múltiplos, complementares e híbridos de ação, podendo, muitos deles, combinar uma estrutura organizacional complexa com um discurso de autonomia do Estado em um contexto predominantemente de protesto público. O inverso também é verdadeiro, quero dizer, alguns movimentos institucionalmente inseridos e engajados em órgãos governamentais podem manter um discurso ressignificado de autonomia dos poderes constituídos, não definido por distanciamento ou “não relação” com estes, mas auto percebido pelos atores nas interações com a institucionalidade política. O fato é que existem muita variedade e gradações nos sentidos de autonomia e também nos de institucionalização dos sujeitos coletivos e, naturalmente, toda tentativa de monocromatizar essas matizes ou encaixá-las em estágios evolutivos é infecunda e empobrecedora da complexidade social.

A perspectiva cíclica e evolutiva da relação entre os movimentos e o Estado, ao conceber as mobilizações coletivas como desempenhando tão somente um papel conjuntural, com impactos transitórios e parciais sobre o Estado, enfoca a análise no padrão de ação institucionalizado e na sua transmutação em estruturas de representação de interesses perduráveis. A durabilidade e continuidade temporal do movimento, nesse sentido, dependeriam de sua integração às estruturas institucionais do Estado, mediante sua transformação em partidos políticos, em grupos de interesse ou, nos termos de Jacobi (1988), em alguma modalidade de “enquadramento institucional”<sup>18</sup>. Esses autores, se avançam na recuperação da dimensão institucional da ação coletiva, incorrem, ao mesmo tempo, num certo “reduccionismo” ao esquecerem que o conflito político não se esgota no plano institucional. Ademais, predomina nessa abordagem a visão de Estado e de instituições políticas como ambiente externo aos atores coletivos, que os impede de conceber a esfera institucional como um campo político que é continuamente construído em interação com sujeitos societários, mediante processos reciprocamente constitutivos.

Entende-se que a continuidade do movimento ao longo do tempo pode assumir diferentes contornos, assim como a ideia de institucionalização pode admitir distintos significados. O contexto de inserção institucional em arranjos participativos de elaboração de políticas públicas, por exemplo, multiplicados no Brasil pós 1990, propiciou novas oportunidades de participação e representação de movimentos sociais na esfera governamental, possibilitando sua atuação em um *continuum*. Tais movimentos, institucionalmente inseridos, desenvolvem processos de complexificação organizacional e de cooperação com o Estado, ao mesmo tempo em que nutrem a participação dos militantes no processo decisório. Além disso, esses movimentos podem desenvolver, circunstancialmente, interações conflitivas e autônomas com o campo governamental. A institucionalização do canal de mediação sociedade-Estado através das instituições participativas de políticas públicas representa uma particularidade, cuja diversidade dos padrões de interação socioestatais acende a possibilidade de superação do suposto dilema autonomia versus institucionalização, com os atores societários exercendo criticamente sua atuação nas agências governamentais.

---

<sup>18</sup> Para uma perspectiva similar a essa ver também Azevedo e Prates (1991).

As controvérsias e polêmicas entre os enfoques analíticos foram alimentadas, igualmente, pela visão de Estado da abordagem extrainstitucional e de autonomia dos movimentos. Em interlocução crítica com essa perspectiva predominante no país, Ruth Cardoso (1983) ponderou que o paradigma não institucional dos movimentos, sua visão de negação do Estado e de autonomia das coletividades, desconsiderou a análise específica das funções do Estado e de suas substantivas transformações, enaltecendo somente o seu caráter autoritário, opressivo e manipulador em contraposição a uma sociedade civil democrática e libertária. Nas palavras da autora:

O personagem ‘Estado’ entrou neste novo cenário com uma caracterização um pouco pobre, definido apenas como inimigo autoritário ou a mira contra o qual se movia a sociedade civil. Esta, sim, foi descrita como diversificada, conflitiva, dinâmica e espontânea, enquanto a mudança nos métodos de trabalho de alguns setores governamentais ficou esquecida. (CARDOSO, 1983, p.321).

Em outros termos, o Estado foi descrito como figura monolítica e relativamente opaca, contrastado a uma sociedade civil espontânea, inovadora em suas práticas, independente das elites políticas e dos partidos e unificada contra a opressão e a manipulação, cujo modelo analítico reproduzia uma visão dicotômica em torno da oposição movimento social versus sistema político-institucional. Nessa análise, reside uma noção polarizada de processo político que fraciona movimento e instituições, quer dizer, “o processo político é o conflito entre estes dois campos, cujo resultado não é concebido como uma síntese que transforma ambos, mas como a diluição de um pela interferência vitoriosa do outro” (MACHADO; RIBEIRO, 1985, p.327).

Na perspectiva analítica voltada para um “sentimento ‘oposicionista-democrático’ das massas urbanas e [que] deixa na sombra a atuação do Estado”, o caráter ambíguo do aparelho estatal e seu papel transformador se nublam (CARDOSO, *ibid.*, p. 319). Baseada no estudo de Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1981), entre outros, que aponta deslocamentos no papel dos órgãos governamentais, a autora sublinha em novas formas de gestão ou administrações mais modernas e eficientes o diálogo e a negociação entre agentes governamentais e a população beneficiária de serviços públicos. Tencionando aquelas afirmações de negatividade indiscriminada da institucionalidade política, os autores defendem que as ações diretas de cunho reivindicativo, ao dirigirem seus clamores ao aparato do Estado,

produzem um espaço peculiar de debate com os governos, pressionando-os a algum tipo de interação e requerendo a sua esfera provedora de bens de consumo coletivo. Essa parece ter sido a sugestão de Ruth Cardoso, ao afirmar que a sociedade organizada em movimentos não somente luta pelo seu reconhecimento como ator político legítimo e de seus direitos de cidadania, mas atua em prol da realização prática de suas demandas e carências, realizando, para tanto, negociações contínuas com órgãos do governo.

Os movimentos sociais representariam, nesse sentido, uma dupla face – a expressiva e a reivindicativa. Mediante sua *face expressiva* os movimentos denunciam, simbolicamente, a exclusão das camadas populares e clamam seus direitos de cidadãos e, através da face reivindicativa almejam, pragmaticamente, objetivos em políticas governamentais (CARDOSO, 1983). Essa dupla face dos movimentos em sua relação com o Estado foi posteriormente desenvolvida por Ana Doimo (1995), que a colocou em termos de uma sociabilidade cambiante:

Seus atores tendem a desenvolver uma sociabilidade cambiante por entre os termos da sua dupla face: a *expressivo-disruptiva*, pela qual se manifestam valores morais ou apelos ético-políticos, tendentes a deslegitimar a autoridade pública e a estabelecer fronteiras intergrupos; e a *integrativo-corporativa*, pela qual buscam conquistar maiores níveis de integração social pelo acesso a bens e serviços, não sem disputas intergrupos e a interpelação direta dos oponentes (DOIMO, 1995, p.222, grifo no original).

As contribuições da autora são substantivas, valorizando dimensões tanto culturais quanto institucionais da ação coletiva, no geral, por reconhecer que os movimentos, ao mesmo tempo em que elaboram referências de autonomia do Estado e de democracia de base, conformando códigos ético-políticos inscritos em valores e significados que orientam e dão sentido à ação dos atores, desenvolvem padrões de convivência positiva com a institucionalidade, mediante reivindicação à face provedora do Estado.

Contudo, o seu pressuposto de correlação entre interação movimento-Estado e contexto político, por um lado, e estratégia de ação, por outro, requer alguns apontamentos. Segundo a autora, as duas modalidades de relação movimento-Estado seriam fenômenos conjunturais decorrentes do maior ou menor acesso dos atores coletivos ao sistema político: os contextos políticos de transição ou regimes fechados ao processamento de demandas

tenderiam a exacerbar a face expressivo-disruptiva dos movimentos, ao passo que, nas conjunturas mais democráticas e permeáveis às demandas coletivas os atores manifestariam sua face integrativo-corporativa.

Essa correlação entre tipo de interação movimento-Estado e contexto de ação corresponde a um “determinismo político” que impede desnudar a variação e a contingência na manifestação da ação coletiva. Ao contrário dessa perspectiva, entende-se que as modalidades de interação, por ora, “expressiva” ou “integrativa” podem se manifestar em diferentes contextos políticos, tanto os autoritários quanto os democráticos. Nesse sentido, embora o contexto político seja variável importante, o mesmo não é determinante das interações do movimento com o Estado, com o qual concorrem outros elementos explicativos. De fato, os movimentos podem desenvolver habilidades de combinarem variados padrões de relação com a institucionalidade política, seja nos contextos autoritários ou democráticos, e articularem, circunstancialmente, sua face “expressiva” e “integrativa” em cada uma das conjunturas políticas.

Por sua vez, permanece certo dualismo na conexão estabelecida pela autora entre padrões de interação e estratégia de ação, na medida em que o “lado expressivo” é remetido às atividades disruptivas e protestos mobilizatórios e o “lado integrativo-reivindicativo” aos diálogos e negociações corporativas, correlacionando-as, diametralmente, às estratégias, ora não institucionalizada ora institucionalizada. Assim, ao estabelecer relações com o Estado, seja em prol da expressão dos seus valores, identidades e direitos de cidadania, seja voltado aos interesses mais pragmáticos ou instrumentais, o movimento pode fazê-lo combinando uma variedade de formas de ação que compreende desde as estratégias contenciosas e disruptivas até as ações institucionalizadas de encaminhamento de demandas e solicitação de apoios aos partidos políticos e políticos aliados. Desse modo, mesmo que cada contexto histórico tenha sua estratégia predominante de ação, os militantes podem direcionar suas reivindicações e proposições ao poder público fazendo uso de canais múltiplos e complementares e combinar, de modo contingente, estratégias de contestação e de integração.<sup>19</sup> De acordo com Abers, Serafim e Tatagiba (2011) a variedade de formas de participação de movimentos sociais e de

---

<sup>19</sup> Evidências empíricas de movimentos sociais que combinam o uso de estratégias institucionalizadas e disruptivas para encaminhar demandas ao poder público podem ser encontradas em Carlos (2012), Dowbor (2012) e Tatagiba (2010).

relação com o Estado compreende um “repertório de interação”, no qual inclui-se um conjunto de rotinas: participação institucional, lobby, protesto, política de proximidade ou de relação direta e ocupação de cargos públicos. Tais repertórios de interação “envolvem muito mais do que experiências formais de participação institucionalizada: incluem também outras práticas de diálogo e conflito entre Estado e movimentos sociais que são utilizadas em combinação com a participação em arenas formalmente instituídas” (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, *ibid.*, p.24-25).

Nas interações com o Estado e suas instituições, os movimentos sociais além de combinarem estratégias de ação diversificadas as utilizam em função de seus objetivos múltiplos. Os movimentos, assim, não protestam somente o reconhecimento de suas identidades e tampouco negociam apenas a ação provedora do Estado, mas utilizam ambos os elementos do que seria sua dupla face – expressiva e integrativa – para o conjunto de suas intencionalidades, tanto no plano cultural quanto material. Nesses termos, o estabelecimento de padrões de negociação com a esfera governamental compreende tanto a face expressiva-cultural do movimento, quanto seu lado integrativo-reivindicativo. Em complemento, os movimentos não somente se integram às estruturas do Estado, mas, ao fazê-lo, podem desenvolver interações cooperativas e de colaboração mútua com a esfera governamental, assim como relações conflitivas e contestatórias.

É nesse sentido que o aprofundamento acerca da diversidade das modalidades de ação coletiva e interações socioestatais pode favorecer a compreensão mais ampla do movimento, em suas diferenciações tanto interna quanto externa, mitigando processos de homogeneização analítica que tendem a subordinar as diferenças e gradações a uma avaliação quase constante do significado político das coletividades.

Argumenta-se que a valorização da compreensão dos movimentos em sua heterogeneidade carece do reconhecimento conjunto de suas dimensões cultural-simbólica e político-institucional, engendradas nas interações entre os atores societários e estatais. Alguns autores no país, ao revelarem a falácia das análises dicotômicas e polarizadas para a compreensão da complexidade dos movimentos, apontam a necessidade da integração das abordagens analíticas e de interpretação do processo político como um todo, no sentido de intercambiarem ambos os polos – movimento e sistema institucional – numa mesma análise. Também em perspectiva conciliatória, endossa-se a afirmação de Durham acerca da insuficiência de cada um dos enfoques – a interpretação a partir “de dentro” do movimento e a visão “de fora” e “para

fora” – e a proposta da autora de combinação dos enfoques para análise adequada dos movimentos, superando, de um lado, “a restrição de uma interpretação que, esmiuçando internamente o objeto, não vê sua inserção no processo mais amplo do qual faz parte” e, de outro, “as limitações de uma visão apriorística da história” (DURHAM, 1984, p.24).

Essa abordagem de conciliação e complementaridade entre as abordagens analíticas também marcou o debate internacional, como analisado anteriormente. Muitos estudiosos ponderaram que a variedade de formas, orientações e modos de ação dentro e entre os movimentos contemporâneos indica que os mesmos não devem ser concebidos como atores unificados e coerentes. Nesse sentido, parece mais útil assumir a ambiguidade e o “hibridismo” como características dos atores coletivos e os seus elementos, frequentemente polarizados nos paradigmas, como coexistentes dentro dos movimentos – algumas vezes em harmonia, mas geralmente em conflito. Isso significa dizer que os movimentos sociais ocupam-se com a produção simbólica e a construção de identidades, ao mesmo tempo em que dirigem suas demandas para o Estado; que eles combinam ação expressiva e instrumental e operam simultaneamente no nível cultural e político-institucional; que eles enfatizam sua autonomia dos atores políticos tradicionais, mas não operam em isolamento das instituições e, circunstancialmente, fazem alianças com atores institucionais (CANEL, 1992; OFFE, 1985; MUNCK, 1997; entre outros).

No entanto, esses apelos não resultaram em uma síntese teórica entre os paradigmas de ação coletiva que considerasse a complexidade e diversidade na constituição dos movimentos – no plano cultural e no institucional, no âmbito expressivo e no estratégico-instrumental. Por outro lado, é preciso reconhecer que os estudos no país acerca das relações dos movimentos com os chamados “agentes externos” (setores da Igreja, partidos políticos, sindicatos, agências governamentais, dentre outros)<sup>20</sup> foram fundamentais ao propósito de integração das abordagens, na medida em que alguns partiram dos significados culturais dos movimentos e buscaram compreender sua interação com institucionalidades diversas e, outros, debruçaram sobre a relação com

---

<sup>20</sup> Para uma análise das relações do movimento com a Igreja, ver Doimo (1984 e 1995), Krishcke (1987) e Sader (1988); com o Estado, agentes governamentais e partidos políticos, ver Boschi (1983 e 1987), Jacobi (1983 e 1988) e Sader (ibid.); e com assessores de apoio, ver Landim (1995).

os agentes políticos e a natureza dos mecanismos de poder presentes na constituição da ação coletiva<sup>21</sup>. Não obstante os significativos avanços nesse campo de estudos, tendo o mesmo focalizado o papel da configuração das instituições e dos governos na constituição das práticas políticas dos atores coletivos, a separação analítica entre as esferas da sociedade civil e do Estado os impediu de atentar para o fato de que as interações entre atores societários e institucionais compreende um processo dinâmico de coconstituição e de influência mútua que condiciona a ação dos sujeitos de ambos os domínios.

Em suma, defende-se o reconhecimento concomitante da dimensão cultural e institucional das práticas coletivas e de sua inter-relação com as configurações do Estado, como esferas que interagem e se determinam mutuamente, cujos processos de interação afetam os atores societários e estatais.

## **Considerações finais: movimentos sociais, sistema político e sua mútua constituição**

Os movimentos sociais se constituem no contexto das relações entre a sociedade civil e o Estado. O reconhecimento das interações e imbricações entre os atores societários e as estruturas diversas é imprescindível à adequada compreensão da complexidade e diversidade dos movimentos. Nesse sentido, a classificação estanque e dicotômica das esferas da sociedade e do Estado, comum às teorias dos movimentos sociais em voga, precisa ser refutada e substituída por uma visão que considere a dimensão coconstitutiva e mutuamente influente de ambos os domínios, conforme argumentado. Especialmente em contextos democráticos de engajamento de atores coletivos na esfera governamental é fundamental considerar que as fronteiras entre os movimentos e o sistema político são imprecisas e fluidas e que os atores de ambos os campos se entrecruzam e engajam em atividades que os conectam mediante relações que são mutuamente influentes. A concepção de independência entre as esferas societárias e institucionais,

---

<sup>21</sup> Os esforços de estudiosos brasileiros em integrar cultura e política na análise dos movimentos sociais da década de 1980 são examinados em Ribeiro (1991).



como blocos unitários e opostos, ao contrário, impede a consideração adequada das interações e interconectividades que impactam as práticas e os significados das ações estabelecidas entre tais esferas, assim como obstrui o desenvolvimento de uma linguagem para explicar esses processos dinâmicos de interação e suas implicações sobre os diversos atores.

É nesse sentido que a compreensão dos movimentos sociais em sua relação com o sistema político é favorecida pela perspectiva que enfatiza a variabilidade que caracteriza ambos os campos e sua configuração como decorrente de um processo interativo de mútua constituição e, portanto, recusa as abordagens estritamente centradas no Estado ou na sociedade como esferas separadas e autônomas, cuja relação é concebida como antagônica ou conflito de soma zero.<sup>22</sup> Essa abordagem, por considerar os atores estatais e societários como politicamente significativos, interpreta o modo pelo qual os mesmos interagem e se constituem reciprocamente, conforme explicam os analistas:

A recíproca constituição entre “Estado” e “sociedade”, ou entre instituições políticas e atores societários ocorre mediante processos que, ao longo do tempo e no mesmo movimento, vão moldando e sendo moldados pelas diferentes instituições políticas existentes (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2011, p.209).

Sob esse enfoque teórico, atores estatais e societários, cujas capacidades são condicionadas pelas possibilidades de arquitetar o “encaixe institucional”, desenvolvem habilidades de ação mediante processos reiterados de interação em torno da produção de políticas (HOUTZAGER, 2004; GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, *ibid.*). A capacidade de encaixe (ou *fit*) de atores societários e estatais “depende das oportunidades relativas que instituições políticas existentes oferecem para grupos ou movimentos”, ao mesmo tempo em que as restringe a outros, enquanto pontos de acesso às instituições e de influência política no processo de decisão (SCKOPOL, 1992, p.54). A porosidade e permeabilidade do Estado e das instituições aos segmentos organizados da sociedade são evidenciadas pela existência de múltiplos pontos de acesso no legislativo, no executivo e nas agências

---

<sup>22</sup> Esta abordagem de Estado-sociedade aqui defendida é originária de trabalhos de Skocpol, 1992; Evans, 1995; Migdal, Kohli e Shue, 1994; Somers, 1993.

estatais mediante os quais atores institucionalmente inseridos influenciam o processo político.

A institucionalidade política, ao mesmo tempo que possibilita as oportunidades de acesso e influência de atores hábeis para projetar seu encaixe institucional, cria-lhes constrangimentos, dado seus efeitos de organização. Em outras palavras, as instituições “influenciam quais grupos sociais se agregam a atores coletivos, como estes atores se organizam e que tipos de alianças constroem” (HOUTZAGER, 2004, p.33). Ao focar a relação entre atores estatais e societários, essa abordagem nutriu estudos relevantes acerca do papel crítico que o Estado e as instituições políticas desempenham na constituição da sociedade civil, por um lado, possibilitando oportunidades de acesso e influência política e, por outro, constrangendo a habilidade de atores políticos de arquitetar o encaixe institucional (SKOCPOL, 1992; HOUTZAGER, *ibid.*).

Contudo, o reconhecimento amplo do postulado de coconstituição entre Estado e sociedade civil exige que a ênfase na centralidade da configuração institucional dos governos e dos sistemas de partidos, como condicionante crucial da ação de atores políticos e sociais, seja complementada pela noção de que “o condicionamento, além de recíproco, é de índole *iterativa* e molda tanto as capacidades dos atores societários quanto as das instituições políticas”, conforme intuído por Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2011, p.218). É nos termos de uma consideração mais equilibrada de ambas as capacidades do Estado e da variedade de forças sociais na formação das políticas, que Kohli e Shue (1994) também enfatizam as interações entre esses domínios como mutuamente condicionadas e transformadoras<sup>23</sup>.

A articulação do pressuposto de coconstituição entre sociedade civil e Estado às teorias dos movimentos sociais nos permite considerar os atores societários e institucionais como politicamente relevantes e mutuamente imbricados na conformação da ação coletiva e das interações socioestatais.

---

<sup>23</sup> Ver ainda: Somers (1993) e Baiocchi (2005) que compreendem a sociedade civil e o Estado como um sistema de interação mutuamente constituído e impactado.

## Referência

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana.  
(2011). A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo. *Anais do 35º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais (ANPOCS)*. Minas Gerais, Caxambu.
- ALEXANDER, Jeffrey.  
(1998). Ação coletiva, cultura e sociedade civil. Secularização, atualização, inversão, revisão e deslocamento do modelo clássico dos movimentos sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 13, n. 37, p.114-145.
- ALONSO, Angela.  
(2009). As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova – Revista de cultura e política*, n.76, p.49-86.
- ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo.  
(2000). O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: Sonia Alvarez; Evelina Dagnino; Arturo Escobar (Orgs.); *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Novas leituras. Belo Horizonte: Ed. UFMG. p. 15-60.
- AZEVEDO, Sérgio; PRATES, Antonio Augusto Pereira.  
(1991). Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo: Vértice/Anpocs. p.122-152.
- BAIOCCHI, Gianpaolo.  
(2005). *Militants and Citizens*. The politics of participatory democracy in Porto Alegre. California: Stanford University Press.
- BOSCHI, Renato (Org.).  
(1987). *A arte da associação*. Política de base e democracia no Brasil. São Paulo/Rio de Janeiro: Vértice/Iuperj.
- (1983). *Movimentos coletivos no Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar.
- BOSCHI, Renato; VALLADARES, Lícia do Prado.  
(1983). Movimentos associativos de camadas populares urbanas: análise comparativa de seis casos. In: Renato Boschi (Org.); *Movimentos coletivos no Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar. p.103-143.
- BUECHLER, Steven.  
(1995). New Social Movement Theories. *The Sociological Quarterly*, vol. 36, n. 3, p.441-464.
- CALHOUN, Craig.  
(1993). "New social movements" of the Early Nineteenth Century. *Social Science History*; Vol. 17, n. 3, p.385-427.
- CANEL, Eduardo.  
(1992). New social movement theory and resource mobilization theory: the need for integration. In: CARROLL, William. (Ed.); *Organizing dissent: contemporary social movements in theory and practice*. Toronto: Garamond. p.22-51.
- CARDOSO, Ruth.  
(1987). Movimentos sociais na América Latina. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 1, n. 3, p.27-37.
- (1983). Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: Bernardo Sorj; Maria Hermínia Tavares Almeida (Orgs.); *Sociedade política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense.
- CARLOS, Euzeneia.  
(2012). *Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos*. Tese de Doutorado de Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo.
- CASTELLS, Manuel.  
(1976). *Lutas urbanas e poder político*. Portugal, Porto.

- COHEN, John.  
(1985). Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements. *Social Research*, vol. 52, n. 4, p.663-716.
- COHEN, John.; ARATO, Andrew.  
(1992). Los movimientos sociales y la sociedad civil. In: John Cohen; Andrew Arato. *Sociedad civil y teoría política*. México: Fundo de Cultura Econômica, p.556-635.
- DAGNINO, Evelina.  
(2000). Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: Sonia Alvarez; Evelina Dagnino; Arturo Escobar. *Cultura política nos movimento sociais latino-americanos*. Minas Gerais: Ed. UFMG. p. 61-101.
- (1994). Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: Evelina Dagnino (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, p. 103-115.
- DALTON, Russell; KULCHLER, Monfred (Orgs.).  
(1990). *Challenging the political order: new social and political movements in Western democracies*. Cambridge: Polity Press.
- DELLA PORTA, Donatella.; DIANI, Mario.  
(2006). *Social Movements: an introduction*. 2ª Ed. Blackwell.
- DOIMO, Ana.  
(1995). *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/Anpocs.
- (1984). *Movimento social urbano, igreja e participação popular: movimento de transporte coletivo de Vila Velha, Espírito Santo*. Petrópolis: Vozes, 116p.
- DOOWON, Suh.  
(2006). Civil society in political democratization: social movement impacts and institutional politics. *Development and Society*, vol. 35, n. 2, p. 173-195.
- DOWBOR, Monika.  
(2012). *Arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)*. Tese de Doutorado apresentada Programa Pós-graduação da Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo.
- DURHAM, Eunice Ribeiro.  
(1984). Movimentos sociais: a construção da cidadania. *Novos Estudos*, n. 10, p.24-30.
- EVERS, Tilman.  
(1984). Identidade: a face oculta dos movimentos sociais. *Novos Estudos*, vol. 2, n. 4, p.11-23.
- GAMSON, William.  
(1990). *The strategy of social protest*. 2ª Ed.. Belmont, California: Wadsworth.
- GIUGNI, Marco; PASSY, Florence.  
(1998). Contentious politics in complex societies: new social movements between conflict and cooperation. In: Marco Giugi; Doug McAdam; Charles Tilly (Eds.); *From contention to democracy*. Rowman and Littlefield Publishers. p.81-107.
- GOHN, Maria da Glória.  
(2002). *Teorias dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*. 3ª Ed. São Paulo: Loyola.
- (1988). Luta pela moradia popular em São Paulo: movimentos de moradia – 1975/85. *Ciências Sociais Hoje*, p. 311-333.
- (1982). *Reivindicações populares urbanas*. São Paulo: Cortez.
- GOLDSTONE, Jack.  
(2004). More Social Movements or Fewer? Beyond Political Opportunity Structures to Relational Fields. *Theory and Society*, vol. 33, n. 3/4, p.333-365.
- (2003). Bridging institutionalized and noninstitutionalized politics. In: Jack Goldstone (Ed.); *States, parties, and social movements*. Cambridge: CambridgeUniversity Press. p.1-24.

- GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela.  
(2011). La construcción política de las sociedades civiles. In: Adrian Gurza Lavale (Org.); *El horizonte de la política*. Brasil y la agenda contemporánea de investigación en el debate internacional. México: CIESAS. p.207-267.
- HANAGAN, Michael.  
(1998). Social movements, incorporation, disengagement, and opportunities – a long view. In: Marco Giugni; Doug McAdam; Charles Tilly (Eds.); *From contention to democracy*. Rowman and Littlefield Publishers. p.3-29.
- HOUTZAGER, Peter.  
(2004). *Os últimos cidadãos*. Conflito e Modernização no Brasil Rural. São Paulo: Globo.
- JACOBI, Pedro.  
(1988). Movimentos sociais e Estado: efeitos político-institucionais da ação política. *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo: Vértice/Anpocs, p. 290-310.
- (1987). Movimentos sociais: teoria e prática em questão. In: Ilse Scherer-Warren; Paulo Krischke; *Revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul*. São Paulo: Brasiliense. p.246-275.
- (1983). Movimentos populares urbanos e resposta do Estado: autonomia e controle vs. cooptação e clientelismo. In: Renato Bochi (Org.); *Movimentos coletivos no Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, p.145-179.
- KOHLI, Atul; SHUE, Vivienne.  
(1994). State power and social forces: on political contention and accommodation in the Third World. In: Joel Samuel Migdal; Atul Kohli; Vivienne Shue. *State Power and Social Forces: Dominations and Transformation in the Third World*. Cambridge, Cambridge University Press. p.293-326.
- KOWARICK, Lucio. (Org.).  
(1988). *As lutas sociais e a cidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- (1987). Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, n. 3, vol. 1, p.38-50.
- KRIESI, Hans Peter.  
(1999). La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político. In: Doug McAdam; John McCarthy; Mayer Zald (Eds.); *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo. p.221-261.
- KRISCHKE, Paulo.  
(1987). Movimentos sociais e transição política: contribuições da democracia de base. In: Ilse Warren-Scherer; Paulo Krischke. *Revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul*. São Paulo: Brasiliense. p.276-297.
- LANDIM, Leilah.  
(1995). *Notas para um Perfil das ONGs - As Pertencentes à Associação Brasileira de ONGs*. Rio de Janeiro, ISER.
- MACHADO DA SILVA, Luís Antônio; RIBEIRO, Ana Clara Torres.  
(1985). Paradigma e movimento social: por onde andam nossas idéias. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo: Vértice/Anpocs, n. 2, p.318-336.
- McADAM, Doug.  
(1982). *Political process and the development of Black Insurgency, 1930-1970*. Chicago: University of Chicago Press.
- McADAM, Doug.; TARROW, Sidney.; TILLY, Charles.  
(2001). *Dynamics of contention*. Cambridge studies in contentious politics. Cambridge: CambridgeUniversity Press.
- McADAM, Doug; McCARTHY, John; ZALD, Mayer Zald (Eds.).  
(1999). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo.
- McCARTHY, John.; ZALD, Mayer.  
(1973). *The trends of social movements in America: professionalization and resource*

- mobilization. Morristown, N. J.: General Learning Press.
- (1977). Resource mobilization and social movements: a partial theory. *The American Journal of Sociology*, vol. 82, n. 6, p.1212-1241.
- MELUCCI, Alberto.  
(2002). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México, Centros de Estudios Sociológicos.
- (1996). *Challenging codes*. Cambridge/New York: CambridgeUniversity Press.
- (1989). *Nomads of the present*. London: Hutchinson Radius.
- (1985). The symbolic challenge of contemporary movements. *Social Research*, vol. 52, n. 4, p.789-816.
- (1980). The new movements: a theoretical approach. *Social Science Information*, 19, 2, p.199-226.
- MEYER, David; TARROW, Sidney.  
(1998). A movement society: contentious politics for a new century. In: David Meyer; Sidney Tarrow (Orgs); *The Social Movement Society: contentious politics for a new century*. Lanham, Maryland and Oxford, England: Rowman & Littlefield Publishers. p.1-28.
- MICHEL, Robert.  
(2001 [1962]). *Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna*. Lisboa: Antígona.
- MIGDAL, Joel Samuel; KHOLI, Atul.; SHUE, Vivienne.  
(1994). *State Power and Social Forces: Dominations and Transformation in the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MISCHE, Ann.  
(2008). *Partisan Publics: communication and contention across Brazilian youth activist networks*. Princeton, NJ: PrincetonUniversity Press.
- (2003). Cross-talk in movements: reconceiving the culture-network link. In: Mario Diani; Doug McAdam (Orgs.); *Social movements and networks*. Relational approaches to collective action. Oxford University Press.
- MOISÉS, José Álvaro.  
(1992). Contradições urbanas, Estado e movimentos sociais. In: José Álvaro Moisés *et al.* (Org.); *Cidade, povo e poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra / CEDEC.
- MOUFFE, Chantal.  
(1988). Hegemony and new political subjects: toward a new concept of democracy. In: Carl Nelson; Laurence Grossberg (Ed.); *Marxism and the interpretation of culture*. Chicago: University of Illinois Press.
- MUNCK, Gerardo.  
(1997). Formação de atores, coordenação social e estratégia política: problemas conceituais do estudo dos movimentos sociais. *Dados*, vol. 40, n. 1.
- OFFE, Class.  
(1985). New social movements: challenging the boundaries of institutional politics. *Social Research*, vol. 52, n. 4, p.817-868.
- PAOLI, Maria Célia.  
(1995). Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In: Michaela Hellmann (Org.); *Movimentos sociais e democracia no Brasil*. "Sem a gente não tem jeito". São Paulo: Marco Zero/Ildesfes/Labor. p.24-55.
- PIVEN, Frances Fox; CLOWARD, Richard.  
(1979). *Poor people's movements: why they succeed and how they fail*. New York: Vintage Books.
- RASCHKE, Joachim.  
(1994). Sobre el concepto de movimiento social. *Zona Abierta*, n. 69, p.121-134.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres.  
(1991). Movimentos sociais: caminhos para a defesa de uma temática ou os desafios dos anos 90. *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo: Vértice / Anpocs, p.95-121.

- SADER, Eder.  
(1988). *Quando novos personagens entram em cena*. Experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80). São Paulo: Paz e Terra.
- SANTOS, Carlos Nelson Ferreira.  
(1981). *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.
- SZWAKO, José Eduardo León.  
(2012). *'Del otro lado de la vereda': luta feminista e construção democrática no Paraguai pós-ditatorial*. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).
- SINGER, Paul.  
(1981). Movimentos sociais em São Paulo: traços comuns e perspectivas. In: Paul Singer; Vinícius Caldeira Brant (Orgs.); *São Paulo: o povo em movimento*. 2ª Ed., Petrópolis/São Paulo: Vozes/Cebrap. p.207-231.
- SKOCPOL, Theda.  
(1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Belknap Press/Harvard University Press.
- SOMERS, Margaret.  
(1993). Citizenship and the place of the public sphere: law, community, and political culture in the transition to democracy. *American Sociology Review*, 58, p.587-620.
- TARROW, Sidney.  
(2009 [1998]). *O poder em movimento*. Movimentos sociais e confronto político. Petrópolis/RJ: Vozes.
- (1997). *El poder en movimiento*. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madri: Alianza Editorial.
- 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*, 71, p.63-83.
- TELLES, Vera.  
(1987). Movimentos sociais: reflexões sobre a experiência dos anos 70. In: Ilse Scherrer-warren; *As lutas sociais e a cidade*. São Paulo: passado e presente. São Paulo: Paz e Terra / Cedec / UNIRISD. p. 247-283.
- SCHERER-WARREN, Ilse; KRISCHKE, Paulo.  
(1987). *Revolução no cotidiano?* Os novos movimentos sociais na América do Sul. São Paulo: Brasiliense. p.54-85.
- (1994). Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: Evelina Dagnino (Org.); *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense. p.91-102.
- TILLY, Charles.  
(1978). *From mobilization to revolution*. Newberry Award Records.
- TONI, Fabiano.  
(2001). Novos rumos e possibilidades para os estudos de movimentos sociais. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 52, p.79-104.
- TOURAINÉ, Alain.  
(1988). *Return to the actor*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- (1985). An introduction to the study of social movements. *Social Research*, 52, p. 749-788.
- VON BÜLOW, Marisa; ABERS, Rebecca.  
(2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?. *Sociologias*, ano 13, n. 28, p.52-84.

**Recebido em**  
março de 2014

**Aprovado em**  
agosto de 2014

# Da participação à representação política: um balanço crítico dos estudos mais recentes sobre Conselhos Gestores

Carla Almeida\*

## Resumo

Os estudos recentes sobre as Inovações Institucionais brasileiras deixam evidente um importante deslocamento conceitual. Até meados dos anos 2000, inovações, a exemplo dos Conselhos Gestores, foram preponderantemente nomeadas como expressão de um novo tipo de participação da sociedade civil, marcado pela sua atuação em espaços formais de controle e elaboração de políticas públicas. A partir de então, analistas passaram a chamar a atenção para os limites cognitivos dessa abordagem, já que os agentes daquelas instâncias representam legalmente determinados grupos. Partindo desse reconhecimento, vários estudos dedicaram-se a explorar as bases de legitimidade e a prática desse tipo inovador de representação política exercida por organizações da sociedade civil. Com base na produção sobre Conselhos Gestores, este trabalho apresenta um balanço crítico do legado daquele deslocamento, procurando identificar em que medida ele iluminou dimensões empíricas até então obscurecidas das Inovações Institucionais e disponibilizou ferramentas analíticas mais aprimoradas para o seu conhecimento.

## Palavras-chave

Conselhos Gestores. Representação política. Participação.

## Abstract

Recent studies about Brazilian Institutional Innovations show an important conceptual shift. Until the mid-2000s innovations such as management councils were appointed mainly as an expression of a new kind of civil society participation, defined by its performance in formal settings of control and of public policy development. Since then, analysts began to draw attention to the cognitive limits of this approach because the agents of these institutions legally represent certain groups. Drawing from this perspective, many researches have been

---

\* Professora da Universidade Estadual de Maringá (UEM); e integrante do Núcleo de Pesquisas em Participação Política (NUPPOL) da UEM. E-mail: carlaalm@uol.com.br.



dedicated to exploring their legitimacy bases and the practice of this innovative type of political representation put into motion by civil society organizations. Taking the material compiled about management councils into consideration, this paper presents a critical assessment of that shift's legacy, aiming to identify to what extent it lit Institutional Innovations empirical dimensions hitherto obscured and provided more enhanced analytical tools to better comprehend them.

## Keywords

Management councils. Political representation. Participation.

## Introdução<sup>1</sup>

Os estudos mais recentes sobre os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e outras Inovações Institucionais que pluralizaram as formas de acesso ao sistema político no Brasil deixaram evidente um importante deslocamento conceitual. Até os anos 2000, aquelas inovações, que se multiplicaram pelo país desde a Constituição de 1988, foram preponderantemente analisadas como expressão de um **novo tipo de participação** da sociedade civil, marcado pela atuação de suas organizações em espaços formais de elaboração de políticas públicas e de controle social sobre as ações governamentais.

A partir de meados da década de 2000, analistas passaram a chamar a atenção para o fato de que a estrutura organizacional dos Conselhos contrariava a visão de uma participação direta, já que neles, além de existir uma **representação** governamental, as organizações da sociedade civil **representam** grupos ou segmentos (ABERS; KECK, 2008). Outros autores argumentaram que a lente conceitual da participação imporia limites importantes para a compreensão das Inovações Institucionais, por obscurecer a ocorrência no seu interior de um fenômeno das democracias contemporâneas, a **pluralização da representação política**, expresso na diferenciação e multiplicação dos atores investidos de responsabilidades representativas e dos espaços de sua prática

---

<sup>1</sup> Este trabalho foi elaborado no quadro da pesquisa *Diagnóstico e análise da produção acadêmica sobre Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil*, que conta com o apoio do CNPq. Uma primeira versão do texto foi apresentada no 37º Encontro da ANPOCS, ocorrido em Águas de Lindóia, entre os dias 23 a 27 de setembro de 2013.

(GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELO, 2006a, 2006b). Para outros, a **representação** tornou-se um “problema inescapável” (AVRITZER, 2007) para os estudos sobre aquelas instâncias, na medida em que o envolvimento da sociedade civil nas políticas públicas se espalhou pela democracia brasileira, conferindo um peso nada desprezível à tríade Conselhos-Fundos-Conferências na sua morfologia político-institucional.

Evidentemente, os estudos construídos sob o prisma da participação reconheciam e reconhecem que os Conselhos Gestores são constituídos formalmente pela representação de organizações da sociedade civil e do governo. Mas a representação política não fornecia propriamente a lente conceitual e teórica por meio da qual os problemas de investigação eram formulados. Essa lente era fornecida, em larga medida, pelos modelos de democracia, que passaram a circular na teoria democrática pós-1970, fortemente centrados no ideário participativo.<sup>2</sup> O problema mais frequentemente enfrentado pela bibliografia girava em torno dos fatores que favoreciam/bloqueavam a efetiva influência – lida como participação – dos agentes da sociedade civil nos processos decisórios dos Conselhos. O objetivo principal consistia em compreender o impacto da participação da sociedade civil para a democratização daqueles processos, para o que também importava o diagnóstico das condições que permitiam a plena vigência do caráter deliberativo das instâncias de participação no interior do Estado.

Em contraste, a bibliografia construída sob o prisma da representação política se dedicou a explorar as bases de legitimidade do tipo de representação presente nas Inovações Institucionais, bem como os elementos constitutivos de sua prática. A partir de meados dos anos 2000, estudos focados nesse tipo de problema ganharam um espaço significativo no campo de pesquisa sobre as Inovações Institucionais brasileiras, o que tornou a representação política uma palavra-chave fortemente presente em artigos publicados sobre Conselhos Gestores no Brasil.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> O diálogo foi, sobretudo, com o *modelo de democracia participativa*, baseado nas obras de Carole Pateman (1992 [1970]) e C. B. Macpherson (1978 [1977]), e com o *deliberativo*, erigido, sobretudo, a partir das obras de Jürgen Habermas (1984 [1962] e 1997 [1992]).

<sup>3</sup> Um mapeamento realizado na base do *SCIELO Br.* mostrou que, entre os 74 artigos publicados no período de 2000 a 2011 sobre Conselhos Gestores, as palavras-chave neles mais presentes foram, nessa ordem, Participação, Controle Social, Democracia e Representação Política. Essa última apresenta frequência crescente a partir de 2006, constituindo-se, assim, numa chave analítica particularmente importante para a compreensão dos controles democráticos no país ao longo dos últimos anos (ALMEIDA; CAYRES, 2012).

Considerando a bibliografia produzida sobre o assunto, este trabalho tem por objetivo apresentar um balanço crítico do legado daquele deslocamento conceitual, procurando identificar em que aspectos ele iluminou dimensões empíricas até então obscurecidas das Inovações Institucionais e em que medida ele disponibilizou ferramentas e categorias analíticas mais aprimoradas para o seu conhecimento. Para proceder a esse balanço, tomo como referência específica os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, dado seu peso e grau de formalização e institucionalização nos sistemas das políticas públicas brasileiras e o fato de que neles as organizações da sociedade civil são legalmente investidas de funções representativas. Considero que essas características conferem particular importância aos Conselhos Gestores no debate mais amplo sobre o que vem sendo denominado “reconfiguração” ou “pluralização” da representação política. O objetivo é destacar da produção que se desenrola sobre esse tema os elementos que considero promissores para a compreensão específica dessas instâncias e aqueles que eu julgo pouco adequados para o seu exame.<sup>4</sup>

O trabalho está estruturado em três partes. Na primeira, com base nos estudos empíricos sobre o assunto, apresento um perfil do funcionamento da representação política nos Conselhos Gestores e examino os problemas que ele enfeixa para a legitimidade dessas instâncias. Problemas que ficam evidentes na medida em que reconhecemos as exigências específicas que recaem sobre as práticas de representação. Na segunda parte, apresento algumas respostas que analistas brasileiros propõem para o enfrentamento daqueles problemas. Para tanto, abordo seu diálogo com uma bibliografia recente marcada por um renovado interesse pelo conceito de representação política. Meu objetivo não é resenhar essa bibliografia, mas destacar dela os elementos que têm servido de inspiração para a discussão brasileira no

---

<sup>4</sup> A maior parte das referências bibliográficas utilizadas nesta pesquisa foi retirada do banco de dados elaborado nos marcos da pesquisa *Diagnóstico e análise da produção acadêmica sobre Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil*. Esse banco foi produzido a partir das dissertações e teses produzidas entre 2000 e 2011 que apresentavam a palavra-chave “Conselhos Gestores” e que estavam disponíveis nos bancos de teses e dissertações da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e do IBICT (Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia). Também é composto pelos artigos publicados no mesmo período, que traziam a mesma palavra-chave, disponíveis na base do *SCIELO Br*. Completei a pesquisa com outras referências bibliográficas influentes no debate brasileiro sobre o tema da representação, cujo mapeamento foi feito, em larga medida, com base nas dissertações, teses e artigos do banco de dados.

esforço de definir as bases de legitimidade da representação nas Inovações Institucionais. Na última parte, sugiro alguns elementos que podem servir de balizas para o julgamento da legitimidade da representação política praticada nos Conselhos Gestores.

Antes, algumas notas são necessárias. Primeiro, em vários momentos deste texto uso a expressão “bibliografia da participação” para me referir aos estudos que analisaram os Conselhos Gestores sob o prisma da participação e que predominaram até meados dos anos 2000. Trata-se, evidentemente, de um recurso de simplificação que serve para enfatizar os deslocamentos e novidades promovidos pela bibliografia mais recente, construída pelo prisma da representação. Segundo, embora utilize em alguns momentos o verbo no tempo passado para me referir à “bibliografia da participação”, não desejo sugerir que a escolha da participação para a abordagem dos Conselhos como objeto de estudo esteja, vamos dizer assim, superada pelo prisma da representação. O uso daquele tempo verbal serve apenas para enfatizar a entrada de uma nova perspectiva conceitual no campo de estudos sobre Conselhos e, assim, examinar seu legado, seus ganhos e limites.

## **1. O funcionamento da representação política nos Conselhos Gestores**

Considerando um conjunto de estudos sobre a representação política nos Conselhos Gestores, um primeiro aspecto a ser novamente sublinhado é o de que eles deslocaram do centro das preocupações perguntas relacionadas à capacidade deliberativa dessas instâncias, fortemente orientadoras da bibliografia da participação. No seu lugar, ganharam importância perguntas relacionadas a três ordens de questões que geralmente apareceram articuladas nas pesquisas: i) quais são as bases de legitimidade desse tipo de representação; ii) o quão democrática ela é; iii) como ela funciona na prática. Para responder a elas, os estudos mapearam: a) os processos de autorização/seleção de representantes vigentes nos Conselhos; b) a composição dessas instâncias e o perfil dos seus componentes; c) as percepções dos conselheiros quanto ao seu papel; d) e, finalmente, as condições que permitem o controle dos representantes pelos representados, ou os procedimentos e instituições que os conectam.

Os estudos mostraram que os procedimentos utilizados na escolha dos conselheiros variam entre a eleição e a indicação. Dois critérios predominam

nessa escolha: o reconhecimento do indivíduo pelo seu envolvimento militante na área de política pública de atuação do conselho, ou seja, o reconhecimento de sua trajetória política, e o reconhecimento da qualificação técnica do indivíduo, que está relacionada à sua formação/atuação profissional em uma área de saber afeito às questões discutidas nos Conselhos. Os conselheiros podem ser indicados ou eleitos em fóruns públicos, como conferências ou assembleias, geralmente constituídas por organizações pertencentes a “segmentos” predefinidos em legislação/regulamentos para comporem os Conselhos (como é o caso da saúde, que determina a representação de quatro segmentos: usuários, governo, prestadores de serviço e trabalhadores); podem ser indicados por organizações predefinidas em regulamentos internos para comporem os Conselhos; podem ainda ser indicados por membros do poder executivo, tendo em vista seu pertencimento a uma organização predefinida em legislação para compor os Conselhos.<sup>5</sup> Assim, os “constituintes” são, geralmente, organizações ou membros de organizações. Há entre os próprios conselheiros, como analisa Lüchmann (2007), uma “ideia difusa” sobre quem são os representados, podendo tanto ser um segmento, vários setores da população ou a própria entidade que tem assento no conselho. Como reforça Avritzer (2007), o grupo sobre o qual recai a origem dessa representação pode incluir ou não todas as associações ligadas à área ou tema de política pública em questão, ou mesmo grupos não organizados. Variação semelhante também foi detectada por Bassi (2012) e Almeida (2010) nas respostas de conselheiros acerca de sua representatividade: alguns dizem representar sua entidade, outros, a sociedade de forma geral.

A partir desse diagnóstico, a bibliografia vem discutindo um conjunto de problemas que diz respeito à legitimidade da representação exercida pelas organizações da sociedade civil nos Conselhos. Para seu exame, vou destacar aqueles que eu julgo passíveis do seguinte agrupamento: a) os problemas que implicam uma representação que se institui e se processa por um *círculo fechado*, e que são reforçados por uma b) representação filtrada pela *expertise*, e, finalmente, c) os problemas que eu sugiro resultar de uma *baixa densidade associativa*.

---

<sup>5</sup> No trabalho de Souza, Teixeira e Lima (2012) sobre Conselhos nacionais, os autores encontraram ainda o método seletivo de conselheiros via edital e a vigência, em alguns casos, daquilo que denominaram métodos mistos. De todo o modo, na bibliografia pesquisada, aqueles métodos apresentados no corpo do texto parecem ser mais presentes.

O primeiro problema tem a ver com a ideia de que a representação conselhistas se institui e se processa por um circuito *fechado*. Utilizo essa expressão para qualificar as críticas levantadas pela bibliografia ao fato de que a representação, nesse caso, está circunscrita a um número delimitado de organizações da sociedade civil, ou está circunscrito, como diz Lüchmann (2007) à “lógica dos mobilizados”. Assim, as decisões tomadas nos Conselhos atingem públicos amplos, entretanto, quem autoriza os representantes presentes nessas instâncias são públicos menores, setoriais. Além disso, os critérios e métodos implicados com a escolha dos conselheiros não são consensuais, o que permite concluir que os Conselhos operam num terreno político-institucional instável. Essa representação fica ainda mais circunscrita quando as organizações que têm assento nos Conselhos estão predefinidas em regimentos, já que nesses casos, como analisa Débora Almeida (2010), o conselho não está aberto a uma “recomposição de forças”.

Para alguns, essa característica que denomino circuito fechado, que se flexibiliza mais ou menos dependendo do desenho institucional dos Conselhos e da intensidade de disputas que cercam a definição dos seus assentos, faz com que os processos de *accountability* e responsividade se restrinjam, geralmente, aos que estão no interior daquele circuito e não abarquem, portanto, a população ou o conjunto dos usuários das políticas públicas que são atingidos pelas deliberações (VAZ, 2008; PEREZ, 2010). O estudo de Ferreira (2007) chama a atenção ainda para o fato de que, quanto maior for o vínculo orgânico entre o conselheiro e sua organização/entidade, mais ele orientará a prestação de contas de seu mandato para a própria diretoria, para a direção da organização, o que aprofunda as características de circuito fechado desse tipo de representação.

Na mesma direção, é importante lembrar que em algumas áreas de políticas públicas, como a assistência social e a saúde, a composição do conselho, obedecendo ao princípio da pluralidade, abriga a representação dos prestadores de serviço. Esses representantes concentram, assim, a dupla responsabilidade de encaminhar as demandas do seu segmento e de deliberar sobre elas nos processos decisórios internos aos Conselhos. Em contextos de precários vínculos com públicos mais amplos, que permitam a justificação e a prestação de contas, as decisões correm o risco não apenas de pender para os interesses daqueles que constituem o circuito fechado, mas de tê-los como medidas exclusivas para a tomada de decisões (VIDAL, 2011).

O segundo conjunto de problemas que a bibliografia aponta, e que reforça os problemas discutidos, tem a ver com o perfil dos conselheiros,

assunto já problematizado pela bibliografia da participação. Os dois critérios que orientam sua seleção, o envolvimento político e a formação/atuação profissional, que podem ou não aparecer superpostos, indicam em comum que os representantes são criados a partir de um filtro de “competência”, de uma *expertise*. Esse filtro desenha um perfil elitizado para os conselheiros, que possuem, geralmente, um nível de escolaridade e renda acima da média da população e são, na maioria, brancos. Esse perfil mostra que a representação conselhistas reproduz a elitização da representação tradicional, com o importante distintivo, vale registrar, de um equilíbrio bem maior entre mulheres e homens (LUCHMANN; ALMEIDA, 2010). O que importa notar aqui é que, a exemplo da análise de Moura (2009), a bibliografia tem perguntado o quanto esse perfil elitizado impõe barreiras para – ou bloqueia – o diálogo com os setores populares tradicionalmente excluídos ou precariamente presentes nas instituições representativas. A própria ideia de que o conselheiro é reconhecido como um indivíduo apto para o exercício de sua função pode afastar preocupações com procedimentos de responsabilidade e prestação de contas (ALMEIDA, 2010). Além disso, se o próprio saber acumulado no exercício da função muitas vezes faz da recondução das mesmas lideranças uma estratégia para garantir eficácia nos processos decisórios, isso diminui, por sua vez, as possibilidades de rodízio e uma maior pluralidade da representação nos Conselhos.

O terceiro problema diz respeito a diagnósticos como os de Bassi (2012) e Cotta, Cazal e Martins (2010), ambos referentes à política da saúde. Para entendê-los, é preciso lembrar que para essa área há uma legislação que define a proporção da representação em Conselhos por segmentos da seguinte forma: 50% de entidades de usuários; 25% de entidades dos trabalhadores de Saúde; 25% de representação de governo, de prestadores de serviços privados conveniados, ou sem fins lucrativos. Os estudos mencionados mostraram que essa composição prevista legalmente para garantir a representação proporcional dos diferentes interesses nos Conselhos difere da encontrada em determinados municípios, que têm por consequência quase sempre o predomínio da representação governamental. Além disso, há casos em que os representantes de usuários e trabalhadores foram indicados pelo governo, configurando o que Bassi (2012) denomina “imbróglio da representação conselhistas”. O “imbróglio” diz respeito ao fato de que as informações sobre quem o conselheiro diz representar e sobre quem o indicou para o exercício da representação não apontam para o mesmo segmento, o que compromete, como diz a autora, uma política *accountable* e responsiva.

Casos desse tipo podem decorrer de contextos que, por motivos variados, não fornecem o suporte associativo que requer o tipo de representação conselheira, exercida por organizações da sociedade civil. Em outras palavras, a exigência legal e formal da representação via sociedade civil não é satisfeita em condições de baixa densidade associativa, o que pode resultar em desequilíbrios na representação dos interesses nos Conselhos, com desvantagens geralmente para os usuários, que têm maiores dificuldades para responder às exigências de inserção associativa.

Merece ser destacado aqui que a bibliografia da participação já havia identificado o padrão associativo como uma das variáveis explicativas do sucesso dos Conselhos em cumprir seu papel deliberativo no âmbito das políticas públicas. Nos estudos sobre representação, essa variável parece ser igualmente importante. Alguns estudos mostram, inclusive, que a diferentes tipos e trajetórias de associativismo correspondem, para usar os termos que adotamos aqui, circuitos mais ou menos fechados de constituição desse tipo de representação. Como exemplo, o estudo de Perez (2010) mostrou que conselheiros de organizações especialmente associadas à mobilização popular estão mais próximos dos usuários dos serviços públicos do que conselheiros que atuam em associações profissionais, favorecendo processos de responsividade e *accountability* para além daquele círculo mais fechado de atores e organizações constitutivos dos Conselhos. Os estudos de Moura (2009) e Kiyota (2007) também concluíram que organizações com trajetória associativa mais densa e enraizada em sua base não apenas conseguem ser mais efetivas nos processos deliberativos, como servem melhor aos processos de responsabilização. Também segundo Lüchmann (2011), em pesquisa desenvolvida sobre a representação política tendo em vista duas variáveis, o desenho institucional dos Conselhos e a configuração da sociedade civil, foi possível identificar que o exercício da representação é mais dinâmico no caso de conselheiros ligados a organizações que possuem uma trajetória de envolvimento na área de política pública e que tenham uma dinâmica interna mais participativa e mobilizadora. Ao contrário, aqueles pertencentes a organizações de natureza mais corporativas ou com focos assistencialistas agem, sobretudo, em nome próprio.

Como se percebe, vários dos elementos que compõem o diagnóstico da bibliografia da representação já haviam sido identificados pela da participação. Mas é fundamental levar em conta que os estudos sobre representação não se limitaram, nesse aspecto, a repetir os “achados empíricos” já sabidos. O “olhar” sobre esses mesmos “achados” passou a ser outro na medida em que



eles deixaram de ser analisados como marcadores da distância entre a prática da participação nos Conselhos e os parâmetros do modelo da democracia participativa, mais exigentes do ponto de vista da intervenção dos cidadãos nos assuntos públicos se comparados com os do modelo de democracia representativa. Pela ótica da representação política, mais do que marcadores das distâncias entre o que se espera dos Conselhos a partir de um ideal mais substantivo de participação política dos cidadãos e o que eles, de fato, estão oferecendo, aqueles achados passaram a ser analisados no registro das exigências conhecidas e tipicamente endereçadas às tradicionais instituições representativas.

Como avaliou Dagnino (2013), ficou claro que, embora os Conselhos tenham se constituído em nome de uma democracia participativa e no contraponto aos vícios e mau funcionamento da democracia representativa, conforme também incorporam a representação, partilham com ela alguns dos seus problemas. Como diz a autora, representação e representatividade aparecem como questões cruciais quando tratamos da “participação” da sociedade civil. Afinal, se, do ponto de vista da representação política, a sociedade civil, para usar as palavras de Débora Almeida (2010), “fala, age e julga em nome de outras pessoas, grupos e/ou temas”, problemas relacionados à predominância de determinados grupos no interior dos Conselhos e de falta ou precariedade de responsividade e *accountability* ganham um novo estatuto de preocupação, que nos leva ao problema da representatividade. Para alguns autores, o reconhecimento da existência desse problema nas Inovações Institucionais pressupõe considerar as distinções entre participação e representação e, portanto, as exigências que pesam sobre cada uma dessas modalidades de ação. A primeira implica um agente que atua em seu próprio nome, como cidadão individualizado, e cuja enunciação em primeira pessoa de vontades e preferências é, a princípio, legítima; a segunda é, “no melhor dos casos”, um momento posterior à participação, pois implica agregação de vontades e se defronta com os problemas da justificação, responsividade e sanção (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2010).

No caso das novas formas de representação, aos problemas tipicamente endereçados à representação tradicional outros se adicionam, como a ausência ou variedade de procedimentos de autorização de que lançam mão e certa indefinição quanto ao grupo que as origina. Conforme Gurza Lavalle e Isunza Vera:

[...] se a atuação contempla falar em nome de outrem, configura-se curiosamente um paradoxo de legitimidade, pois, de um lado, as formas de representação extraparlamentar acusam implícita ou explicitamente limites na representação eleitoral, mas, de outro lado, não possuem mecanismos próprios claros ou aceitos capazes de alicerçarem sua própria legitimidade [...] (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011, p.127).

No momento, importa sublinhar que a troca da lente utilizada para olhar os dados empíricos tornou a legitimidade dos Conselhos **um problema** a ser enfrentado pelos pesquisadores. Problema que não fazia muito sentido para a bibliografia da participação na medida em que aquelas instâncias eram consideradas, de saída, um ganho adicional para a institucionalidade democrática brasileira em função da própria associação do ideário participativo a uma cidadania mais ativa e uma democracia mais vibrante.<sup>6</sup> Desse modo, os estudos sobre representação contribuíram para desestabilizar a zona de conforto em que, de certo modo, os referenciais da democracia participativa e deliberativa então reservavam às Inovações Institucionais e à própria ideia da sociedade civil como expressão de “genuínos interesses públicos”. O prisma da representação impõe considerar a heterogeneidade constitutiva da sociedade civil e coloca em foco a questão-chave que é a da composição das arenas decisórias, dos processos e procedimentos que as engendram. Em outras palavras, o debate sobre a representação nas Inovações Institucionais conferiu maior importância aos problemas relacionados à sua “ancoragem societal”, desde onde a legitimidade política pode ser fundada (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

Para enfrentar os problemas relacionados à legitimidade e à representatividade das Inovações Institucionais, a bibliografia brasileira inseriu-se num debate mais amplo, caracterizado por um renovado interesse pelo conceito de representação política. A seguir, apresento os traços mais gerais desse debate, tendo em vista um objetivo específico: indicar as potencialidades analíticas e os limites que nele podemos encontrar para a compreensão da representação conselhistas.

---

<sup>6</sup> No caso do Brasil, é preciso lembrar que o ideário participativo ganhou fôlego nas lutas sociais pró-democracia, no processo de transição de regime. As reivindicações por “mais participação”, levadas a cabo pelos movimentos sociais e seus aliados, abrigavam, naquele contexto, as expectativas de construção de uma democracia mais profunda no país, capaz de reverter suas desigualdades e exclusões marcantes.

## 2. O renovado interesse pela representação política e o debate sobre as novas formas de representação

Para destacar as potencialidades analíticas que resultam da bibliografia mais recente que se dedica à representação política, vou considerar as duas importantes entradas que a constituem. A primeira diz respeito aos questionamentos que esse debate dirige às abordagens arraigadas na teoria democrática que antagonizam participação e representação política e que as tomam como alternativas excludentes de organização da vida política (URBINATI, 2006; PERUZZOTTI, 2011; PERUZZOTTI; SELEE, 2009). Na influente proposta de Urbinati, por exemplo, a representação é abordada como um processo que articula/conecta instituições políticas e sociedade civil, cujas variadas formas de comunicação configurariam um *continuum*, por meio do qual se expressa o julgamento e a ação política nas modernas democracias. Desse modo, a representação não é vista como um substituto defeituoso da democracia genuína, identificada com a participação direta. A representação constitui um processo político único porque precisa ser constantemente recriado para garantir a conexão entre as instituições políticas e a sociedade. Expressando esse questionamento e o alimentando, Lüchmann (2007), por exemplo, ao investigar as práticas representativas no âmbito dos Conselhos e dos orçamentos participativos no Brasil, o que denominou “fenômeno da representação no interior na participação”, ou as imbricações “P&R”, travou um diálogo crítico com as:

[...] reflexões teóricas sobre estes dois instrumentos de ação política – participação e representação – têm feito predominar um viés dualista, que guarda separações dadas pelos diferentes modelos democráticos; assim, obviamente, participação conforma o eixo analítico das teorias da democracia participativa (P) e representação, da democracia representativa (R). (LÜCHMANN, 2007, p.140).

Para Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011), o renovado interesse da teoria democrática pelo conceito de representação e as próprias práticas que animaram esse interesse teriam desconstruído as posições polares ocupadas por participação e representação no debate político e teórico:

[...] a participação e a representação perderam suas posições polares e, com isso, passaram por um processo de ressignificação

recíproca, fazendo com que a primeira perdesse seu caráter autoevidente e, a segunda, sua identidade naturalizada identificada com o governo representativo (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011, p.108-109).

Essa perspectiva produziu legados importantes. Ela favoreceu a consideração dos vínculos entre as dinâmicas de representação política protagonizadas pelas organizações civis e as instituições tradicionais da política (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELO, 2006b). Assim, permitiu o entendimento de que as novas formas de representação não aparecem puras (AVRITZER, 2007), pois elas se encontram com as instituições tradicionais de representação em temporalidades e espaços variados. Mais do que a consideração das temporalidades e dos espaços de seu encontro com agentes das instituições tradicionais de representação, essa abordagem permite perceber o quanto as dinâmicas das Inovações Institucionais são atravessadas pelos interesses político-partidários do seu entorno. Desse modo, tal perspectiva não apenas alimentou a necessidade de considerar a “âncora societal” dos Conselhos, como foi mencionado antes, mas também favoreceu o exame do seu entorno político-institucional.<sup>7</sup>

Por outro lado, esse renovado interesse bibliográfico pela representação permitiu a consideração das virtudes da lógica da “política indireta” (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011). Assim, a representação não precisa ser vista simplesmente como delegação/alienação de soberania ou como um expediente do qual não se pode fugir quando o problema de escala limita as condições para o exercício da democracia direta. Em contraste, a representação pode ser vista como o processo por meio do qual se realizam as negociações necessárias à formação de vontades coletivas.

Nessa mesma direção, a representação pode ser concebida como um processo de criação política, pois, como sugerem Castiglione e Warren (2006), “o que” é para ser representado não existe previamente à relação entre representantes e representados, ele é produzido nessa relação. Para

---

<sup>7</sup> De forma geral, pode-se dizer que os estudos sobre representação alimentam e são alimentados por uma tendência mais ampla da bibliografia recente sobre as Inovações Institucionais brasileiras. Em contraste com a bibliografia anterior, fortemente voltada para a análise das dinâmicas internas dos Conselhos (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012), mais recentemente, os analistas passaram a chamar atenção e formular perguntas de investigação que interpelam o ambiente institucional e societal nos quais os Conselhos estão inseridos.

além disso, na visão de Saward (2006 e 2009), o próprio “representado” não é algo que está pronto e que cabe ao representante espelhá-lo. A sugestão de Saward é a de que o próprio representado seja concebido como resultado de uma construção da qual depende uma “reivindicação representante”. Reivindicações que podem ser aceitas, rejeitadas ou ignoradas pelos públicos aos quais elas se dirigem, mas que são fundamentais para a criação do representado.

Partindo de vários desses elementos, a segunda entrada de discussão constitutiva dessa bibliografia diz respeito ao tema da “pluralização” ou “reconfiguração” da representação política. No Brasil, é esse o enquadramento analítico que tem orientado os estudos sobre a representação política nos Conselhos Gestores. Trata-se de um debate que chama a atenção para os múltiplos espaços e atores que encarnam práticas de representação política nas democracias contemporâneas, extrapolando as instituições tradicionais do governo representativo (SAWARD, 2006, 2009; CASTIGLIONE; WARREN, 2006).

Num esforço de síntese, as razões alegadas para a inspiração do debate sobre a reconfiguração da representação recaem, de um lado, nas limitações do sistema eleitoral representativo das democracias contemporâneas para incluir efetivamente e igualmente a diversidade presente nas sociedades, nas evidências das suas fragilidades para garantir o controle dos representantes pelos representados e na incapacidade dos partidos políticos e sindicatos, instituições representativas típicas do século passado, em absorverem e expressarem as novas demandas que extrapolam o pertencimento de classe; de outro, e em resposta a esse contexto, o debate é inspirado pelos diversos atores e instâncias que pretendem vocalizar demandas que não têm origem num grupo territorialmente definido e que transcendem, assim, as fronteiras típicas que delimitam a representação no modelo eleitoral tradicional; pelo incremento de arenas decisórias transnacionais; pelo surgimento de um leque muito variado de novos arranjos institucionais que pluralizaram de diversas formas, em várias democracias contemporâneas, o acesso de organizações e cidadãos individualizados ao sistema político. Do conjunto desses fatores resulta, segundo alguns, que a representação deve ser apreendida desde uma concepção descentrada da política, pois ela se expressa por uma variedade de práticas, atores e espaços, que podem estar mais ou menos conectados por arenas formais e informais, que exercem diferentes funções, conformando uma “nova ecologia da representação política” (CASTIGLIONE; WARREN, 2006).

O esforço central da bibliografia que analisa o que vem sendo denominado “pluralização” ou “reconfiguração” da representação política é o de explorar as bases específicas das quais erigem sua legitimidade, já que as práticas englobadas naquele fenômeno não contam com a autorização formal das urnas e, muitas vezes, não têm como origem da representação um corpo de indivíduos definidos territorialmente.

Trata-se, para usar os termos de Michael Saward (2006, 2009), de explorar as bases de legitimidade das “reivindicações de representação” (*representative claims*) dos “não eleitos”, fenômeno que se expressa, segundo o autor, em diferentes sociedades, de diferentes formas. Saward arrola um leque bem diferenciado para exemplificar as “reivindicações representantes”. Reivindicações que enfatizam a necessidade de garantir nas decisões políticas a voz das tradições e dos costumes que fornecem a identidade a um grupo; reivindicações que se fundam em credenciais e competências especiais que resultariam na promoção de pontos de vista e interesses potencialmente subestimados nas decisões políticas; reivindicações que se baseiam na necessidade de expressar novas vozes ou vozes ausentes que, pela falta de recursos, dificilmente seriam promovidas pelos seus próprios sujeitos, cujo exemplo notório é a defesa dos povos africanos pelo cantor Bono; e os exemplos do autor chegam até a “autorrepresentação”, ou seja, reivindicações que se fundam no desejo de o cidadão representar a si mesmo.

Para Castiglione e Warren, as novas formas de representação possuem características que os teóricos não estão preparados para julgar, das quais seriam exemplos,

[...] in the domain of direct action, groups of college students claim, credibly no doubt, to represent the interests of sweat shop workers — but without having been elected, or even having any direct contact. In voice representation, individuals and groups claim to be the representatives of women, gays, ethnic groups, religious groups, the poor, the persecuted, the unborn, animals, and even “the Earth.” (CASTIGLIONE; WARREN, 2006, p.15).

No que se refere ao debate brasileiro, para Gurza Lavalle, Houtzager e Castelo (2006a), por exemplo, distintamente da legitimidade que se funda no ato formal da autorização, a legitimidade das práticas que configuram o fenômeno da reconfiguração da representação política guarda semelhanças com a ideia de “representação virtual”, formulada por Edmund Burke. Trata-se do senso de comprometimento com a defesa dos interesses daqueles que

se deseja representar, componente vital da representação, já que, como dizem os autores, “se a representação é irreduzível à mera representação presuntiva, a representatividade não pode prescindir do compromisso de representar” (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELO, 2006a, p.89). Por isso mesmo, se o comprometimento deve ser considerado elemento fundamental das bases de legitimidade desse tipo de representação, nem por isso ele deixa de requerer mecanismos de justificação e responsividade que possam permitir aos representados reconhecer, julgar e sancionar seus representantes. Assim, a *accountability* também vem sendo resgatada pela bibliografia “como uma via alternativa para elaborar a eventual legitimidade das novas práticas de representação” (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011, p.129; CASTIGLIONE; WARREN 2006).

Outros autores também argumentam que, se as novas formas de representação não contam com procedimentos únicos e consensuais de autorização, isso não as exime de processos de justificação e reconhecimento perante os representantes. No diálogo com a proposta de Michael Saward assinalada anteriormente, Luchmann (2011) também chama a atenção para o fato de que as “reivindicações de representação” dependem do reconhecimento do público, já que elas podem expressar “propostas inaceitáveis ou sem qualquer conexão ou ressonância social”.

Na visão de Avritzer (2007), as novas formas de representação se afastam do modelo tradicional representativo baseado “no *demos* enquanto instância monopolista de agregação de indivíduos”, em que há o monopólio da representação no interior de um território e uma correspondência, nesses termos, entre constituintes e representantes. Para o autor, o “agir no lugar de”, no caso da representação conselheira, justifica-se pelo vínculo “simultâneo entre atores sociais, temas e fóruns capazes de agregá-los”, o que configura, na visão do autor, uma “representação por afinidade”. Trata-se de uma legitimidade que decorre do reconhecimento mútuo de atores que atuam em espaços e com temáticas comuns e que têm por base não a agregação de indivíduos num território, mas grupos e indivíduos ligados a um tema, a uma área de política pública.

É importante considerar o **núcleo normativo mínimo da representação** que essas propostas pretendem resguardar. Na ausência de autorização, as novas formas de representação se caracterizariam por “um ato ou opção unilateral de identificação do representante para com o representado”, para usar os termos de Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011). É nessa medida que faz sentido utilizar os conceitos de “representação presumida” ou

“representação virtual” para identificar as bases sobre as quais poderiam se fundar a legitimidade dessas práticas. Ainda que sejam necessários processos de *accountability* para atestar o reconhecimento dos representantes pelos representados, aqueles conceitos estão baseados na ideia de que o **núcleo normativo mínimo** da representação – desde onde, evidentemente, podem se desdobrar outras exigências — traduz-se na ideia de “atuar em favor do representante”.

A ideia de representação por *advocacy* proposta por Avritzer (2007), em diálogo com Nádia Urbinati, também parte do pressuposto de que a representação pode prescindir de autorização e se basear num sentimento unilateral de identificação com os interesses de um grupo por parte do “representante”. Para o autor, o exemplo desse tipo de representação vem das organizações que operam fora de seus estados nacionais, defendendo atores que não as escolheram para essa função, como a Anistia Internacional e o Greenpeace. Trata-se, assim, de uma “advocacia de temas”, que “parece prescindir da escolha ou de qualquer outro tipo de autorização”. O autor cita ainda o que considera um caso problemático para uma teoria da representação: o caso de organizações que defendem autonomia para mulheres de outros países nos quais elas não têm direito e que, uma vez consultadas, poderiam não ser a favor desses direitos. Segundo o autor, nesse caso, as organizações internacionais “representam um discurso sobre os direitos das mulheres em geral, e não um conjunto específico de mulheres”:

Em todas essas circunstâncias, não é a autorização, e sim a afinidade ou identificação de um conjunto de indivíduos com a situação vivida por outros indivíduos que legitima a advocacia. Assim, pode-se dizer que a mulher norte-americana ou européia tem uma relação de identificação com a situação de uma mulher indiana ou muçulmana, mas certamente não detém a autorização para representá-las (AVRITZER, 2007, p. 457).

Esses esforços de fundar as bases da legitimidade da representação no compromisso “de atuar no interesse de” definido *a priori* e unilateralmente pelo representante têm recebido críticas. Para Dagnino (2013), por exemplo, nos conceitos de “representação virtual”, “representação presumida”, “representação por afinidade”, como também no conceito mais amplo de “*advocacy*”, está prevista a possibilidade de que os representantes produzam vínculos orgânicos com os representados. Entretanto, esses vínculos não são os elementos constitutivos dessas definições de representação.



Na crítica de Miguel (2011), aqueles conceitos retiram dos constituintes a possibilidade de construírem de forma autônoma suas preferências e desconsideram que representantes e representados não estão em condições de igualdade. Segundo os princípios contidos naqueles conceitos, os constituintes dependem das boas intenções daqueles que se intitulam representantes, cujo *status* é autenticado, em geral no caso das ONGs, pelo Estado e pelas suas próprias agências financiadoras. Considerando as desigualdades de recursos que presidem as relações entre representantes e representados, pode-se questionar qual é a capacidade que os representados possuem de rejeitar, não reconhecer, as “reivindicações de representação” feitas em seu nome diante do fato de que, muitas vezes, elas são autenticadas por atores e instituições poderosas. As assimetrias que operam no jogo da representação impõem reconhecer, portanto, que os representados quase sempre estão em condições desfavoráveis para exigir, em substituição à sua autorização, espaços e momentos nos quais possam julgar aqueles que se instauram unilateralmente como seus representantes, e assim são autenticados pelos poderes estabelecidos.

Como sabemos, a representação tradicional oferece muitas dificuldades para o efetivo exercício do controle dos representantes pelos representados e acumula muitas críticas quanto aos seus *déficits* democráticos. Entretanto, com todas as suas limitações e *déficits*, normativamente, ela está assentada na exigência de que a instituição de representantes é uma prerrogativa dos representados. Essa prerrogativa deve ser entendida como o núcleo normativo mínimo da representação, a partir do qual outras exigências podem e devem ser formuladas tendo em vista uma representação democrática. Na suspensão dessa prerrogativa, ou no seu deslocamento como exigência mínima para definir a representação política, ficam desvanecidas as próprias fronteiras entre participação e representação política. Desejo chamar a atenção para esse ponto porque foi essa mesma distinção que pareceu justificar a necessidade do deslocamento conceitual empreendido pela bibliografia da representação no que diz respeito às Inovações Institucionais brasileiras.<sup>8</sup>

Como vimos, um leque muito variado de atuação política, de caráter individual e coletivo, em nome de humanos e não humanos, passou a ser abrigado no fenômeno da reconfiguração da representação política, de

---

<sup>8</sup> Uma primeira versão desse argumento encontra-se em Bassi e Almeida (2013).

novas práticas de representação. Como foi visto anteriormente, para Michel Saward, por exemplo, a autopresença como enunciação em primeira pessoa de uma vontade política, definida anteriormente como um traço distintivo da participação, passa a ser arrolada por ele como um exemplo de “reivindicação de representação”, denominada *self-representation*. Conferindo a mesma elasticidade ao conceito de representação, para Castiglione e Warren, as novas práticas de representação incluiriam indivíduos e grupos que afirmam ser representantes de animais e da natureza. A bibliografia brasileira vem endossando, de diversas formas, essa elasticidade de que passou a ser dotado o conceito de representação. Várias dessas diversas formas de atuação e engajamento, hoje classificadas como novas práticas de representação, eram, até aqui, como Gurza Lavalle e Isunza Vera reconhecem, entendidas como *participação política*:

Os canais de representação extraparlamentar são excêntricos, pois operam fora do lócus por excelência da representação no governo representativo – o Parlamento – não raro vinculados à estrutura administrativa do Poder Executivo. Destinam-se ao desempenho de funções outras que não as legislativas: ora a definição, fiscalização e gestão de políticas públicas, ora à observação e emissão de denúncias ou recomendações sobre a conduta de corporações do poder público e de setores da política pública. Os atores que falam em nome de interesses e segmentos da população [...] incorporam atores outrora apenas associáveis, pelas suas feições, ao polo da participação: cidadãos *qua* cidadãos – não como políticos, nem como lideranças –, redes de atores sociais e movimentos, ONGs e diversas entidades de *advocacy*, associações comunitárias e de autoajuda, e personalidades com ampla notoriedade pública [...] (GURZA LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011, p.113).

Considero que várias das práticas hoje enquadradas pela bibliografia como “formas inovadoras de representação” poderiam continuar sendo definidas como participação política, a exemplo de demandas vocalizadas em primeira pessoa por indivíduos e das defesas formuladas por indivíduos e organizações de causas ou em nome de grupos que prescindem de autorização. Práticas como essas inserem temas na agenda da sociedade e podem levar ao questionamento de formas de opressão experimentadas por outros grupos. Nesse sentido, essas práticas cumprem o importante papel da **participação política** numa democracia: elas permitem contestar formas de opressão/exclusão. Mas elas não designam, em si, representação

política, pois não cumprem as exigências que são específicas daquelas que podem assim ser nomeadas: a autorização e os processos com ela implicados, ou seja, os espaços e momentos de negociação interna a um grupo como base para a formação de suas próprias preferências e vontades. Assim, se a bibliografia caracterizada por renovado interesse pela representação política nos alerta para as conexões entre participação e representação, em alguns casos, a potencialidade analítica desse olhar se enfraquece e perde mesmo seu sentido na medida em que são dissolvidas as diferenças entre uma prática e outra.

A necessidade de cultivar as fronteiras distintivas entre participação e representação tem a ver com a necessidade de cultivar, ao mesmo tempo, as exigências específicas que caracterizam essa última. A concordância com a pertinência de modalidades alternativas de autorização política, aquelas que não são realizadas pelos procedimentos do sistema eleitoral tradicional, não deve ser confundida com a suspensão ou esvaziamento de sua exigência e dos processos que lhes são constitutivos: os momentos e os espaços de formação da vontade interna a um grupo. Muitos dos exemplos arrolados como novas formas de representação não expressam modalidades alternativas de autorização, mas prescindem dessa exigência, o que nos parece problemático particularmente para julgar a representação exercida nos Conselhos, nos quais as organizações detêm poder de decidir sobre recursos e assuntos públicos.

### **3. Notas de conclusão: sugestões para o julgamento da representação conselhistas**

Nos Conselhos Gestores, organizações da sociedade civil não exercem apenas o controle social sobre as ações estatais, pois elas são investidas oficialmente do poder de deliberar sobre recursos públicos e sobre os conteúdos das políticas públicas. Na condição de conselheiras, elas integram o sistema estatal de produção e controle de políticas e alcançam essa posição por intermédio de uma nova modalidade de representação política.

Primeiro porque se trata de uma representação exercida **por** organizações da sociedade civil. Segundo, trata-se também de uma representação **de** organizações da sociedade civil. Ou seja, nos Conselhos, estão previstos legalmente assentos para organizações que representam a sociedade civil,

e isso não é o mesmo que representar a “população”, os “indivíduos” e a “sociedade” no geral. Em outras palavras, ainda que as organizações da sociedade civil defendam demandas/interesses que circulam difusamente pela sociedade ou que tenham identificação com um setor, um grupo em específico, elas não se confundem com estes, não são subsumidas por eles e *vice-versa*. Elas constituem uma dimensão política específica da sociedade, a dimensão que se constitui dos interesses que estão organizados, que têm uma expressão política organizada.

Assim, a despeito dos problemas anteriormente apontados para o conceito de “representação por afinidade”, Avritzer (2007) destaca um elemento que deve ser considerado no exame desse novo tipo de representação: não se trata de uma representação em que a um indivíduo corresponde um voto. Não se trata de uma representação eleitoral nos moldes tradicionais, em que os referentes são os indivíduos e a população, mas de uma representação da sociedade civil, **por** meio de suas organizações.

Considerar esse elemento é importante, porque assim podemos formular balizas mais adequadas para julgar a legitimidade desse tipo específico de representação. Assim, podemos, ao mesmo tempo, a) evitar os custos políticos e teóricos da suspensão ou relaxamento daquilo que considero o núcleo normativo mínimo da representação, b) reconhecer os limites intrínsecos da representação conselhistas, sem deixar de endereçar-lhes cobranças, c) e, finalmente, considerar seus ganhos para a construção de uma institucionalidade democrática.

Reconhecer que estamos tratando de um tipo de representação que se circunscreve, em termos de sua definição legal e prática efetiva, à “lógica dos mobilizados” significa admitir os limites intrínsecos dessa representação para se tornar porta-voz de interesses que não estejam organizados. Com isso, evitamos “presumir” que os conselheiros da sociedade civil “representam” interesses de grupos desfavorecidos, excluídos, ou de qualquer outro tipo de coletivo que não os autorizou efetivamente como representantes. Esse reconhecimento ajuda, seguindo o alerta de Miguel (2011), a manter como um problema a ser enfrentado a ausência de determinados grupos nos processos decisórios, particularmente daqueles que não estão organizados.

Por outro lado, reconhecer esse aspecto limitador não implica decretar o fracasso ou a ilegitimidade dos Conselhos, mas convida a calibrar as expectativas que lhes endereçamos, ou seja, convida a uma reflexão acerca dos seus limites para cumprir o conjunto mais amplo de tarefas que exige a democratização do Estado e da sociedade (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

Evidentemente, a representação que se exerce a partir dos Conselhos não pode ser responsabilizada pelo conjunto daquelas tarefas. Mas ela tem dado uma contribuição importante nessa direção, possibilitando a entrada de grupos até então ausentes dos processos decisórios. Como atestam alguns estudos, a representação conselheira tem ampliado a presença de movimentos sociais (SOUZA; TEIXEIRA; LIMA, 2012) e, significativamente, de mulheres (LUCHMANN; ALMEIDA, 2010) naqueles processos, e têm tornado, assim, as decisões objeto de uma negociação mais pública e plural.

A par desses reconhecimentos, a representatividade dos Conselhos e sua própria legitimidade dependem de um aprimoramento nos seus desenhos institucionais. Primeiro, porque o reconhecimento de que sua representação se circunscreve, em larga medida, à lógica dos mobilizados não a desobriga da prestação de contas para a sociedade, para públicos mais amplos, já que os conselheiros deliberam sobre recursos públicos. Como vimos, dependendo do tipo de associativismo que ancora a representação nos Conselhos, ela está mais ou menos aberta a uma comunicação com públicos mais amplos. Entretanto, isso não impede de reconhecer que existe uma lacuna que precisa ser preenchida no desenho institucional dessas instâncias no que diz respeito a procedimentos e mecanismos que obriguem a prestação de contas para a sociedade.

Em segundo lugar, o desenho institucional precisa ser aprimorado no que diz respeito às regras que definem os métodos de seleção dos representantes, não porque elas devam necessariamente ser padronizadas, mas porque devem ser mais efetivas em algumas garantias. De um lado, a autorização para definir a representação da sociedade civil deve estar sob o controle de suas organizações, e não de governos, como acontece em vários casos. Se há contextos em que a baixa densidade associativa coloca obstáculos para esse controle, de todo o modo, esse é um problema para o qual se deve formular outra resposta que não aquela contida no “imbróglgio da representação” - expressão utilizada por Bassi (2012) para qualificar as situações detectadas em sua pesquisa em que o representante de um segmento é indicado, autorizado por outro segmento. De outro lado, as regras não podem fechar as portas para a possibilidade de que os assentos nos Conselhos estejam sempre abertos a disputas no interior das próprias organizações da sociedade civil, de modo a garantir maior publicidade e pluralidade.

Considerando o conjunto dos aspectos que precisam ser aprimorados, no trabalho de Souza, Teixeira e Lima (2012), encontramos critérios que nos parecem adequados para orientar uma reflexão acerca das reformas

necessárias no desenho institucional dessas instâncias. No seu estudo sobre regras definidas para compor a representação em Conselhos nacionais, eles definiram como critérios de avaliação para aferir seu caráter inclusivo e plural a proporção de assentos definida para governo e sociedade civil; a diversidade de tipos de organizações prevista; o grau de concentração da representação por determinadas organizações; o método de escolha dos representantes da sociedade civil e, finalmente, a abertura para que novos atores participem dos debates.

Obviamente, não se trata de crer que reformas no desenho institucional resolverão o conjunto de problemas afeitos à representação exercida nos Conselhos Gestores. A orientação ideológica dos partidos que estão no poder e o padrão associativo que vigora em contextos específicos continuarão, por certo, a contar como variáveis, entre outras, na determinação dessa representação e no grau em que ela é democrática. Entretanto, julgamos que o desenho institucional e seus impactos na configuração da legitimidade dos Conselhos tem sido um elemento pouco presente no debate mais amplo sobre as novas formas de representação. Para o caso dos Conselhos em particular, talvez considerar de forma mais efetiva esse elemento seja um modo de explorar as possíveis bases de legitimidade de representação sem que isso custe abrir mão das exigências distintas da prática representativa.

## Referências

- ABERS, Rebeca Neaera; KECK, Margaret. (2008). Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos Conselhos Gestores. *Caderno CRH* [online], Vol.21, n.52, p.99-112.
- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. (2012). Os Conselhos Gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*, 109, p.68-92.
- ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila. (2012). *Perfil da produção acadêmica sobre Conselhos Gestores no Brasil*. Trabalho apresentado no 36º Encontro Anual da ANPOCS. Minas Gerais, Águas de Lindóia.
- ALMEIDA, Debora. Resende. (2010). Representação política nos Conselhos de saúde do Brasil. I Seminário Internacional e III Seminário Nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 11 a 13 de agosto.
- AVRITZER, Leonardo. (2007). Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimação da Ação. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 50, n.03, p.443-464.
- BASSI, Liana. (2012). *A representação política nos Conselhos de saúde: um estudo sobre*

- processos de autorização, responsabilidade e “accountability”. Dissertação de mestrado profissional apresentada a Universidade Estadual de Maringá.
- BASSI, Liana; ALMEIDA, Carla.  
(2013). *Participação, Representação e os dilemas da análise da prática conselhistas*. Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes. UNESP, Araraquara – São Paulo, 23 a 25 de abril.
- CASTIGLIONE, Dario; WARREN, Mark.  
(2006). *Rethinking democratic representation: eight theoretical issues*. Rethinking Democratic Representation. Centre for the Study of Democratic Institutions. British Columbia: University of British Columbia.
- COTTA, Rosângela Minardi Mitre.; CAZAL, Mariana Melo; MARTINS, Poliana Cardoso.  
(2010). Conselho Municipal de Saúde: (re) pensando a lacuna entre o formato institucional e o espaço de participação social. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol.15, n.5, p. 2437-2445.
- DAGNINO, Evelina  
(2013). Meanings and Challenges of Representativeness in Brazilian Civil Society. In: MACKINNON, Moira; FEOLI, Ludovico. (Eds); *Representation and Effectiveness in Latin American Democracies: Congress, Judiciary and Civil Society*. Londres: Routledge / Taylor and Francis Group.
- FERREIRA, Letícia Schneider.  
(2007). *A representação social no Conselho Municipal de Saúde de Canoas*: um estudo sobre as trajetórias individual e associativa dos representantes dos usuários e a relação representante/representado. Mestrado apresentado ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- GURZA LAVALLE, Adrián.; ISUNZA VERA, Ernesto.  
(2011). *Trama da crítica democrática: da participação à representação e à “accountability”*. *Lua Nova*, n.84, p. 95-139.
- GURZA LAVALLE, Adrián.; ISUNZA VERA, Ernesto.  
(2010). Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: GURZA LAVALLE, Adrián Lavalle Gurza; Ernesto Vera Isunza (Orgs.); *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Universidad Veracruzana.
- GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela.  
(2006a). Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, Vol.67, n.67, p. 49-103.
- GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela.  
(2006b). Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol.21, n.60, p. 43-66.
- HABERMAS, Jürgen.  
(1997). *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- (1984). *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro.
- KIYOTA, Norma.  
(2007). *A Representação dos Agricultores Familiares em Espaços Institucionais de Participação Social do Sudoeste do Paraná*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn.  
(2011). Associações, participação e representação. Combinações e tensões. *Lua Nova*, n.84, p. 141-174.
- LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn; ALMEIDA, Carla.  
(2010). A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista katálysis*, vol.13, no.1, p.86-94.

- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn.  
(2007). A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, n.70, p. 139-170.
- MACPHERSON, Crawford Brough.  
(1978). *Democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- MIGUEL, Luis Felipe.  
(2011). Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e *advocacy*. *Lua Nova*, n.84, p.25-63.
- MOURA, Joana Teresa Vaz.  
(2009). *A representação política de organizações da sociedade civil nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional e a busca pela legitimidade*. Tese de doutorado apresentada a Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- PATEMAN, Carole.  
(1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PEREZ, Olívia Cristina.  
(2010). *A Representação em Arenas Extraparlamentares: os Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo.
- PERUZZOTTI, Enrique.;SELEE, Andrew.  
(2009). Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America. In: Andrew Selle; Enrique Peruzzotti (Eds.); *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.
- PERUZZOTTI, Enrique.  
(2008). Representative democracy as mediated politics: Rethinking the links between representation and participation. In: *Conferência Rethinking Representation: A North-South Dialogue*, 2008. Belaggio. Disponível em <<http://www.democraciaparticipativa.org/bellagio/bellagio.html>>. Acesso em 08 de julho de 2011.
- SAWARD, Michael.  
(2009). Authorisation and authenticity: representation and the unelected. *The Journal of Political Philosophy*, v. 17, n. 1, p.1-22.
- (2006). The representative claim. *Contemporary Political Theory*, 5, p. 297-318.
- SOUZA, Clovis; TEIXEIRA, Ana Cláudia.; LIMA, Paula  
(2012). *A construção da arquitetura da participação no Brasil. Tendências e padrões observáveis em conferências e Conselhos nacionais*. Congress of the Latin American Studies Association. Califórnia, San Francisco. 23 a 26 de Maio.
- URBINATI, Nadia  
(2006). *Representative Democracy: principles & genealogia*. Chicago: University of Chicago Press.
- VAZ, Alexandre Cambraia Nascimento.  
(2008). *A presença como artefato do discurso: a relação entre participação e representação nos Conselhos Gestores*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.
- VIDAL, Luciana.  
(2011). *A prática conselhistas e a representação política: um estudo de caso sobre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – Maringá*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá.

**Recebido em**  
dezembro de 2013

**Aprovado em**  
setembro de 2014



# A efetividade da participação em fóruns de governança colaborativa da Sabesp: uma proposta teórico-metodológica comparativa

Maira Rodrigues\*

## Resumo

O presente trabalho tem como objetivo propor um modelo teórico-metodológico para a avaliação da efetividade da participação social. Para tanto, parte-se da análise de um caso empírico de fóruns de governança colaborativa implementados pela Sabesp em cinco áreas de córregos em São Paulo. Com base no contraste entre duas abordagens, por um lado, a literatura de participação social, e, por outro, a literatura de gestão de bens comuns, são identificadas variáveis estruturais que incidem sobre esses espaços institucionais. O argumento é que a combinação das duas literaturas fornece um instrumental mais amplo para a análise dos resultados de cada fórum, em especial no que diz respeito aos atributos do ambiente físico.

## Palavras-chave

Governança colaborativa. Participação social. *Institutional Analysis and Development Framework – IAD*.

## Abstract

This paper proposes a theoretical and methodological model for evaluating the effectiveness of social participation. It was taken as a starting point the analysis of an empirical case of collaborative governance forums implemented by Sabesp, in five stream areas in São Paulo. Basing the analysis on two contrasting approaches, on the one hand, the literature of social participation and, on the other, the literature of common goods management, structural variables that influences these institutional spaces were identified. The claim is that the combination of the two literatures provides a broader instrumental analysis for the results of each forum, especially regarding to physical environment attributes.

## Keywords

Collaborative governance. Social participation. *Institutional Analysis and Development Framework – IAD*.

---

\* Doutoranda do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo; e pesquisadora do Núcleo Democracia e Ação Coletiva do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). E-mail: mairarodrigues@hotmail.com.

## Introdução

A Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp – empreendeu a criação de fóruns de governança colaborativa em regiões da cidade de São Paulo para maximizar os investimentos na despoluição de córregos. Esses fóruns fazem parte do programa Córrego Limpo, que prevê a despoluição de mais de cem córregos na cidade de São Paulo através da remoção do esgoto despejado irregularmente nesses cursos d'água. Combinada a essa atuação, outra frente de trabalho desse programa é o estabelecimento de parcerias com a população de entorno dos córregos para a perenização dessa política, buscando envolver as lideranças locais bem como os demais moradores, nos esforços de manutenção da limpeza dos córregos e no esclarecimento dos prejuízos ambientais das ligações irregulares de esgoto e da poluição difusa.

Foram selecionadas inicialmente cinco bacias de córregos na cidade de São Paulo, onde foram implementados fóruns de governança colaborativa como projeto-piloto em 2010. O objetivo dos fóruns era duplo: disseminar informações sobre o Programa Córrego Limpo e elaborar projetos de preservação da despoluição realizada pelo programa. A concepção de governança colaborativa empregada se baseou na ideia de gestão compartilhada da despoluição dos córregos como forma de criar envolvimento e colaboração entre diversos atores sociais interessados ou atingidos por ela.

A proposta deste trabalho é fazer a análise dessa governança colaborativa com base em uma proposta teórico-metodológica construída segundo o contraste de duas abordagens que lidam com a participação social em instituições específicas de governança. A partir dessa comparação entre duas literaturas, pretende-se propor uma forma de compreensão da efetividade da participação social empreendida nessas instituições.

Desse modo, esse trabalho se organiza a partir da seguinte estrutura argumentativa. No primeiro item, são apresentados e discutidos os sentidos analíticos de governança. A despeito de o programa analisado fazer uso da expressão governança colaborativa, é preciso distinguir entre a estratégia de envolvimento de atores em uma política pública e a conceituação analítica de governança pela literatura. No item seguinte, é explorado como o sentido amplo de governança também pode abarcar propostas de participação social. Em seguida, aprofunda-se nas experiências de participação social no Brasil contemporâneo, em especial na literatura que tem trabalhado com instituições participativas. O objetivo dessa seção é destacar os elementos

dessa abordagem, que serão utilizados na avaliação da efetividade dos fóruns implementados pela Sabesp.

No terceiro item, apresenta-se uma outra abordagem da literatura que trabalha com ação coletiva na gestão de bens comuns, em especial o modelo *Institutional Analysis and Development Framework – IAD* de Elinor Ostrom. Esse modelo serviu de inspiração para a criação dos fóruns de modo que a relação entre o quadro teórico da autora e a política estudada propicia uma rara oportunidade de estudo empírico. O IAD foi elaborado para o estudo da gestão compartilhada, ação coletiva e recursos ambientais – exemplo ideal de bem comum – e por isso é um modelo oportuno para o caso de estudo. Essa seção também tem como objetivo sublinhar as variáveis estruturais que interferem na arena de ação e que farão parte da proposta de avaliação da efetividade.

A quarta parte faz a análise do caso empírico a partir da combinação das duas literaturas, e a quinta avalia a efetividade dos fóruns de governança colaborativa da Sabesp em atingir seus objetivos finais: a elaboração de projetos de preservação ambiental. Por fim, as considerações finais pretendem fazer um balanço sobre os pontos positivos da proposta.

## **I. Sentidos analíticos de governança**

Antes de tratar a ideia de governança como um conceito único, vale ponderar que ela tem sido amplamente aplicada em diversos contextos teóricos e empíricos com grande variedade de uso e em uma multiplicidade de áreas de conhecimento. Por esse motivo, é importante entender os usos e debates que envolvem a ideia de governança, para compreender o caso dos fóruns de governança colaborativa da Sabesp. Por isso, os próximos parágrafos são dedicados a uma breve revisão da literatura sobre o tema.

Para Le Galès (2011), a ideia de governança é a capacidade política de grupos de atores agirem para além do Estado. Isto é "um processo de coordenação de atores, grupos sociais e instituições para atingir objetivos particulares, discutir e definir coletivamente em ambientes fragmentados e incertos" (LE GALÈS, 2011, p.748).

Capella (2008) faz um balanço de como o termo aparece no debate atual em várias disciplinas, tanto na área de relações internacionais como pela experiência da formação da União Europeia, como "base institucional para formulação de políticas econômicas" e como "base institucional para o regime

político democrático” (CAPELLA, 2008, p.3). E no campo da administração pública, com grande complexidade e polêmica, o debate se divide entre usar governança como sinônimo da área, mas também como estratégias de inovações de gestão pública, além da composição de uma agenda de pesquisa exploratória sobre diversos tipos de experiências. São debates em grande parte antagônicos entre si, o que demonstra a plasticidade do termo por se adequar a análises tão distintas entre si.

Por fim, há estudos que não relacionam a ideia de governança a uma teoria, mas à prática contemporânea da gestão pública, relacionando-a aos valores e ideias da Nova Administração Pública ou Administração Pública Gerencial (New Public Management), como resgatada por Pierre (2011)<sup>1</sup>.

A governança também definiria processos através do qual recursos públicos e privados são coordenados na consecução de interesses coletivos (PIERRE, 2011), ou, em uma concepção de amplo acordo, governança seria o “desenvolvimento de estilos de governo no qual fronteiras entre o setor público e privado se tornam borradas” [(STOKER, 1998, p.17 (tradução da autora)]. Assim, a partir dessa noção, a governança traduz estratégias de governo para além do Estado, de inovação institucional e mesmo de ampliação da participação ou de garantia de direitos civis e sociais básicos.

Complementarmente, os usos de governança remetem a incorporação de atores não usuais nas políticas públicas para a discussão e elaboração de propostas (STOKER, 1998), e mesmo para a realização dessas políticas. Eduardo Marques define governança “Como conjunto de atores estatais e não estatais interconectados por relações formais e informais operando no interior do processo de decisão política e integrados em configurações institucionais específicas” [(MARQUES, 2013, p.31 (tradução da autora)].

Na tentativa de conceber uma conceituação abrangente, poderíamos ressaltar que todas as abordagens examinadas remetem-se a alterações recentes da administração pública a partir de inovações institucionais e de relacionamento entre atores dos setores públicos, privados e societais. Assim, uma definição que articula os principais significados do conceito

---

<sup>1</sup> A escola da *New Public Management* nasce do debate sobre a reforma administrativa do governo central e com um conjunto de reformas do setor público em muitos países nos anos 1990. Essas reformas são orientadas por melhorias no serviço público, inspiradas pela eficiência do setor privado, utilizando métodos de privatização e terceirização para ganhar competitividade (PIERRE, 2011). Esse modelo teve grande impacto na administração pública brasileira, seja tanto por debates e formulações no âmbito acadêmico, como por sua influência na orientação de políticas de reforma do Estado empregadas principalmente entre 1995 e 1998.

é pensar em governança como um conjunto de estratégias de inclusão de novos atores nos processos decisórios articulados por instituições de gestão pública ou privada. A partir dessa definição abrangente, a próxima sessão irá mostrar como a participação social pode ser entendida como uma forma de governança.

## II. Governança e participação social no Brasil

A literatura da América Latina, e em especial a brasileira, que trabalha com o conceito de governança, pode ser agrupada em dois grandes conjuntos opostos, de acordo com Marques (2013). E apesar de essas duas vertentes do debate sobre governança polarizarem a literatura, ambas partilham de perspectivas propositivas sobre governo e relação entre Estado e sociedade, associadas ao reconhecimento de mudanças locais dos governos desde a redemocratização brasileira, com tendências descentralizadoras e democráticas. De acordo com o autor, as duas frentes “estão relacionadas com as duas principais forças políticas que polarizam a disputa eleitoral neste país, mas ambas são associadas com propostas baseadas em fortes suspeitas em relação ao Estado”. (MARQUES, 2013, p. 10 [tradução da autora]).

Por um lado, a governança é pensada como sinônimo de eficiência estatal, com ênfase nas reformas do Estado e redefinição de suas funções, visando a práticas que resultariam em boa governança, em acepção fruto da escola de Administração Pública Gerencial. Na definição de Bresser-Pereira (1997), a governança do Estado é

sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução (BRESSER-PEREIRA, 1997, p.18).

Por outro lado, a governança é tratada na chave de processos participativos em políticas públicas, especialmente pela perspectiva da descentralização democrática (ABERS, 2010; ABERS *et al.*, 2009), fortalecimento do poder local, bem como da democracia deliberativa (COELHO; FAVARETO, 2011) e do “impacto da sociedade civil sobre o desempenho de governos”

(DAGNINO, 2002, p.282). As reflexões dessa perspectiva analítica podem ser condensadas na observação de Dagnino sobre as transformações do Estado brasileiro pós-redemocratização, como no trecho a seguir

Essas transformações no âmbito do Estado e da sociedade civil se expressam em novas relações entre eles: o antagonismo, o confronto e a oposição declarados que caracterizavam essas relações no período da resistência contra a ditadura perdem um espaço relativo substancial para *uma postura de negociação que aposta na possibilidade de uma atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira da ‘participação da sociedade civil’*. (DAGNINO, 2002, p.13 – grifos do original).

A participação dos cidadãos na política sempre foi uma questão importante para a concepção de democracia. Contudo, é com o “significativo ressurgimento” da sociedade civil brasileira a partir dos anos 1970, fortalecido pelo processo de redemocratização no final da década de 1980, que se amplia e radicaliza a noção de democracia e cidadania no Brasil, bem como se fortalece a “necessidade de aprofundar o controle do Estado por parte da sociedade” e os “espaços de ampliação e democratização da gestão estatal” (cf. DAGNINO, 2002, p.10). E como resultado desse processo histórico de ampliação da democracia, experiências de participação social com incidência sobre as decisões políticas do Estado com base nas concepções de democracia direta, ou democracia participativa, ganharam força (SOUZA SANTOS; AVRITZER, 2003).

Apoiada nessa compreensão sobre a ampliação da democracia, as instituições participativas emergem no país com o intuito de difusão de inovações democráticas para o “exercício de diferentes graus de controle social democrático por cidadãos e organizações civis sobre as instituições políticas e as políticas públicas” (ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, 2012, p.107). Apesar da diversidade de dinâmicas participativas implantadas recentemente no Brasil, a ideia de inovação institucional e parceria entre Estado e sociedade pela incorporação de atores sociais em etapas de decisão e implementação em políticas públicas é o que conforma de modo geral o conjunto dessas experiências. Por esse motivo pode-se argumentar que a participação social em instâncias de participação é uma das formas possíveis de governança.

### III. Literatura sobre participação social no Brasil

As experiências de participação social no Brasil vêm se consolidando com ampliação crescente em paralelo ao progresso das análises feitas sobre elas. Após esforços de estudos sobre a participação social no Brasil terem focalizado as expectativas normativas sobre os atores da sociedade civil e em processos de democratização (AVRITZER, 1994; SOUSA SANTOS; AVRITZER, 2003), utilizando como estratégia metodológica olhar para experiências locais, o desafio atual do que se convencionou designar como a terceira geração de estudos sobre a sociedade civil (GURZA LAVALLE, 2011) tem sido desenvolver concepções mais abrangentes sobre essas experiências.

A definição de instituições participativas busca cumprir essa tarefa e foram definidas originalmente por Avritzer como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p.45). Esse autor elabora a ideia de instituições participativas a partir da formulação de instituições pela teoria democrática como “conjunto de normas e de regras que estruturam a ação social e política” (AVRITZER, 2008, p.45). O argumento é que o conjunto de instituições participativas no Brasil não estão nem formal, nem legalmente constituídas, mas pautam comportamentos e expectativas dos atores sociais. Essa literatura tem se desenvolvido a partir da análise de experiências de institucionalização da participação social, e a conceituação do resultado desse processo como instituições participativas pode ser entendida como um primeiro passo na tentativa de agregação das múltiplas experiências em uma categoria mais ampla.

Dentre as instituições participativas ressaltadas pela literatura, foram inicialmente identificados os casos de Orçamento Participativo, de Conselhos de Políticas diversos e Planos Diretores (AVRITZER, 2008). Contudo, o surgimento de outros canais de interlocução entre Estado e sociedade recentemente com desenhos institucionais diversos tem crescido e ganhado importância nos estudos sobre o tema. Por esse motivo, outros arranjos foram sendo incorporados sob essa denominação, como é o caso de ouvidorias, pesquisas de avaliação de qualidade ou satisfação, conferências, entre outros (CORTES, 2011). No entanto, com a ampliação do uso da definição, sua própria designação passou a ser avaliada e reinventada. A definição de Cortes sobre as instituições participativas é de

mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência. São instituições porque não se constituem em experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos ou programas governamentais ou de organizações da sociedade civil ou do mercado. Ao contrário, estão instituídas como elementos característicos da gestão pública brasileira. (CORTES, 2011, p.137 – grifos da autora).

Percebe-se que essa redefinição é bem mais específica que a originalmente elaborada por Avritzer. A institucionalidade tratada é de tipo determinado e demarca o estabelecimento de continuidade na gestão pública do país. Essa conceituação explicitamente exclui experiências pontuais e volta o olhar para arranjos consolidados e perenes. A questão é que muitas experiências que incorporam a participação social nas políticas públicas não encontrariam espaço nessa chave, por não se encontrarem em tal estado de consolidação.

Como veremos adiante, este trabalho apresenta uma experiência de governança colaborativa que não se enquadra enquanto instituição permanente de gestão pública, mas cuja configuração compartilha características próprias da participação social em políticas públicas pela incorporação de atores sociais em etapas de decisão e implementação. Por isso vale destacar as variáveis da abordagem sobre a participação social no Brasil para compor o modelo teórico-metodológico de avaliação da efetividade proposto aqui.

Pode-se sublinhar em especial quatro aspectos principais utilizados para analisar a participação social no Brasil: (a) tipo de desenho institucional das experiências de participação; (b) organização da sociedade civil, ou seja, existência ou ausência de uma sociedade civil ativa e autônoma, em geral relacionada a certa tradição associativa; (c) vontade política, compreendida como iniciativa ou apoio de implementação de desenhos participativos nas políticas públicas por parte dos atores estatais; e (d) determinada cultura política, isto é, a existência ou não de características culturais diversas que podem ser mais associadas a concepções democráticas e participativas da realização das políticas (AVRITZER, 2008; CARLOS; SILVA, 2005; ROMÃO, 2010).

Essas quatro variáveis têm sido utilizadas por uma ampla parte dessa



literatura como forma de avaliar as condições mais favoráveis para a participação social, bem como os melhores resultados que ela pode obter<sup>2</sup>.

No entanto, essa perspectiva tem deixado de compreender os processos que acontecem no interior das instituições participativas como processos políticos de gestão de políticas públicas. Romão (2010) defende que pensar os “espaços de participação como arenas políticas” permite voltar a atenção para os atores que estão nesses espaços bem como suas estratégias, por considerar a dinâmica interna dessas arenas permeadas pelos interesses políticos de cada um dos atores.

Ainda que a proposta deste trabalho não alcance as dinâmicas dos atores internas às arenas, o intuito é observar que as características estruturais de conformação dessas instâncias têm impacto sobre os seus resultados. Assim, acredita-se que as variáveis estruturais elencadas pela literatura de participação social podem ser utilizadas para pensar a efetividade dos fóruns de governança colaborativa.

#### **IV. Literatura sobre gestão de bens comuns**

Como apresentado na introdução, a governança colaborativa, implementada pelo Programa Córrego Limpo da Sabesp, foi inspirada por um modelo desenvolvido a partir do trabalho de Mark Imperial (2005), autor que, por sua vez, tem por inspiração teórica a produção de Elinor Ostrom sobre a gestão de bens comuns. Os recursos ambientais, e em especial os cursos d’água, configuram-se como o exemplo ideal de bem comum, totalmente aderente ao modelo de Ostrom. Isso porque são um tipo de recurso que envolve diversos atores sociais em várias escalas e requer um tratamento comprometido entre os envolvidos com os resultados das decisões e ações tomadas conjuntamente (OSTROM, 2009).

Para Ostrom (2005, 2006), os bens comuns são produzidos pela ação coletiva através da interação coordenada entre os vários atores que dependem deles, no interior de instituições formuladas para garantir a gestão e desfrute

---

<sup>2</sup> Eventualmente, outros estudos podem não se restringir a essas variáveis. Porém, considerando os principais autores da literatura de participação social, em especial de instituições participativas, as variáveis aqui destacadas são as predominantes.

desses bens através da cooperação<sup>3</sup>.

Tanto para Ostrom quanto para Imperial, a ação coletiva é implementada a partir de instituições, definidas como um conjunto de regras e normas elaboradas e aplicadas por um grupo de indivíduos para organizar suas ações. As regras e normas institucionalizadas incitam a cooperação entre os indivíduos, pois estabelecem confiança mútua levando à reciprocidade em suas ações e, por fim, à cooperação (OSTROM, 1998).

Assim, a ação coletiva é compreendida em relação direta com a cooperação, de modo diferente de como outros estudiosos clássicos do tema o delinearão. Essa autora constrói sua teoria em contraponto a Garret Hardin (1968) e Mancur Olson (1999), ambos pessimistas quanto às possibilidades de cooperação devido a análises pautadas pelos interesses individuais, sobretudo econômicos, e que oferecem duas alternativas coercitivas como contraponto à possibilidade da “tragédia dos bens comuns<sup>4</sup>”: via estatização ou privatização. A principal motivação do trabalho de Ostrom é reforçar a existência de uma terceira opção para resolver os problemas de ação coletiva: a gestão dos bens comuns pela sociedade.

Ela elabora essa ideia a partir de um modelo de autogoverno, pelo envolvimento dos atores afetados e agentes da política para a criação de uma gestão compartilhada, isto é, um "modelo em que os participantes estabelecem um contrato vinculante em que se comprometem com estratégias de cooperação que eles mesmos elaboraram" (Cf. MOURA, 2011, p.36). A ideia trabalhada pela autora é de *self-governing institutions*, instituições específicas para lidar com a gestão conjunta de recursos ambientais, que por definição são bens comuns (OSTROM, 2006). Assim, Ostrom desenvolve um poderoso modelo de análise das instituições criadas a partir da ação coletiva. O *Institutional Analysis and Development Framework – IAD* é um modelo analítico próprio para o estudo de gestão compartilhada, ação coletiva e recursos ambientais (KISER; OSTROM, 2000 [1982]).

---

<sup>3</sup> Veja que a concepção de que a ação coletiva se encaminha para a criação de instituições não é elaboração exclusiva de Ostrom. Boschi (1987) já afirma que a organização da ação coletiva tem imperativo organizacional dado pela necessidade de instrumentalização para a consecução de metas comuns, de modo que a “dimensão institucional é parte integrante da lógica da ação coletiva”. (BOSCHI, 1987, p.37).

<sup>4</sup> A “tragédia dos bens comuns” é uma formulação que simboliza a provável degradação do meio ambiente quando muitos indivíduos usam um bem escasso em comum, principalmente sem cuidados de renovação.

A questão principal para a elaboração desse modelo analítico sobre os bens comuns é:

Como um grupo de dirigentes que se encontram em uma situação de interdependência podem se organizar para a obtenção de benefícios conjuntos contínuos frente a todas as tentações de *free-riders*, esquivar-se, ou agir de modo oportunista? [(OSTROM, 2006, p.29 – tradução da autora).

Complementarmente, as questões que se colocam nessas situações são: (a) como aumentar a probabilidade de iniciar a auto-organização?; (b) como aumentar as capacidades dos indivíduos para continuar os esforços auto-organizados ao longo do tempo?; e (c) como exceder a capacidade de auto-organização para resolver problemas de bens comuns sem nenhuma ajuda externa?

Na concepção de Ostrom, essas questões aparecem formuladas sob a perspectiva de dilemas sociais<sup>5</sup> enfrentados na interação social entre diversos atores envolvidos em determinada ação coletiva. Contudo, a preocupação de fundo dessas questões é conduzir o estudo das condições observadas empiricamente que ajudam os atores a superar os problemas da auto-organização e de colaboração em suas ações para atingir os resultados esperados na gestão dos bens comuns. É interessante destacar que essas questões poderiam ser formuladas para pensar a efetividade nas experiências de participação social no Brasil e, por esse motivo, é possível comparar as duas abordagens e obter importantes elementos analíticos para a avaliação da efetividade.

E ainda que a teoria da ação coletiva com a qual Ostrom dialoga trabalhe com pressupostos bastante distintos dos que regem a abordagem participacionista, a formulação geral do tipo de instituição de ambas pode ser aproximada. Isso porque tanto Ostrom quanto a literatura de participação social remetem-se a estratégias amplas de governança que envolvem diferentes tipos de atores, tanto sociais quanto estatais, em atuação conjunta para o alcance de determinados resultados de políticas públicas. Para fins didáticos, os fóruns implementados pela Sabesp serão tratados como instâncias de

---

<sup>5</sup> Dilemas sociais dizem respeito à dificuldade de coordenação da ação de indivíduos em sua atuação conjunta e por isso base das reflexões sobre ação coletiva. Um dos exemplos clássicos de estudos sobre dilemas sociais é a tragédia dos comuns (HARDIN, 1868).

participação social apenas devido ao histórico de difusão desse tipo de experiência no Brasil, sem significado de prevalência de uma abordagem sobre outra nesse quesito. No entanto, apesar de Ostrom dialogar com a teoria da ação coletiva, ela avança com a proposição de se considerarem diversas arenas e níveis de análise onde operam os atores.

Dentre os níveis analíticos propostos por Ostrom, a unidade de investigação do IAD é a rede política ou arena de ação (SILVA FILHO *et al.*, 2009). Essa arena de ação é o lugar das escolhas e decisões sociais, e é essa arena, as situações de ação e os atores envolvidos nela os focos privilegiados da análise de Ostrom (UNIVERSITY OF COLORADO, s/d). A chave para a compreensão desse modelo analítico é entender como os atributos individuais e internos do grupo de atores envolvidos<sup>6</sup> se combinam com variáveis estruturais em determinada situação de provisão e apropriação de um bem comum.

Segundo o IAD, as variáveis estruturais que influenciam a arena de ação são três: (a) as instituições ou regras que ordenam as relações entre os atores; (b) os atributos das comunidades onde os atores estão inseridos; e (c) os atributos do ambiente físico onde a comunidade atua (OSTROM, 1999; 2005).

Pode-se compreender que a rede política ou arena de ação de Ostrom é a composta pelos atores envolvidos em determinada ação coletiva e, conseqüentemente, na instituição criada para lidar com a gestão de bens coletivos. Como a abordagem de Ostrom influenciou o modelo de constituição dos fóruns de governança colaborativa da Sabesp, esses fóruns foram criados especificamente com o intuito de preservação dos córregos limpos. De modo que a institucionalidade dos fóruns pode ser compreendida como a arena de ação privilegiada para a gestão desses cursos d'água. Como essas variáveis podem ser comparadas com a abordagem de participação social será apresentado na próxima sessão.

---

<sup>6</sup> Esses atributos são tamanho do grupo, heterogeneidade dos participantes, sua dependência sobre os benefícios recebidos, as taxas de desconto, o tipo de provisão dos processos de transformação envolvidos, envolvimento dos níveis organizacionais, técnicas de monitoramento e informações disponíveis aos participantes (OSTROM 1997, *apud* MOURA, 2011). Contudo, eles não serão analisados no momento por fugirem ao escopo deste trabalho.

## V. Combinação dos modelos nos fóruns de governança colaborativa

Na comparação entre a literatura que lida com a participação social no Brasil e a abordagem de Ostrom, percebe-se que é possível contrastar as variáveis estruturais de ambas as perspectivas. Isto é, as variáveis que influenciam a arena de ação podem ser contrapostas às variáveis utilizadas na literatura de participação brasileira, pois ambos os conjuntos de variáveis operam com características estruturais que incidem sobre instâncias de participação social. Resumidamente, podemos comparar as duas abordagens, conforme o quadro 1, cuja terceira coluna apresenta a síntese da combinação.

Literatura de participação social	Literatura de gestão de bens comuns	Síntese
Desenho Institucional	Instituições ou regras	Desenho Institucional
Organização da Sociedade Civil	Atributos da comunidade	Características dos atores sociais
Vontade Política		
Cultura Política		
X	Atributos do ambiente físico	Atributos do ambiente físico

Quadro 1 – Comparação das duas abordagens

Fonte: Elaborado pela autora a partir de análise da bibliografia.

Nesse nível de agregação, fica visível como as características utilizadas para pensar as instâncias de participação estabelecem paralelos entre as literaturas. Nos próximos itens são feitas comparações entre cada uma das variáveis dessas literaturas, juntamente com a análise do caso empírico.

Os dados empíricos dizem respeito às cinco bacias selecionadas para participarem do projeto-piloto de implementação dos fóruns de governança colaborativa pela Sabesp dentre as participantes do Programa Córrego Limpo. O ponto de partida dos fóruns foi o diagnóstico das redes de lideranças e o conhecimento da existência ou ausência de mobilização prévia a respeito do córrego. Esses fóruns foram implementados durante três meses, entre maio

e julho de 2010<sup>7</sup>, a partir do convite à população e lideranças mapeadas em pesquisa anterior realizada nas comunidades do entorno (GUARNIERI *et al.*, 2009).

### **V.a. Desenho institucional**

A primeira das variáveis a ser analisada diz respeito ao desenho institucional dos fóruns de governança colaborativa implementados pela Sabesp. Como vimos na literatura de participação social, esse desenho institucional pode ser entendido de modo amplo como o formato final de funcionamento da instância participativa que se estuda.

No caso da abordagem de Ostrom, a primeira variável que influencia a arena de ação são as instituições formadas por um “conjunto de regras em uso” e todas as regras contêm preceitos que proíbem, permitem ou requerem alguma ação ou resultado.

‘Instituições’ podem ser definidas como conjuntos de regras em uso para determinar quem é elegível para tomar as decisões em determinada arena, quais ações são permitidas ou constrangidas, quais regras de agregação serão usadas, quais procedimentos devem ser seguidos, quais informações devem ou não ser fornecidas, e quais recompensas serão atribuídas aos indivíduos por suas ações. [(OSTROM, 2006, p.51 – tradução da autora)].

Em resumo, as regras em uso são de conhecimento comum e sempre monitoradas e executadas pelos atores diretamente envolvidos. De modo que todos os participantes estão informados sobre as regras e sabem que os demais também estão, constituindo um relacionamento de reciprocidade e colaboração no comportamento dos indivíduos.

No caso dos fóruns, a Sabesp teve a iniciativa de sua criação, com um desenho institucional bastante semelhante entre eles. Isto é, a Sabesp fez

---

<sup>7</sup> Período de acompanhamento dos fóruns pela equipe de assessoria do Cem/Cebrap. Alguns fóruns permaneceram após esse período, e o fórum do córrego Itupu foi criado posteriormente (GUARNIERI *et al.*, 2010). As fontes de dados empíricos utilizadas foram, principalmente, os relatórios da assessoria do Cem/Cebrap (GUARNIERI *et al.*, 2009; 2010), atas das reuniões e outros documentos elaborados pelos participantes dos fóruns, como seus Regimentos Internos e outros. Algumas entrevistas com as lideranças da comunidade bem com representantes da Sabesp também foram fonte de consulta.

um conjunto de regras iguais para todos os projetos<sup>8</sup> e fóruns, o que poderia significar pouca variação entre os casos. E, no sentido de Avritzer (2008), poder-se-ia dizer se tratar de um desenho institucional “de baixo para cima”, tendendo a operar por ratificação e com pouco potencial participativo. Contudo, outras regras foram criadas para os regimentos internos de cada fórum, compondo um conjunto de regras em uso, no sentido de Ostrom (2006), compartilhadas pelos participantes. O quadro 2 mostra a variação dentre os cinco casos.

Características	Charles de Gaulle	Cipoaba	Cruzeiro do Sul	Ibiraporã	Itupu
Modelo institucional	Fórum específico	Incorporação do fórum ao movimento preexistente	Fórum específico	Fórum específico	Fórum com dificuldades de implementação
Regras para funcionamento do fórum	Representação e votação	Consenso	Representação e votação	Representação e votação	Não se aplica

Quadro 2 – Desenho institucional

Fonte: Elaborado pela autora com base em GUARNIERI *et al.* (2009; 2010).

Os participantes criaram regimentos próprios bem como moldaram o formato dos fóruns, de acordo com suas especificidades locais. Isso produziu uma variação entre formatos de deliberação e de modelo institucional adotados em cada região. Como primeiro exemplo, cito o caso do fórum do córrego Cipoaba. É digno de nota a atuação do Movimento pela Revitalização do Córrego Cipoaba desde 2004, articulado, principalmente, por professores e alunos de uma escola estadual, localizada próxima às margens do córrego. Esse movimento uniu esforços com a consolidação do fórum, que foi incorporado às reuniões já existentes do movimento. Assim, alguns ajustes foram feitos com relação à periodicidade das reuniões para acomodar as necessidades do fórum, mas não se abriu mão do método de tomada de decisões por consenso, próprio ao movimento. Esse foi o único fórum que optou pelo método do consenso para a tomada de decisões, enquanto os demais definiram a representação e a votação.

<sup>8</sup> Os projetos a serem elaborados pelos fóruns receberam patrocínio financeiro da Sabesp e, para tanto, precisavam se adequar às regras próprias de financiamento da companhia. Entre essas regras estavam a exigência de uma instituição formalizada responsável pelo projeto e a proibição de compra de material permanente.

Na região do córrego Cruzeiro do Sul existiam muitos outros fóruns com dinâmicas próprias na comunidade, mas, nesse caso, seus participantes decidiram pela criação de um fórum específico para não interferir nos já existentes. Contudo, chama a atenção o fato de o córrego ser cortado por uma rodovia ao longo de sua extensão, dividindo a comunidade em duas áreas distintas. Na análise dos documentos gerados por esse fórum, essa questão é constantemente marcada, valendo a citação de trecho de seu regimento:

Dadas as diferenças demográficas, define-se que este fórum seja composto por duas lideranças titulares moradoras da parte de cima do córrego e três lideranças titulares da parte de baixo do córrego. (...) Para referendar as decisões do fórum é necessária a presença de pelo menos um representante de cada uma das partes do córrego. (Regimento do fórum Cruzeiro do Sul).

Aqui temos a demonstração de como as especificidades locais, no caso envolvendo questões territoriais, tiveram influência sobre as regras de composição do regimento do fórum. Adiante será discutido o impacto que isso teve sobre o resultado final. Por ora vale mencionar que foi o único fórum no qual as regras e comportamento dos participantes incentivavam a elaboração de mais de um projeto.

Os fóruns dos córregos Charles de Gaulle e Ibiraporã não diferem entre si quanto as características do desenho institucional analisadas aqui: ambos foram criados como instituições específicas e decidiram pela representação e votação como método de tomada de decisões.

Já o fórum do córrego Itupu enfrentou muitas dificuldades para sua implementação no mesmo período que os demais. Essas dificuldades serão analisadas em conjunto com as características discutidas a seguir.

## **V.b. Características dos atores sociais**

Quanto à análise dos atores sociais locais, o primeiro elemento importante para a literatura de participação social é a organização da sociedade civil. Existem estudos que tratam do histórico de tradição associativa em bairros de São Paulo e, de acordo com essa bibliografia, a zona leste da cidade se destacaria por seu histórico de formação de movimentos sociais ligados a entidades religiosas e ao setor de saúde do município (COELHO *et al.*, 2010; IFFLY, 2010). Dentre as áreas onde foram criados os fóruns, duas se



encontram na zona leste: o córrego Cruzeiro do Sul e o córrego Cipoaba. Além da participação de representantes de movimentos sociais nesses dois fóruns, no caso do córrego Cipoaba, notamos a presença de um movimento social que atuava em prol da despoluição desse córrego, antes mesmo da existência do fórum. E, apenas nesses dois casos, a rede de lideranças convidada a participar do fórum era bastante consolidada, antes mesmo da implementação dele, como veremos no quadro 3.

Características	Charles de Gaulle	Cipoaba	Cruzeiro do Sul	Ibiraporã	Itupu
Rede de lideranças	Rede dispersa - convite a novos atores	Rede consolidada - fórum negociado com as lideranças locais	Rede consolidada - fórum negociado com as lideranças locais	Rede dispersa - convite a novos atores	Rede dispersa - convite a novos atores
Número de lideranças na rede	Alto	Baixo	Alto	Baixo	Baixo
Densidade da rede	Baixa	Alta	Média	Média	Baixa
Estimativa de população na bacia (2000)	5.785	48.032	29.081	4.256	37.145
Condições socioeconômicas*	Áreas não vulneráveis à pobreza	Heterogeneidade, abrigando populações pobres e classe média-baixa	Heterogeneidade, abrigando populações pobres e classe média-baixa	Homogeneidade, abrigando população de classe média e média alta	Heterogeneidade, abrigando populações pobres e classe média-baixa
Áreas vulneráveis à pobreza*	0% dos domicílios	10,4% dos domicílios	54,9% dos domicílios	0% dos domicílios	42% dos domicílios

Quadro 3 – Atores sociais

Fonte: Elaborado pela autora com base em GUARNIERI *et al.* (2009; 2010).

\* Condições socioeconômicas calculadas com base no Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS – da fundação SEADE, adaptadas para áreas de bacias hidrográficas.

Dentre as características dos atores sociais, podemos identificar as diferentes formas de articulação prévia das lideranças a partir da análise de suas redes em cada bacia. Por exemplo, no córrego Cipoaba existia um consolidado movimento preocupado com a conservação do córrego, inclusive com participação ativa na proposição de projetos junto à subprefeitura de São Mateus e bem informado sobre o Programa Córrego Limpo. Parte das pessoas desse movimento foi identificada na rede de lideranças, que era uma rede densa, isto é, uma rede na qual a maioria das pessoas presentes tem contatos entre si. Por conta dessa conjuntura, foi decidido incorporar a

proposta do fórum de governança colaborativa da Sabesp às reuniões desse movimento, de modo a unir forças e otimizar as discussões e decisões, como vimos anteriormente.

Já no córrego Cruzeiro do Sul, a rede identificada indicava uma ampla gama de lideranças com algumas ligações entre elas, mas com uma densidade média. Tanto nas entrevistas realizadas quanto na primeira reunião de proposição do fórum, foi constatada a existência de diversas instâncias de articulação da comunidade, como outros fóruns e reuniões com interesses diversos, demonstrando a intensa organização da sociedade civil e sua tradição associativa.

No caso do córrego Ibiraporã, além de a rede de lideranças ser pequena, com poucas lideranças, ela ainda era centralizada na figura do presidente da Associação de Moradores da Rua Ibiraporã – AMRI. Inclusive, foi ele quem solicitou a inclusão do córrego no Programa Córrego Limpo da Sabesp. Além da proeminência dessa associação, uma parte considerável dos participantes desse fórum era da Sociedade Amigos de Bairro de Vila Suzana – SABVL e da Sociedade Amigos do Morumbi e Vila Suzana – SAMOVIS. De modo que nesse fórum foi marcante a presença de associações locais com perfil territorial, e sem presença de pessoas relacionadas a qualquer movimento social ou ONG. De fato, notou-se que a comunidade não é mobilizada em outros tipos de associações ou fóruns locais.

De acordo com estudo que traça o perfil das associações civis, as associações de moradores ou de amigos de bairro são conectadas a um perfil socioeconômico de classe média no Brasil (GURZA LAVALLE; CASTELO; BICHR, 2006). E elas costumam fazer demandas específicas de melhorias urbanas distintas de associações de bairros populares – geralmente tratadas apenas como associações de bairro. Nesse sentido, podemos notar que a tradição associativa da comunidade do córrego Ibiraporã é do primeiro tipo.

No córrego Charles de Gaulle, a rede tinha um número alto de lideranças, mas com densidade baixa, pois muitas não atuavam em conjunto. Por esse motivo foram feitos convites a novos participantes.

Como último exemplo, cito o caso do córrego Itupu. Nesta bacia, a rede indicava poucas lideranças e baixo nível de relação entre elas, o que apontava para a necessidade de um trabalho inicial de articulação e/ou fomento de novas lideranças. Nessa região, foram identificadas poucas lideranças, e uma das razões citadas pelos entrevistados era o fato de serem bairros de ocupação recente e com dificuldade de articulação entre os moradores. Mas o grande

número de moradores na bacia também foi aventado pela Sabesp como um motivo adicional da dificuldade de mobilização para o fórum.

De acordo com Ostrom (2006), a quantidade de pessoas que fazem uso de determinado recurso é um dos fatores a ser considerado como parte dos atributos da comunidade e que tem influência sobre a arena de ação. Em geral, quanto maior o número de pessoas envolvidas, mais difícil pode ser sua coordenação para atingir o resultado esperado. Por esse motivo, a quarta linha do quadro 3 apresenta a estimativa da população na área da bacia de cada córrego.

Se compararmos a estimativa de população na bacia com suas redes de lideranças, podemos observar que o Itupu conta com uma população bem numerosa, mas com uma rede com poucas lideranças, pouco densa e dispersa. Já a bacia do córrego Cipoaba, a mais numerosa dos cinco casos, também tinha um baixo número de lideranças, mas sua rede era densa e consolidada e, além disso, contava com a existência de um movimento específico em prol do córrego. A bacia do Cruzeiro do Sul, a terceira maior em número de estimativa de população, contava com uma rede consolidada, com grande número de lideranças, apesar da baixa densidade de contatos entre elas. E as bacias dos córregos Charles de Gaulle e Ibiraporã não apresentavam os melhores indicadores sobre as redes de lideranças, sendo ambas redes dispersas, e as menores em termos populacionais.

Assim, podemos concluir que o número de moradores da bacia pode não ser um fator isolado de atuação sobre o resultado do fórum, mas que, analisado em conjunto com a organização da sociedade civil, mostra combinações mais ou menos favoráveis para o funcionamento e resultado dos fóruns.

Os dois últimos aspectos analisados sobre os atores sociais no quadro dizem respeito às condições socioeconômicas da população, em especial em relação a vulnerabilidade social à pobreza. Nota-se que as duas menores bacias em termos populacionais, Charles de Gaulle e Ibiraporã, não possuem população vulnerável, enquanto as demais áreas possuem. Esse aspecto será discutido a seguir, combinado com os atributos do ambiente físico<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Apesar das variáveis cultura e vontade política também poderem ser analisadas como características dos atores sociais, acredita-se que essas variáveis necessitam de uma abordagem mais aprofundada e crítica, que foge ao escopo deste trabalho. Por ora apenas é indicada sua relevância na literatura de participação social brasileira, a possibilidade de comparação com o quadro teórico-metodológico de Ostrom e da síntese comparativa aqui proposta entre essas bibliografias.

## V.c. Atributos do ambiente físico

Podemos dizer que a literatura de participação social recorrentemente reconhece a variação de contexto como importante fator sobre os resultados da participação. No entanto, a ideia de contexto se relaciona invariavelmente a dinâmicas sociais e políticas, principalmente em termos associativos ou de mobilização social, o que poderia ser enquadrado como atributos da comunidade para Elinor Ostrom. Apenas essa autora reconhece as características físicas do local de atuação da comunidade como variável importante de incidência sobre a arena de ação.

Os córregos eleitos para participar do projeto-piloto de implementação dos fóruns da Sabesp seguiram critérios que tinham por objetivo abarcar a diversidade de contextos de implementação dos fóruns no futuro<sup>10</sup>, possibilitando uma avaliação inicial da política, para aprimoramento para as comunidades seguintes. A variabilidade observada diz respeito à região da cidade, distribuída pelos bairros atendidos pelas cinco Unidades de Negócio<sup>11</sup> da Sabesp. Mas a localização nas diferentes áreas da cidade pode ser mais bem compreendida se analisada em conjunto com outros aspectos do ambiente físico, como as construções habitacionais. E, de certo modo, podemos observar que as construções habitacionais (quadro 4) estão associadas às condições socioeconômicas do entorno dos córregos, já exploradas no quadro 3.

---

<sup>10</sup> Por se tratar de projeto-piloto, os cinco fóruns implementados foram criados com a intenção de servir de teste para a reprodução futura do modelo nos outros córregos participantes do programa.

<sup>11</sup> As Unidades de Negócio - UN da Sabesp são unidades administrativas com delimitada área de atuação definida de acordo com as cinco zonas da cidade. A exceção é a UN Centro, que abarca uma parte do território da Zona Leste e, por esse motivo, o córrego selecionado nessa unidade fica situado nessa zona, em São Mateus.

Características	Charles de Gaulle	Cipoaba	Cruzeiro do Sul	Ibiraporã	Itupu
Zona da Cidade	Norte	Leste	Leste	Oeste	Sul
Bairro	Parque São Domingos	São Mateus	Vila Santa Inês	Vila Sônia	Jardim Ângela, Copacabana e Jardim Kagohara
Construções habitacionais	Área consolidada	Área mista	Área em consolidação	Área consolidada	Área instável
Local de reunião	Parque Municipal Jardim São Domingos	Igreja e depois escola pública	Vários locais: escola pública, CDHU e uma instituição de um pastor e uma de um padre	Escola particular e sede da Caritas	1 reunião no Parque estadual da Guarapiranga

Quadro 4 – Atributos do ambiente físico

Fonte: Elaborado pela autora com base em GUARNIERI et al. (2009; 2010).

Mais uma vez, a área do córrego Charles de Gaulle e Ibiraporã apresentam características similares quanto às suas construções habitacionais: são bairros consideravelmente consolidados. De fato, essa informação poderia mesmo ser esperada de locais sem vulnerabilidade social e com população de classe média e média alta.

Já os córregos Cipoaba, Cruzeiro do Sul e Itupu se localizam em áreas de maior heterogeneidade social, com populações pobres e de classe média-baixa e com índices de vulnerabilidade que chegam até a 54,9%, no caso do Cruzeiro do Sul. Nesses casos, as condições habitacionais divergem. A região do córrego Cipoaba foi denominada mista, por apresentar uma parte de casas consolidadas, mas também algumas áreas de ocupações irregulares.

O entorno do córrego Cruzeiro do Sul é uma região onde estão sendo feitos inúmeros conjuntos habitacionais. No período de implementação dos fóruns, as duas regiões separadas pela rodovia que corta o córrego estavam em diferentes estágios de atendimento pelos programas habitacionais. Na considerada “parte de cima”, mais alta, já tinham sido concluídas as obras habitacionais e também das margens do córrego, incluindo a construção de parque linear, com equipamentos públicos de lazer. Mas a outra parte ainda estava em obras, inclusive com entulhos e maquinaria de construção civil,

além de muitas habitações irregulares e em condições precárias.

Por fim, as condições habitacionais da região do córrego Itupu eram as mais incertas. Não apenas pelo fato de ser uma região com muitas ocupações irregulares e recentes, incluindo as áreas de córrego e mananciais, mas também porque essa situação deixava a população em constante preocupação com as possibilidades de despejo ou remoção<sup>12</sup>. Algumas pessoas que participaram da única reunião do fórum chegaram a afirmar que estavam lá com o intuito de ter informações sobre as desapropriações que estavam acontecendo na região, pois essa era a preocupação mais urgente dos moradores.

Interessante notar que os locais de reunião do fórum variaram entre escolas, parques e instituições religiosas. Esses locais geralmente tinham representantes nos fóruns, como o caso da escola pública utilizada pelo Cipoaba, que era a mesma de origem do movimento, e, no caso do Charles de Gaulle e Itupu, por representantes de instituições públicas que atuavam nos parques. Mas chama a atenção o fato de o Ibiraporã ser o único dos fóruns que utilizou como sede também uma escola particular, a única instituição privada dos casos. Também se destaca o rodízio de locais de reuniões proposto pelos participantes do fórum do Cruzeiro do Sul como forma de contemplar as várias lideranças, as duas áreas do entorno, bem como as duas religiões com líderes bastante atuantes.

## **VI. Efetividade dos fóruns de governança colaborativa da Sabesp**

Na trajetória da literatura sobre espaços de participação social no Brasil, é interessante observar que o debate sobre efetividade das instituições participativas é uma das principais agendas de pesquisa atual sobre a participação social. E esse debate está justamente concentrado nos efeitos das instituições participativas e sua relação com as políticas públicas<sup>13</sup>.

Contudo, ainda que o debate sobre a efetividade das instituições participativas tenha se consolidado recentemente, essa preocupação pode ser

---

<sup>12</sup> De fato durante o convite para as lideranças participarem do fórum, elas afirmaram que 70 casas foram demolidas pela subprefeitura.

<sup>13</sup> A relevância desse enfoque tem sido diagnosticada pela literatura, e o título do volume “Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação” (PIRES, 2011) é significativo sobre esse empreendimento.

notada mesmo em trabalhos anteriores que não explicitam essa preocupação. Isso porque muitos estudos sobre o tema da participação buscaram analisar suas instâncias a partir dos resultados alcançados em termos de desenvolvimento da democracia (SOUSA SANTOS; AVRITZER, 2003). São trabalhos que se estruturaram a partir da análise da democratização envolvida em uma ou outra experiência de participação social. Ainda que o debate não se apoiasse em metodologias e variáveis de mensuração de resultados, o horizonte da “viabilidade da gestão participativa plena” (ABERS *et al.*, 2009) ou da democratização da democracia (SOUSA SANTOS; AVRITZER, 2003) estava sempre presente e forjava o grau de aferição da experiência em estudo.

De fato, uma das novidades nos estudos da efetividade da participação tem sido o reconhecimento da variedade de resultados possíveis dentre a diversidade de experiências participativas. A questão é que a avaliação de resultados tem tomado contornos diferenciados e se consolida a ideia de que as experiências são diversas e os resultados alcançados também. De modo que a variabilidade das modalidades de participação não necessariamente pode ser avaliada num mesmo modelo, nem formular efeitos iguais ou semelhantes – há que se analisar os diferentes casos empiricamente e, mais que isso, definir qual tipo de resultado está em foco.

Atualmente, o debate se desenrola em torno de uma variedade de propósitos e metodologias para entender a efetividade das experiências participativas. Isso porque a literatura sobre o tema recai sobre diferentes formas de pensar a efetividade, sendo que a mais recorrente ainda procura estabelecer relações diretas entre a participação específica em instituições e resultados democratizantes mais amplos sobre o sistema social e político como um todo.

Contudo, estudos mais críticos apontam distinções necessárias para se avaliar os efeitos da participação. Gurza Lavalle (2011) defende a necessidade de fugir da “tentação da causalidade remota”<sup>14</sup>. Uma de suas recomendações seria aproximar causa e efeito, voltando o olhar para os “efeitos imediatos ou diretamente imputáveis às IPs [instituições participativas] naquilo que efetivamente produzem” (GURZA LAVALLE, 2011, p.41).

---

<sup>14</sup> “Uma causalidade remota é aquela em que a relação entre causa e efeito é atravessada por espaço longo de tempo e/ou mediada por uma sucessão ou encadeamento extenso de efeitos intermediários. Por que evitar causalidades remotas? Quanto mais distante for a causa do efeito, mais difícil é mostrar que existe uma conexão.” (GURZA LAVALLE, 2011, p.41).

De fato, seria possível pensar em algumas opções de resultados dos fóruns. Uma primeira escolha poderia recair sobre o modo como ocorre o envolvimento dos atores sociais nesses fóruns, dada a variabilidade do comportamento, intencionalidade e disponibilidade dos atores. Outra opção poderia ser a avaliação do método de funcionamento dos fóruns a partir dos modelos institucionais elaborados, por exemplo, se as deliberações são encaminhadas por consenso ou por votação e como acontece esse processo. Essas duas opções seriam formas de avaliar a efetividade da participação em si. E paralelamente a elas, poder-se-ia pensar sobre a continuidade do fórum como forma de mensurar o sucesso do desenho institucional.

No entanto, se pensarmos nos objetivos da política de saneamento dentro do Programa Córrego Limpo, também seria possível apreender os resultados, tanto a partir da elaboração dos projetos quanto pela implementação destes e, até mesmo, pela perenização da despoluição dos córregos, objetivo final do programa. Por fim, seria possível até mesmo pensar em combinações ou em avaliações paralelas de resultados como forma de abarcar toda a experiência participativa desenvolvida no interior dos fóruns de governança em questão. A existência de tantas opções de avaliação da efetividade em apenas um caso de estudo mostra a complexidade da tarefa.

A decisão para o presente trabalho foi se deter propriamente no objetivo direto da implementação dos fóruns, qual seja, a elaboração de projetos para a preservação da limpeza dos córregos. Ainda que o conteúdo dos projetos tenha tido um núcleo comum de propostas educativas para os moradores das regiões, bem como a valorização de experiências locais de atuação na preservação, é interessante observar os pontos específicos de cada um deles.

Os dois casos que tiveram projetos elaborados, sem maiores distinções, foram os fóruns dos córregos Charles de Gaulle e Ibiraporã. O desenho institucional desses fóruns foi o mesmo e, apesar de estarem em diferentes zonas da cidade, suas condições socioeconômicas são as melhores do grupo, e a composição geral das redes de liderança indica dispersão e necessidade de convocar novos atores para os fóruns. É interessante notar que apenas nesses dois casos algumas atividades dos fóruns bem como os projetos propostos envolveram preocupações acerca de questões de segurança e uso de câmeras de vigilância nas casas ou ruas, colocação de placas e lixeiras<sup>15</sup>. De fato,

---

<sup>15</sup> Ainda que fosse proibida a compra de material permanente pelas regras de financiamento da Sabesp, foram feitas discussões para inserir a compra das câmeras de vigilância nos projetos.



ainda que questões de fiscalização e denúncia das ações de poluição fossem discutidas em outros fóruns, esses dois foram os únicos que apresentaram propostas formais nesse sentido. No caso do córrego Cipoaba, temos o já citado Movimento pela Revitalização do Córrego Cipoaba, que uniu esforços com a consolidação do fórum e avançou em algumas de suas demandas anteriores na elaboração de seu projeto. É possível argumentar que esse resultado teve relação com as regras de funcionamento do fórum formuladas em consonância com a dinâmica preexistente e também se relaciona com os atributos da comunidade, uma vez que a rede consolidada remete diretamente ao movimento. De fato, a existência do movimento ligado ao córrego pode ter sido decisiva para contrabalançar a tendência desvantajosa do grande número de moradores na bacia do córrego Cipoaba.

O projeto elaborado por esse fórum tinha três objetivos: (a) capacitação dos jovens para a elaboração de canais de comunicação e divulgação sobre o projeto de revitalização existente desde 2004; (b) educação ambiental; (c) eventos para divulgação do trabalho e envolvimento da comunidade. A análise do projeto mostra que seu eixo era a divulgação e expansão de ações que estavam em andamento pelo movimento em prol do córrego, em especial a atuação junto aos professores, funcionários e alunos da escola que foi sede de suas reuniões. O caso do fórum do córrego Cruzeiro do Sul apresenta semelhanças com o anterior quanto à composição geral da rede e as características socioeconômicas de sua população. No entanto, o modelo institucional escolhido foi diferente, com o estabelecimento de um fórum específico para evitar competição de temática com outros fóruns existentes na região. Também foi feito um revezamento entre os locais de reunião para poder atender às variadas lideranças e instituições interessadas. Apesar de sua população ser também bastante numerosa e em condições socioeconômicas de vulnerabilidade à pobreza, o fator recorrentemente mencionado para a formulação das regras do fórum era a questão das “diferenças demográficas” dos dois lados do córrego, dado pelo corte feito por uma rodovia em sua extensão. Esse atributo do ambiente físico teve influência tanto sobre o desenho institucional quanto pelas características dos atores sociais. Contudo, sua maior incidência pode ser observada sobre o resultado final dos fóruns: foi o único cujos participantes decidiram fazer dois projetos.

Um dos projetos era de mobilização de público infantil, e envolvia caminhadas pelo córrego, paineleiro de conscientização ambiental na região e fotografias com exposição do olhar das crianças sobre o córrego. Chama a atenção o fato de o projeto valorizar a articulação com outras questões da

região, como a proposta de relacionamento com a cooperativa de reciclagem e a relação com o Rio Tietê (que se encontra com o córrego em um dos bairros que está em sua região de várzea e constantes enchentes). O segundo projeto tinha como objetivo o plantio de plantas e árvores nas margens do córrego.

Por fim, o fórum do córrego Itupu não teve projeto elaborado, porque, de fato, esse fórum enfrentou consideráveis dificuldades para ser implementado por razões diversas. Dentre as variáveis do modelo e em comparação com os demais casos, podemos destacar o pequeno número de lideranças identificadas, bem como a baixa densidade de relacionamento entre elas, combinada com um número alto de moradores na região. Muitos domicílios tinham condições socioeconômicas muito vulneráveis, mas, além disso, o fato de ser uma área de ocupação recente e instável – com possibilidades recorrentes de realocação das moradias – teve repercussão com a dificuldade de mobilização para a participação nesse fórum. Pode-se notar que as variáveis presentes nos dois modelos sugerem caminhos para buscar explicações da diversidade de resultados da participação social empreendida nos fóruns. Como já foi dito, o resultado esperado da colaboração entre os participantes era a elaboração de um projeto para a preservação da limpeza dos córregos. Como vimos, esse resultado variou desde a formulação de dois projetos até o insucesso da proposta, sem a criação do fórum ou elaboração do projeto.

## **Considerações Finais**

Com o objetivo de propor um modelo teórico-metodológico para a análise da efetividade da participação, foram contrapostas duas literaturas que, apesar de partirem de pressupostos distintos, trabalham com agendas paralelas: a atuação conjunta entre diferentes atores em instituições específicas de decisão e a implementação de políticas públicas.

Voltando o olhar para a efetividade da participação em termos de resultados do objetivo primeiro dos fóruns – a elaboração de projetos – a relação entre as variáveis estruturais que afetam o funcionamento institucional no modelo proposto oferece ferramentas relevantes para a análise. Ainda que os resultados aqui apresentados sejam parciais em relação à proposta de pesquisa mais ampla, podem-se destacar alguns ganhos metodológicos e analíticos.

Uma das possíveis contribuições metodológicas pode ser mesmo a forma

de trabalhar a efetividade da participação com maior proximidade entre o objetivo da instância participativa e seu resultado concreto. Sem que isso questione os potenciais democratizantes das experiências participativas em si, procura-se de fato evitar problemas de causalidade remota nessa avaliação. O foco deste artigo foi reconhecer a incidência de fatores estruturais na dinâmica estabelecida entre os atores em instituições de participação, o que permitiu uma ampla compreensão sobre os resultados dessas instâncias.

Quanto à comparação das literaturas, a combinação entre elas parece ser um caminho promissor. Ainda que o desenho institucional seja a variável estrutural mais intuitiva para lidar com instituições participativas ou de ação coletiva, e por isso mesmo muito semelhante entre as duas abordagens, as demais variáveis podem ser trabalhadas de modo complementar.

O caso de maior integração entre as literaturas foi demonstrado a partir de uma combinação entre o agrupamento de três variáveis da literatura de participação social – organização da sociedade civil, vontade e cultura política – por um lado, e os atributos da comunidade (OSTROM, 2006), por outro. Mesmo que no presente artigo a vontade e cultura política não tenham sido aprofundadas, as outras variáveis mostraram grande potencial de diálogo.

Nesse sentido, a bibliografia de participação traz maior foco sobre a tradição associativa e características dos atores, enquanto atores sociais. Já a bibliografia de gestão de bens comuns parte de premissas do individualismo metodológico, que trata os atores enquanto indivíduos racionais. Isso favorece com que cada literatura tenha uma abordagem diferente sobre as características dos atores, mas que podem ser complementares na análise. De fato, a análise da rede de lideranças em contraste ao número estimado da população de cada bacia e suas condições socioeconômicas mostraram que nem sempre olhar só para um dos fatores confere uma explicação completa. Os fóruns analisados demonstraram que as variações de combinações entre essas características podem ser mais ou menos vantajosas para o funcionamento e resultado do fórum.

Por fim, a principal contribuição do modelo proposto pode ser a incorporação dos atributos do ambiente físico na análise das instâncias de participação. A análise do caso empírico revelou o importante papel desempenhado por essa variável. Os dois casos de fóruns com resultados de projetos mais destoantes foram justamente os casos com questões territoriais evidentes na condução do fórum. Primeiramente, no córrego Itupu, as condições foram menos favoráveis. Por conta da instabilidade da ocupação recente dos moradores da região, essa era a principal preocupação, e poucas

lideranças foram identificadas na rede. De modo que o fórum não conseguiu ser criado, muito menos resultar em um projeto.

O córrego do Cruzeiro do Sul se destacou também por sua específica condição física com impactos sobre seu fórum. A divisão do terreno pelo qual passa o córrego em duas partes teve influência sobre as regras estabelecidas para o funcionamento do fórum, o reconhecimento e busca de pluralidade na representação das lideranças e mesmo sobre o local de reunião do fórum. Isto posto, foi o único fórum que incentivou a elaboração de mais de um projeto, e de fato teve dois projetos aprovados.

Assim, a partir das fundamentais contribuições das duas bibliografias analisadas, o presente trabalho apresentou um modelo comparativo de combinação das variáveis estruturais das duas vertentes, visando a um aprofundamento teórico-metodológico dos estudos de efetividade da participação social.

## Referência

- ABERS, Rebecca Neaera (org.). (2010). *Água e Política: Atores, Instituições e Poder nos Organismos Colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*. São Paulo: Annablume.
- ABERS, Rebecca Neaera; FORMIGA-JOHNSSON, Rosa Maria; FRANK, Beate; KECK, Margaret Elizabeth.; LEMOS, Maria Carmen. (2009). Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, vol. XII, n. 1.
- AVRITZER, Leonardo. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v. 14, n. 1.
- (1994). Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: Leonardo Avritzer (Orgs.); *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora.
- BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. (1997). A reforma do Estado nos anos 1990: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos MARE*, nº1.
- BOSCHI, Renato Raul. (1987). *A arte da associação: Política de base e Democracia no Brasil*. São Paulo: Vértice / Editora Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. (2008). Menos governo e mais governança? Repensando a lógica da ação estatal. 6º *Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)*. Campinas, Universidade de Campinas.
- CARLOS, Euzineia; SILVA, Marta Zorzal. (2005). Associativismo, participação e políticas públicas. *Política & Sociedade*, n.9.
- COELHO, Vera S. P.; FERRAZ, Alexandre; FANTI, Fabíola; RIBEIRO, Meire. (2010). Mobilização e participação: um estudo sobre as dinâmicas de conselhos de saúde

- da cidade de São Paulo. In: Leonardo Avritter (Org.); *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- COELHO, Vera Schattan Ruas Pereira.; FAVARETO, Arilson.  
(2012). Conexões entre participação, democracia e desenvolvimento: investigação dos impactos políticos e distributivos da participação social. In: Adrian Gurza Lavalle (Org.); *Horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa*. São Paulo: Editora Unesp: Cebrap.
- CORTES, Soraya Vargas.  
(2011). As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: Roberto Rocha Pires (Org); *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea.
- DAGNINO, Evelina (Orgs).  
(2012). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- GUARNIERI, Fernando; MESQUITA, Lara; RODRIGUES, Maira.  
(2010). *Relatório analítico apresentando os resultados da segunda etapa do trabalho de prestação de serviços técnicos especializados para capacitação dos técnicos da MC para a implementação das estratégias de governança colaborativa*. São Paulo: CEBRAP.
- GUARNIERI, Fernando; MESQUITA, Lara; RODRIGUES, Maira.  
(2009). *Relatório Síntese do Projeto Piloto: Estratégias de Organização e Articulação com a Comunidade do Programa Córrego Limpo*. São Paulo: CEBRAP.
- GURZA LAVALLE, Adrian.  
(2011). Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: Roberto Rocha Pires (Org); *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea.
- GURZA LAVALLE, Adrian; CASTELLO, Graziela; BICHIR, Renata Mirandola.  
(2006). *Os bastidores da Sociedade Civil - Protagonismos, Redes e Afinidades no Seio das Organizações Cívicas*. São Paulo: CEBRAP.
- HARDIN, Garret.  
(1868). The tragedy of commons. *Science*, s.l., n.162, p.1243-1248.
- IFFLY, Catherine.  
(2010). *Transformar a metrópole – Igreja católica, territórios e mobilizações sociais no Brasil, 1970-2000*. São Paulo: Editora UNESP.
- IMPERIAL, Mark.  
(2005). Using Collaboration as a Governance Strategy: Lessons From Six Watershed Management Programs. *Administration & Society*.
- ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrian.  
(2012). Arquitetura da participação e controle democráticos no Brasil e no México. *Novos Estudos Cebrap*, 92.
- KISER, Larry; OSTROM, Elinor.  
(2000). The Three worlds of action: A metatheoretical synthesis of institutional approaches. In: Michael McGinnis (Ed.); *Polycentric games and institutions: readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. The University of Michigan Press.
- LE GALÈS, Patrick.  
(2011). Urban Governance in Europe: What is Governed. In: Gary Bridge; Sophie Watson (Org.); *The new Blackwell Companion to the City*.
- MARQUES, Eduardo César Leão.  
(2003). Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. *Brazilian Political Science Review*, 7 (3), p. 8-35.
- MOURA, Tatiana Whately de.  
(2011). *Lei Seca e Segurança Pública: Problemas e Alternativas de Ação Coletiva*. Dissertação de mestrado apresentada a Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo.

- OLSON, Mancur.  
(1999). *A Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- OSTROM, Elinor.  
(2009). A Polycentric Approach for Coping with Climate Change. *Policy Research, Working Paper* 5095.
- (2006). *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*. New York. Cambridge University Press.
- (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- (1999). Institutional Rational Choice: an assessment of the institutional development and analysis. In: Paul Armand Sabatier. (Ed.); *Theories of Policy Process: theoretical lenses on public policy*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- (1998). A behavioural approach to the rational-choice theory of collective action. *American Political Science Review*, vol. 92, p.1-22.
- PIERRE, Jon.  
(2011). *The Politics of Urban Governance*. Londres: Palgrave McMillan.
- ROMÃO, Wagner de Melo.  
(2010). *Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo*. Tese de doutorado apresentada a Universidade de São Paulo.
- SILVA FILHO, José Carlos Lázaro; KÜCHLER, Johannes; NASCIMENTO, Luis Felipe; ABREU, Mônica Cavalcanti Sá de.  
(2009). Gestão Ambiental Regional: usando o IAD Framework de Elinor Ostrom na 'Análise Política' da Gestão Ambiental na Região Metropolitana de Porto Alegre. *Revista Organizações & Sociedade*. Salvador, v. 16, n. 51, p. 609-627.
- SOUZA SANTOS, Boaventura de; AVRITZER, Leonardo.  
2003. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: Boaventura de Sousa Santos (Org.); *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- STOKER, Gerry.  
(1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, vol. 50, issue 155.
- UNIVERSITY OF COLORADO – DENVER. Institutional Analysis and Development (IAD) Framework. Disponível em: <http://www.ucdenver.edu/academics/colleges/SPA/BuechnerInstitute/Centers/WOPPR/IAD/Pages/default.aspx>. Acesso em agosto de 2011.

**Recebido em**  
janeiro de 2014

**Aprovado em**  
junho de 2015

# Desenvolvimentismo e inclusão política: tensões ou sinergias na implementação de grandes projetos de infraestrutura?

Roberto Rocha C. Pires\*

## Resumo

Na última década, observou-se, no Brasil, a retomada de grandes projetos de infraestrutura, típicos do período nacional-desenvolvimentista, com relevantes impactos socioambientais e envolvendo consideráveis conflitos. O presente artigo se dedica a investigar como se dá essa retomada no contexto institucional pós-1988, concentrando-se nos efeitos da inclusão de atores políticos e da participação social sobre a implementação de duas dessas iniciativas governamentais: o projeto de transposição do Rio São Francisco e a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Enquanto, no primeiro caso, verificou-se a presença e operação de múltiplas arenas de inclusão e negociação política (como o Congresso Nacional e mecanismos de participação social), no segundo, as oportunidades de articulação com atores políticos e sociais foram muito mais restritas. A análise comparativa indicou que tais variações no grau de inclusão e participação contribuem para explicar por que, no primeiro caso, observaram-se repactuações e inovações (sinergias) e, no segundo caso, a reprodução de conflitos e obstáculos (tensões) na implementação dos projetos.

## Palavras-chave

Implementação. Participação. Burocracia.

## Abstract

In the last decade, the federal government, in Brazil, restarted the implementation of large infrastructure projects, those typical of the national-developmental period, with relevant social and environmental impacts, involving significant political conflicts. This article investigates the implementation of such projects in the current institutional context

---

\* Doutor em Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT); pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), atuando na Diretoria de Estudos sobre Estado, Instituições e Democracia (Diest) em Brasília, Distrito Federal – Brasil. Email: roberto.pires@ipea.gov.br.

(post-1988 Constitution). It focuses on the effects of political inclusion (Congress and public participation) on two emblematic projects: the transposition of the São Francisco River and the construction of the Belo Monte Dam. While in the first case, we observed the operation of multiple arenas for political participation and negotiation, in the second case, opportunities for interest articulation with political and social actors were scarce. Findings from comparative analysis indicate that such variation on political inclusion and participation contribute to explain why, in the first case, we observed new agreements and innovations (synergies) and, in the second case, the reproduction of conflicts and obstacles to implementation (tensions).

## **Keywords**

Implementation. Participation. Bureaucracy.

## **Introdução<sup>1</sup>**

Os anos 2000 marcaram a retomada de um ativismo estatal na produção de políticas de desenvolvimento pelo governo federal brasileiro. Foram lançadas (ou reforçadas) iniciativas importantes, como as políticas de desenvolvimento industrial e as políticas de investimento e desenvolvimento de infraestrutura. Tais políticas têm se caracterizado pela definição de objetivos ambiciosos de transformação das estruturas produtivas nacionais e marcadas pelos imperativos da urgência na sua implementação e da rapidez na entrega dos resultados. O exemplo mais visível disso é o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC I e II), o qual toma como objetivos ativar a demanda, gerar empregos e superar a situação de baixo crescimento econômico do país, por meio do aumento de investimentos públicos em infraestrutura e estímulos para outros setores econômicos. Além de ser tratado como prioridade central pelo governo federal e de sua envergadura orçamentária, como o próprio nome já indica, o PAC define-se pela necessidade de acelerar o crescimento,

---

<sup>1</sup> O autor gostaria de agradecer aos pareceristas de *Interseções – Revista de Estudos Interdisciplinares*, além de Ronaldo Coutinho Garcia, Ana Karine Pereira e a Rebecca Abers, pelos valiosos comentários e sugestões de revisão, os quais contribuíram muito para o aperfeiçoamento do texto e seus argumentos. Erros, omissões e imprecisões são de inteira responsabilidade do autor.



por meio da urgência na implementação de ações que sejam capazes de, rapidamente, produzirem impactos.

Essas características observadas nas políticas contemporâneas forçam sua aproximação às políticas desenvolvimentistas dos anos 1960-70, concebidas e implementadas em um ambiente político autoritário. Naquele contexto, a atuação estatal era caracterizada pelo insulamento tecnoburocrático (MARTINS, 1985) e pela tomada de decisões em arenas restritas, sem a participação de atores sociais e com envolvimento limitado e seletivo de atores políticos e econômicos<sup>2</sup>. Essas condições permitiram aos governos militares produzirem políticas de desenvolvimento com rapidez decisória e executiva, uma vez que eram reduzidas as oportunidades de participação, expressão de conflitos e negociação<sup>3</sup>.

Situação bastante diferente caracteriza o ambiente político-institucional brasileiro pós-1988. A Constituição vigente restaurou o Estado Democrático de Direito, restabeleceu as eleições periódicas, a independência dos Poderes da República (conferindo autonomia relativa aos Poderes Legislativo e Judiciário), além de ter instituído mecanismos para o envolvimento de atores políticos, econômicos e sociais no processo de formulação de políticas públicas, por meio da ampliação de instrumentos de controle, participação e transparência na gestão pública. Nesse ambiente comparativamente mais complexo, as burocracias do Executivo precisam lidar simultaneamente com agentes políticos (lideranças partidárias, parlamentares, governadores e prefeitos, entre outros), processos participativos (conselhos, conferências, audiências e consultas públicas, ouvidorias, entre outros) e controles burocráticos (órgãos de controle interno e externo, incluindo-se o Ministério Público) (SÁ e SILVA; LOPES; PIRES, 2010; GOMIDE; PIRES, 2014). Além disso, a Constituição e a legislação posterior introduziram novos direitos e

---

<sup>2</sup> Nesse sentido, cabe recordar a noção de “anéis burocráticos”, por meio da qual Cardoso (1975) procurou descrever as relações entre funcionários públicos, empresários, militares e detentores de cargos políticos em torno da definição de políticas públicas no regime autoritário. Tais anéis se definiam pela formação de “círculos de interessados” de maneira informal ou não necessariamente pública, de forma distanciada de qualquer tipo de legitimação das políticas públicas a partir da “sociedade civil” e dos representantes políticos eleitos para o Congresso Nacional.

<sup>3</sup> Entre os anos de 1950 e 70, foi produzida uma média de 98 grandes barragens por década no Brasil (HOCHSTETLER, 2011).

garantias individuais e coletivas, como a proteção de minorias étnico-raciais e do meio ambiente<sup>4</sup>.

Assim, a retomada de políticas com traços desenvolvimentistas em um ambiente marcado pela ampliação da inclusão política nos instiga a questionar as implicações desse encontro entre ativismo burocrático e instituições democráticas. A questão que orienta a presente análise diz respeito aos efeitos da vigência de instituições democráticas (i.e. ampliação da inclusão política via interações com o Congresso Nacional e oportunidades de participação social) sobre as políticas de desenvolvimento. Basicamente, busca-se compreender em que medida a formação de arranjos decisórios com maior abertura e inclusão de uma pluralidade de atores afeta (positiva ou negativamente, e como) a implementação das políticas. Por abertura ou inclusão política, compreende-se as possibilidades de exposição e interação das burocracias do Poder Executivo encarregadas da implementação de políticas públicas, por um lado, com os agentes políticos (Congresso Nacional, partidos políticos, governadores, prefeitos, etc.) e atores da sociedade civil (movimentos sociais, sindicatos, associações, ONGs, etc.), por outro<sup>5</sup>.

Para tal, o presente estudo se baseia em uma análise comparativa de casos que podem ser considerados emblemáticos da retomada recente de um estilo desenvolvimentista de atuação estatal: o Projeto de Transposição das Águas do Rio São Francisco (PTSF) e a implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHBM). A seleção dos casos se justifica pela importância e visibilidade que eles têm tido nos debates políticos recentes, nas discussões

---

<sup>4</sup> Desde 1980, reformas na legislação ambiental vêm estabelecendo exigências para a realização de projetos de infraestrutura com impacto socioambiental, além de instituir um sistema de governança de múltiplos níveis e com a participação de diversos atores com poder de veto. Nesse processo de reforma, destaca-se a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente, a atuação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e a operacionalização e definição de critérios para os Estudos de Impacto Ambiental. Além disso, chama-se atenção também para o capítulo sobre meio ambiente na Constituição de 1988 e para a Lei de Ação Civil Pública, a qual empodera o Ministério Público para agir em nome da sociedade nesse tipo de questão.

<sup>5</sup> Ao chamar a atenção, simultaneamente, para as interações com agentes políticos e atores sociais, o presente trabalho inova em relação à grande parte dos estudos sobre políticas públicas no Brasil, os quais tendem a privilegiar análises focadas e um ou outro tipo de ator/interação. Reconhecendo que, tanto as interações agentes políticos (lideranças partidárias, parlamentares, governadores e prefeitos, etc.) quanto os processos participativos (conselhos, conferências, audiências e consultas públicas, ouvidorias, etc.) são traços característicos do ambiente político-institucional brasileiro e moldam a produção de políticas públicas, a presente análise busca contemplar ambas dimensões.

acadêmicas sobre a retomada de um ativismo estatal, e por apresentarem uma série de semelhanças no que tange a suas trajetórias, objetivos e impactos, permitindo sua análise comparativa. Ambos são grandes projetos de infraestrutura, envolvendo conflitos e relevantes impactos socioambientais, concebidos originalmente no regime militar, sob a influência do nacional-desenvolvimentismo, e retomados como prioridades governamentais na década passada a partir da sua inclusão no PAC. No entanto, apesar dessas (e outras) semelhanças, os casos diferem marcadamente no que diz respeito à inclusão e à participação de atores políticos e sociais. Enquanto, no primeiro, as arenas são diversificadas e inclusivas, no segundo, são escassas, seletivas e precariamente conduzidas. Assim, a comparação nos permitirá compreender como a variação em termos de inclusão política condiciona a implementação das políticas públicas em questão.

O artigo encontra-se organizado da seguinte forma. Na próxima seção, revemos o debate na literatura sobre desenvolvimentismo e inclusão política, identificando os argumentos sobre a relação entre políticas desenvolvimentistas e instituições democráticas. Na sequência, as políticas analisadas são descritas e comparadas: primeiramente, quanto aos seus elementos comuns; em seguida, quanto às diferenças em termos de inclusão política; e, por fim, quanto aos efeitos observados sobre a implementação das políticas. Na seção final (conclusão), argumentamos que a comparação empreendida sugere que a ampliação da inclusão política, apesar de introduzir complexidades na gestão das políticas, cria oportunidades para o aprimoramento, revisões e inovações na ação governamental; ao passo que sua ausência (ou limitação) prejudica a explicitação e o processamento de conflitos, podendo levar ao aumento de obstáculos para a implementação das políticas públicas.

## **1. Políticas desenvolvimentistas e inclusão política: tensões ou sinergias?**

A retomada de políticas com traços tipicamente desenvolvimentistas em um contexto político-institucional que institui requerimentos voltados para a inclusão e participação de atores políticos e sociais diversos poderia resultar tanto em tensões, impasses e ineficiências, por um lado, quanto em sinergias, aprimoramentos e inovações, por outro. A literatura internacional, que

tem se dedicado a avaliar as relações entre a implementação de políticas desenvolvimentistas e instituições democráticas, reforça a percepção de tais posições divergentes e também do caráter aberto do debate.

De um lado, autores como Johnson (1982), Leftwich (1998) e Wade (1990) argumentam no sentido de uma incongruência (ou *trade-off*) entre a implementação de políticas desenvolvimentistas, as quais requerem burocracias fortes e insuladas, e a vigência de instituições democráticas. Essa visão alicerça-se na percepção de que a democracia, ao proporcionar a inclusão política de um conjunto variado de atores, tende a constituir um sistema de poder conservador, bloqueando transformações rápidas, pois envolve sequências de acomodação de interesses entre elites políticas, impondo restrições às políticas do tipo “*big push*”. Além disso, a inclusão de novos atores e a ampliação dos interesses envolvidos nos processos decisórios provocariam um excesso de demandas sobre o sistema político, elevando expectativas, reduzindo as possibilidades de consenso e, por isso, minando as capacidades de realização de objetivos em ritmo acelerado. Os estudos que se dedicaram a analisar as experiências de Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático corroboram essas percepções. Ao se debruçarem sobre países com sistemas políticos não democráticos e pouco abertos às representações de atores sociais e políticos (por exemplo, Coreia do Sul, Taiwan, Indonésia e, mais recentemente, a China), chamaram atenção para a autonomia das burocracias estatais na definição e condução das políticas estratégicas para o desenvolvimento. Tal como assinala Chalmers Johnson:

“(...) a operação efetiva do Estado desenvolvimentista requer que a burocracia que dirige o desenvolvimento econômico esteja protegida de todos os grupos de interesse – e dos mais poderosos – a fim de que ela possa definir e alcançar prioridades industriais de longo prazo. Um sistema no qual os grupos de interesse existentes em uma sociedade moderna e aberta exercem uma ampla pressão sobre o governo certamente não alcançará o desenvolvimento econômico, ao menos sob a égide do governo, independente dos demais valores que este possa concretizar. O sucesso de uma burocracia econômica em preservar mais ou menos intacta a sua influência preexistente foi, portanto, pré-requisito para o sucesso das políticas industriais dos anos 50” (JOHNSON, 1982, p.44 – Tradução livre).

As interpretações de alguns autores do campo de estudos sobre implementação de políticas públicas também reforçam essas conclusões. Por

exemplo, em seu estudo pioneiro sobre o programa de fomento ao emprego de minorias nos Estados Unidos, Pressman e Wildavsky (1973) revelaram de forma detalhada as complexidades dos processos de implementação – envolvendo diversos atores em múltiplos níveis (de congressistas no nível nacional a funcionários de linha de frente no governo local) – e seus efeitos perversos para a consecução dos resultados projetados pelos formuladores do programa. Na mesma linha, Bardach (1977) desenvolveu a abordagem dos “jogos de implementação” e demonstrou que, quanto maior o número de atores e arenas decisórias envolvidas nos processos de implementação, menores são as chances de sucesso.

Por outro lado, diversos outros autores questionam a existência de incongruências entre a promoção de políticas de desenvolvimento arrojadas e transformadoras e a ampliação da participação por parte de atores políticos e sociais. Advogam, até mesmo, que tais elementos atuam em sinergia para a produção de ações governamentais mais responsivas e efetivas. Nessa linha, a ampliação da participação política na tomada de decisões tem sido compreendida não apenas como elemento central do processo, mas também como do próprio conteúdo de uma renovada noção de desenvolvimento (SEN, 2000).

Para Evans (2011; 2013), a participação de atores sociais e agentes políticos, ao contrário de emperrar as políticas desenvolvimento, aumentar seus custos de transação e comprometer sua efetividade, pode torná-las ainda mais funcionais à medida que debates entre diferentes perspectivas poderiam levar a reformulações conceituais e práticas capazes de aperfeiçoar políticas públicas. Assim, segundo o autor, “os laços Estado-sociedade constituem o cerne do problema na construção de um Estado desenvolvimentista no século XXI” (2011, p.10 – Tradução livre). Isso porque as interações entre burocracias executoras e atores políticos e sociais (a) ampliam o acesso à informação e conhecimento sobre os problemas a serem enfrentados e (b) criam oportunidades para estratégias mais eficientes e efetivas de “coprodução” de políticas públicas, por meio do compartilhamento de recursos, parcerias e apoio político, institucional ou administrativo (ABERS; KECK, 2013; EVANS, 2013).

Outros autores têm argumentado que a inclusão de uma pluralidade de atores políticos nos processos decisórios contribui não apenas para a qualidade das decisões, como também para a legitimidade das políticas públicas. O estudo de Lipjhart (1999), o qual confrontou empiricamente o desempenho das democracias de tipo majoritária – mais concentradoras

do poder no Executivo – com os arranjos institucionais do tipo consociativo – nos quais o poder de decisão está mais fragmentado – indica que não há comprovação de que a redução do número de atores influentes nos processos decisórios leve a decisões de qualidade superior, nem tampouco que a rapidez do processo decisório gere, necessariamente, melhores resultados nas políticas governamentais. Segundo o autor:

Políticas apoiadas em amplos consensos são mais propensas de serem implementadas com maior sucesso e a seguir seu curso do que políticas impostas por um governo que toma decisões contrárias aos desejos de importantes setores da sociedade. (LIJPHART, 1999, p.260. Tradução livre).

Por sua vez, Stark e Brustz (1998) sugerem que o sucesso da implementação de uma política pública vai depender da sua estabilidade e coerência interna, as quais seriam aumentadas por estruturas institucionais que exijam amplas negociações e debate entre uma pluralidade de atores políticos envolvidos. A partir da análise da formulação e implementação de políticas econômicas em três democracias no Leste Europeu após o socialismo, os autores observam que a coerência e a qualidade das políticas aumentam quando as burocracias do Poder Executivo têm que dialogar e prestar contas de suas decisões às diversas forças políticas no Parlamento e na sociedade organizada. Tendo que negociar suas propostas com outros atores, os *policymakers* aumentam a compreensão dos problemas, ampliam sua capacidade de obter informações críticas, corrigindo erros de cálculo que, na ausência desse processo, só apareceriam no momento da execução. Neste sentido, os processos decisórios inclusivos possibilitam resultados mais eficientes do que aqueles originários de arenas insuladas e de poder concentrado, porque aumentam a informação tanto do ponto de vista técnico (soluções alternativas podem emergir) como do ponto de vista da manifestação das diversidades de preferências e soluções políticas sobre o tema em questão (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2013).

Os debates em torno da noção de governança também têm abordado a problemática em tela, chamando atenção para o fato de que novas formas organizacionais emergentes, envolvendo articulações entre atores estatais e não estatais, contribuem para a construção de novas capacidades para a produção de políticas públicas. Isto é, as articulações entre burocracias, atores políticos e sociais podem promover maior capilaridade da ação estatal, combinação de recursos diversos, monitoramento intensivo e multifocal,

além de oferecer oportunidades para o aprendizado e a inovação a partir de reflexões coletivas (MATTHEWS, 2012). As interações, institucionalmente articuladas, entre um conjunto diversificado de atores nos processos de implementação têm sido enfatizadas nesses debates como elementos essenciais para o melhor conhecimento sobre os problemas e para o desenho criativo de soluções para enfrentá-los (SORENSEN, 2012; SABEL; ZEITLIN, 2012). Para Sabel (2004), processos de gestão de políticas públicas mais inclusivos criam oportunidades para atores “locais” avaliarem e revisarem processos de implementação, contribuindo para uma melhor adaptação dos objetivos gerais de uma política aos contextos específicos e condições locais de execução. Tal como definido pelo autor, essa dinâmica contribui para o “aprendizado por meio do monitoramento” e, assim, para a emergência de inovações que podem contribuir para a efetividade da ação estatal.

Finalmente, estudos recentes sobre participação social no Brasil têm chamado atenção para a questão da sua efetividade sobre os processos de produção de políticas públicas (PIRES, 2011). Algumas análises têm apresentado evidências de que a existência e operação de canais de participação social trazem potenciais positivos para a melhoria do desempenho de governos e suas políticas. Por exemplo, Zamboni (2007) comparou municípios com e sem OP (Orçamento Participativo) e examinou variáveis ligadas à corrupção na administração pública, concluindo que os municípios com OP foram aqueles que, em sua maioria, tiveram menos indícios de práticas graves de corrupção. Já em Pires e Tomás (2007) e Pires e Vaz (2010), os autores compararam municípios – semelhantes em termos de tamanho populacional, renda per capita, níveis de associativismo, entre outras variáveis – que diferiam em termos do conjunto de instituições participativas existentes, incluindo OP, conselhos e outros processos participativos locais. Nesses estudos, percebeu-se que os municípios com um conjunto ativo e mais desenvolvido de instituições participativas apresentavam resultados sistematicamente melhores do que seus pares com estrutura participativa deficiente, no que diz respeito ao gasto e à oferta de serviços públicos nas áreas de saúde, educação e assistência social<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Outro exemplo concreto desses argumentos pôde ser observado em um estudo sobre a ampliação da participação da sociedade civil nos programas do Departamento de Transportes nos Estados Unidos. Nesse caso, Neshkova e Guo (2011) observaram que “as agências públicas podem se tornar mais eficientes e eficazes por meio da abertura dos seus processos decisórios ao público, tirando vantagem do conhecimento contextual e dos conselhos práticos que essa abertura tem a oferecer” (p. 285. Tradução livre).

Assim, o corrente debate oferece duas direções possíveis para a interpretação das relações entre o ativismo das burocracias estatais na realização de políticas de desenvolvimento e a inclusão de atores sociais e políticos nos processos de implementação: a) a ampliação da participação de atores sociais e políticos tende a provocar ineficiências e impasses, impondo obstáculos à implementação; e b) a inclusão de atores sociais e políticos tende a promover maior responsividade, decisões de melhor qualidade e inovações, facilitando a implementação de políticas de desenvolvimento. A seção seguinte contrapõe esses argumentos teóricos com experiências concretas de políticas de desenvolvimento, buscando compreender os possíveis efeitos e implicações que a ampliação da inclusão política e da participação social tem provocado sobre a implementação de políticas públicas no Brasil.

## **2. Grandes projetos de infraestrutura, conflitos de interesses e diferentes oportunidades de inclusão política**

A comparação entre os projetos de transposição das águas do Rio São Francisco e de construção da Hidrelétrica de Belo Monte oferece uma oportunidade interessante para se testar e qualificar os argumentos gerais apresentados pela literatura sobre os efeitos da ampliação da inclusão política na produção de políticas de desenvolvimento. Se, por um lado, essas políticas apresentam diversas características comuns, viabilizando a sua análise pareada, por outro lado, diferem essencialmente no que diz respeito a seu grau de porosidade às interferências de agentes políticos e à participação de atores sociais. Assim, a comparação proposta nos permite avaliar de que forma a inclusão de uma pluralidade de atores afeta a condução das políticas. Nesta seção, descreveremos essas semelhanças e diferenças, assim como analisaremos suas implicações para a implementação dessas políticas. As análises a seguir tomam como fonte principal dois estudos de caso que se voltaram para as políticas em questão, elaborados por Loureiro, Teixeira e Ferreira (2013), no caso do projeto de transposição das águas do Rio São Francisco (PTSF), e por Pereira (2013), no caso da construção da Hidrelétrica de Belo Monte (UHBM). Os dois estudos de caso compartilham as mesmas questões de pesquisa, métodos de coleta de dados e estratégias de análise dos arranjos institucionais de implementação, com o mapeamento das interações de atores burocráticos com atores sociais e agentes políticos, proporcionando,



assim, um nível mínimo de padronização entre as abordagens e equilíbrio para a comparação<sup>7</sup>. Acrescentam-se, ainda, de forma subsidiária, análises recentes produzidas por outros autores sobre os casos em estudo.

### **a) Elementos comuns**

Os projetos de transposição das águas do Rio São Francisco (PTSF) e de construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHBM) têm diversas características em comum. Ambos são grandes projetos de infraestrutura com fortes impactos socioambientais, envolvendo elevado grau de conflito e polêmicas sobre sua desejabilidade e formas de viabilização.

Nos dois casos, os projetos apresentam trajetórias semelhantes, sendo inicialmente concebidos durante o regime militar e retomados em meados dos anos 2000, quando passam a integrar a carteira de projetos do PAC, além de envolverem significativas disputas em torno dos seus objetivos. O projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte foi pensado inicialmente durante a ditadura militar, período em que foi construída a maioria das hidroelétricas existentes no país. Posteriormente abandonado por vários anos, ações no sentido da retomada do projeto só vieram a ocorrer no primeiro mandato do ex-presidente Lula<sup>8</sup>, passando a integrar o PAC em 2007. Nessa retomada, o projeto passou a ser entendido como estratégico para o desenvolvimento industrial e para a manutenção do crescimento econômico do país. Desde a sua concepção inicial, o projeto é marcado por conflitos entre duas coalizões, sendo uma a que defende a solução hidroelétrica para a expansão da oferta de energia (envolvendo as burocracias e empresas estatais do setor elétrico e atores privados dos setores industriais e da construção pesada), e outra a que critica o modelo de desenvolvimento vigente e enfatiza os riscos de degradação socioambiental e de violação dos direitos de populações locais atingidas (envolvendo as burocracias do setor ambiental, o Ministério

---

<sup>7</sup> A elaboração de ambos estudos de caso foi parte de um projeto de pesquisa coordenado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), intitulado “Estado, Democracia e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo”, coordenado pelos pesquisadores Roberto Pires e Alexandre Gomide.

<sup>8</sup> Apesar de a retomada efetiva só acontecer a partir de 2003, o projeto de construção da hidrelétrica já havia reaparecido no planejamento governamental ainda no final do governo Fernando Henrique Cardoso, com sua inclusão no Plano Avança Brasil.

Público e redes de atores da sociedade civil local, nacional e internacional) (PEREIRA, 2013; HOCHSTETLER, 2011).

O Projeto de Transposição do Rio São Francisco também apresenta uma longa história. Foi concebido no governo do Presidente João Figueiredo (1979-85), abandonado e, posteriormente, reiniciado em 2007, após uma primeira tentativa frustrada de retomada em 2003. O objetivo do projeto é combater a escassez de água no Nordeste Setentrional brasileiro e os efeitos das longas estiagens sobre os milhares de residentes na região, garantindo água para o desenvolvimento socioeconômico da região. A obra prevê a construção de mais de 600 quilômetros de canais de concreto em dois grandes eixos (norte e leste) para o desvio das águas do rio, ao longo do território de quatro estados (Pernambuco, Paraíba, Ceará e Rio Grande do Norte). Preveem-se, também, a construção de 40km de túneis, 35 reservatórios, 27 aquedutos, 9 estações de bombeamento de água e 2 centrais hidrelétricas, totalizando montante superior a R\$4,5 bilhões em investimentos. A iniciativa sempre envolveu polêmica, pois alguns estados se consideravam potenciais prejudicados pela perda de recursos hídricos decorrentes da transposição (Minas Gerais, Bahia, Sergipe e Alagoas), e organizações ambientalistas e de direitos humanos, além de organizações civis locais, se preocupavam com os impactos socioambientais das obras (LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2013; BRASIL, 2011).

Tanto no caso do PTSF quanto da UHBM, o aparato burocrático-administrativo mobilizado para a implementação apresenta características semelhantes, envolvendo ministérios setoriais, empresas estatais, agências reguladoras e órgãos da Presidência da República, como a Casa Civil, responsável pela coordenação política do processo. No caso do PTSF, o núcleo burocrático reside no Ministério da Integração Nacional (MIN), encarregado da coordenação e gestão do projeto, da contratação de empresas para a execução dos projetos de engenharia e das obras necessárias, tendo como órgãos vinculados o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF). Nessa tarefa, o MIN se relaciona com órgãos reguladores, como a Agência Nacional de Águas (ANA) e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), responsáveis por expedir licenças e aprovações necessárias à implantação do projeto (LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2013).

No caso da UHBM, o núcleo decisório compreende as burocracias do setor elétrico – órgãos vinculados ao Ministério de Minas e Energia (MME),

como a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e as estatais do grupo Eletrobrás. Além desses órgãos vinculados ao MME, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), vinculado à Presidência da República, também tem papel estratégico na proposição de políticas nacionais na área energética e aprovação de resoluções referentes à construção da Usina. Assim, esses são os atores que têm definido as principais características do projeto, como sua localização, seu tamanho e a potência da usina. A execução da obra, no caso de Belo Monte, fica a cargo do grupo Norte Energia, formado por empresas estatais e privadas do setor elétrico, entre elas a Eletrobrás, vencedor do leilão ocorrido em 2010 (PEREIRA, 2013).

Em ambos os casos, estão presentes também as burocracias do setor ambiental, como o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio), as quais, durante as diferentes fases do processo de licenciamento ambiental do empreendimento, mobilizam também outros órgãos envolvidos com regulação e garantia de direitos, como a Fundação Nacional do Índio (Funai), Fundação Palmares, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), entre outros. Durante o licenciamento, devem ser conduzidos estudos e avaliações técnicas sobre a viabilidade e os impactos socioambientais dos empreendimentos, assim como também sobre os planos, ações e investimentos para mitigação ou compensação dos mesmos. Além disso, por força da legislação vigente, o conteúdo dessas análises e avaliações (Relatório de Impacto Ambiental) deve ser exposto aos interessados, por meio de audiências públicas, envolvendo múltiplos atores da sociedade civil, recolhendo dúvidas, críticas e sugestões sobre o empreendimento. É com base nos documentos formais e nos debates ocorridos nas audiências públicas que o órgão ambiental elabora seu parecer final sobre a viabilidade ambiental do projeto (FONSECA *et al.*, 2013).

O processo de licenciamento socioambiental constitui uma inovação institucional importante que se consolida a partir da redemocratização, em contraposição às limitadas exigências que se impunham à realização de grandes obras no passado<sup>9</sup>, permitindo que as decisões sobre projetos de

---

<sup>9</sup> Por exemplo, na construção da hidrelétrica de Tucuruí, nos anos 1970, sob a vigência de uma legislação ambiental muito menos rígida, os estudos de impacto ambiental somente foram iniciados três anos após o início das obras, indicando a sua irrelevância como aspecto condicionante ao empreendimento (PEREIRA, 2013).

infraestrutura sejam submetidas a avaliações por um conjunto variado de atores – os quais podem se organizar em coalizões de bloqueio ou apoio, tal como sugerido por Hochstetler e Keck (2007). Se, por um lado, o licenciamento socioambiental tornou a viabilização dos empreendimentos mais complexa, exigente e onerosa, introduzindo considerações relativas à garantia de direitos sociais, ambientais e culturais, por outro lado, sua capacidade de impor vetos ou provocar revisões substantivas em projetos com fortes impactos socioambientais tem se mostrado limitada (FEARNSSIDE; LAURANCE, 2012)<sup>10</sup>.

## **b) Diferenças em termos de inclusão política**

Apesar das semelhanças listadas, comparativamente, os dois projetos apresentam diferenças importantes no que diz respeito às oportunidades de inclusão de atores nos debates sobre os rumos das iniciativas e aos canais de participação nos processos decisórios. Se, por um lado, o PTSE tem sua implementação marcada por arenas decisórias que buscaram incluir uma pluralidade de atores estatais, políticos e societários; por outro lado, a UHBM tem sua implementação marcada pelo insulamento do núcleo decisório central e pela fragilidade dos processos de consulta à população empreendidos. Em ambos os casos, é importante destacar, os processos de consulta, negociação e tomada de decisão compartilhada têm sido criticados, principalmente, pelos atores sociais afetados e envolvidos. Quando comparados com os mecanismos disponíveis para inclusão política existentes em outras áreas de política pública, como, por exemplo, a área de políticas sociais, percebe-se a sua incipiência e limitada extensão. No entanto, embora ambos apresentem debilidades, destacam-se aqui diferenças importantes na forma como se processou a inclusão política em cada caso.

No caso do PTSE, estão presentes processos e arenas variadas que permitiram a inclusão de atores e debates sobre as características e estratégias de viabilização do projeto. Primeiramente, o projeto foi alvo de intensas negociações entre parlamentares e governadores de estados a favor

---

<sup>10</sup> Os autores destacam a influência do *lobby* dos investidores, o excessivo formalismo nos processos, a existência de viés nos estudos de impacto ambiental formulados pelos próprios empreendedores e a incapacidade de avaliação do “efeito arrasto” como limitadores da influência dos processos de licenciamento ambiental no Brasil.

(receptores das águas) e contra (doadores de águas), em distintos momentos e espaços no Congresso Nacional. Na fase de licenciamento ambiental, o PTSF foi submetido a audiências públicas nas regiões afetadas, permitindo manifestações de grupos da sociedade civil local. Ao longo do processo, cabe destacar o papel desempenhado pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF), vinculado ao Conselho Nacional dos Recursos Hídricos (CNRH), espaços institucionalizados de participação social nos níveis local/regional e federal, compostos por representantes da sociedade civil e do governo (LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2013).

Situação diferente tem marcado a implementação da construção da UHBM. As arenas de discussão e negociação do projeto não são apenas menos variadas como também menos inclusivas e institucionalizadas. Ainda que a Constituição de 1988 tenha atribuído ao Congresso Nacional a prerrogativa de autorizar a exploração de recursos hídricos em terras indígenas, mediante consulta direta a essas populações, a aprovação legislativa do projeto tramitou pela Câmara e pelo Senado Federal em regime de urgência, em menos de um mês, no ano de 2005. A pressa e a velocidade atribuídas a esse processo impediram que fossem realizadas as oitivas das comunidades indígenas, requeridas pela legislação vigente<sup>11</sup>. As audiências públicas, posteriormente conduzidas ao longo do processo de licenciamento, apresentaram diversas falhas que limitaram sua efetividade<sup>12</sup>. Em 2009, em resposta a uma Ação Civil Pública impetrada pelo Ministério Público Federal (MPF), a FUNAI conduziu

---

<sup>11</sup> A aprovação de Belo Monte em tempo recorde é explicitada na fala do senador Luiz Otávio (PMDB-PA) na sessão do Senado federal que aprovou o Decreto no 788 de 2005: “A única observação que quero acrescentar no meu aparte é a seguinte: estou na Casa há mais de sete anos, e há projetos que estão aqui desde que cheguei e não saem das comissões, não andam. São projetos de vários para não dizer de todos os senadores. E esse projeto, por incrível que pareça, foi apresentado no dia 8 de julho, na semana passada. Faz quatro dias que esse projeto foi aprovado na Câmara e vamos aprová-lo aqui no Senado hoje. Eu nunca vi isso! Manifesto apenas minha admiração... Eu queria encaminhar desde a oportunidade que tive de encaminhar a urgência, mas queria saber o motivo de tanta urgência. Isso não bate!... Essa história de que Belo Monte vai resolver o problema do apagão... Essa obra é para dez anos, como disse o Presidente José Sarney, ou para quinze ou vinte anos. Então, o motivo não é o apagão” (PEREIRA, 2013, p.32).

<sup>12</sup> Ao longo desse processo, o Ibama conduziu apenas quatro audiências públicas, em 2009, nas cidades de Altamira, Vitória do Xingu, Belém e Brasil Novo, as quais tiveram baixa participação das comunidades afetadas, dadas as distâncias entre as comunidades e os locais das reuniões e as dificuldades de acesso e locomoção na região (HOCHSTETLER, 2011; ABERS; OLIVEIRA; PEREIRA, 2014).

reuniões informativas em doze comunidades indígenas, as quais, da mesma forma, ainda seguiram sendo criticadas pelo MPF e pelos grupos sociais envolvidos, por não terem criado oportunidades adequadas de discussão e inclusão dos atores afetados. Tais reuniões foram questionadas por não terem propiciado a escuta das demandas e propostas de revisão no projeto, tal como definido pela Constituição Federal de 1988 e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho. Em função dessas características, o processo decisório e de implantação da usina tem sido percebido como pouco participativo pelos atores sociais envolvidos, assim como também pelo Ministério Público, o qual, até o presente, impetrou mais de duas dezenas de ações judiciais requerendo a paralisação da obra e questionando os processos de consulta às populações afetadas, muitas dos quais aceitos pelos tribunais de primeira instância e, posteriormente, revistos pelos tribunais superiores (PEREIRA, 2013; HOCHSTETLER, 2011).

### **c) Efeitos e implicações da inclusão política sobre a implementação**

Após a descrição dos elementos comuns (trajetórias e aparato burocrático-administrativo) e das diferenças em termos de oportunidades para inclusão política, busca-se analisar de que forma essas variações condicionam os processos de implementação das políticas estudadas<sup>13</sup>. Os dois casos em análise tratam de políticas e ações governamentais ainda em curso, isto é, tanto no PTSF quanto na UHBM as obras ainda estão em andamento, e os projetos ainda não foram concluídos. Nesse sentido, ainda é cedo para estabelecermos quaisquer julgamentos sobre o efeito da inclusão e participação de atores sociais e políticos sobre os resultados dessas políticas públicas. No entanto, é possível analisarmos de que forma a existência e a operação de mecanismos de participação social e de interação com agentes políticos afetam os processos de implementação. Em outras palavras, a

---

<sup>13</sup> Isso significa que a análise dos efeitos da variação da inclusão política circunscreve-se aos processos contemporâneos de implementação dessas políticas. Assim, possíveis mudanças que tenham ocorrido em momentos anteriores escapam do escopo da presente análise. Por exemplo, as revisões ocorridas no caso do projeto de Belo Monte no final dos anos 1990, envolvendo a redução drástica da área alagada e a introdução da tecnologia de fio d'água para geração de energia, não são consideradas aqui, por não poderem ser atribuídas às características de gestão do projeto no período recente (pós-2007).

comparação entre a implementação do PTSF e da UHBM nos permite avaliar e qualificar os argumentos da literatura sobre os efeitos da ampliação da inclusão e participação de atores diversos nas políticas de desenvolvimento.

Como será discutido nesta seção, as trajetórias de implementação e as capacidades de articulação de interesses e processamento de conflitos são marcadamente diferentes nos dois casos estudados. Como o PTSF e a UHBM compartilham características comuns em termos de seus objetivos, tipos de intervenção, existência de conflito e dos arranjos e atores burocráticos envolvidos, argumenta-se as diferenças em termos de inclusão e participação política contribuem muito para explicar as distinções observadas na capacidade de processamento de conflitos e incorporação de inovações.

No caso do PTSF, inicialmente, o processo de implementação foi marcado por conflitos e tentativas de veto e obstacularização do projeto. Entidades da sociedade civil representando os grupos populacionais e os estados afetados se articularam em torno da formação de um Fórum de Defesa Permanente do São Francisco, ainda em 2001 (BRASIL, 2011). Nesse momento, as audiências públicas ligadas ao processo de licenciamento ambiental do projeto foram iniciadas, porém, sujeitando-se a interrupções por meio de ações judiciais (ABERS; KECK, 2013). Nessa fase, foram emitidas onze liminares contra a obra, com destaque para aquelas impetradas junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) pelos Ministérios Públicos dos Estados da Bahia e de Minas Gerais e pelo Ministério Público Federal<sup>14</sup>. Contudo, essa fase de disputa e judicialização do processo se encerra em dezembro de 2006, quando o STF derrubou todas as liminares contrárias à obra de transposição e, em 2007, o Ibama expediu a Licença de Instalação, já definindo condicionantes para a posterior Licença de Operação. Tal momento resultou da construção da viabilidade política do projeto, a qual se deveu ao processamento dos conflitos e tensões por meio de canais institucionais existentes para expressão de demandas, negociação e tomada de decisão sobre o projeto.

A “pacificação” dos conflitos e a conciliação de interesses divergentes se construiu, no caso do PTSF, a partir de diversas interações das burocracias implementadoras com agentes políticos (governadores e parlamentares no Congresso Nacional) e da participação de atores organizados da sociedade civil em fóruns institucionais (CBHSF e CNRH). Essas interações criaram oportunidades para o debate entre diferentes atores (governamentais e

---

<sup>14</sup> Além disso, destaca-se a greve de fome do Frei Luiz Flávio Cappio em oposição ao projeto.

não governamentais) e para a pactuação de acordos, os quais promoveram aperfeiçoamentos e a incorporação de novas demandas não contempladas no projeto inicial. Tal como relatam Loureiro, Teixeira e Ferreira (2013, p.12), como resultado, o projeto chegou a ter seu próprio escopo revisto:

(...) ele focalizava, em seu desenho inicial, apenas a transposição de águas para os estados mais ao norte de sua nascente. Em decorrência de numerosos conflitos e negociações em torno de seu desenho, o projeto passou a ter seu objetivo ampliado, incluindo também a revitalização das águas do rio. Hoje ele se denomina Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF).

O CBHSF, criado em 2001<sup>15</sup>, constituiu-se um fórum para articulação dos opositores ao projeto de transposição, pois a maior parte de seus membros defendia a revitalização do rio São Francisco, uma vez que eles questionavam a eficácia do desvio das águas para a solução do problema de desenvolvimento no semiárido e chamavam atenção para as situações dramáticas de acesso a recursos hídricos ao longo das margens do próprio rio (ABERS; KECK, 2013). Ainda em 2004, com base na realização de uma série de consultas públicas, o CBHSF emitiu deliberação declarando a prioridade da utilização da água para usos internos à bacia e, apenas em segundo lugar, para usos externos, desde que a destinação da água ocorresse somente para o consumo humano e animal. Essa decisão tornaria inviável qualquer emprego da vazão da transposição em atividades econômicas, o que levou os representantes do Governo Federal no CBHSF a entrarem com pedido de vista contra a decisão e remetendo a deliberação sobre o uso das águas para instância superior, no caso, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Tal conselho, em função de sua composição predominantemente governamental, acabou revendo a deliberação do CBHSF, a qual impunha sérias restrições à viabilização do projeto, aprovando a outorga em 2005<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Abers e Keck (2013) analisam em detalhe o processo de construção institucional do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, em perspectiva histórica e comparada com outros casos semelhantes no Brasil.

<sup>16</sup> Esse momento foi interpretado por vários representantes das organizações da sociedade civil como um “atropelamento” por parte do governo, no sentido da desmoralização das decisões dos comitês de bacias hidrográficas. Em reação, algumas organizações da sociedade civil denunciaram a “destruição” do sistema nacional de gestão participativa dos recursos hídricos passaram a boicotar as reuniões desses comitês (ABERS; KECK, 2013).



No entanto, nesse processo de negociação, alguns novos elementos acabaram sendo introduzidos. A atuação do CBHSF foi decisiva para evitar que a água fosse utilizada em escala comercial para a irrigação em empreendimentos agrícolas de grande porte, como ocorreu com a Construção da Hidrelétrica e formação do lago de Sobradinho, também no Rio São Francisco, durante o Regime Militar<sup>17</sup>. Além disso, criou-se espaço para a reformulação do projeto inicial, focado apenas na transposição, adicionando-se um componente de revitalização da bacia hidrográfica do Rio São Francisco. Segundo, Loureiro, Teixeira e Ferreira (2013, p.17), o presidente do CBHSF afirmou:

O CBHSF exerceu o papel de linha de frente na luta contra a Transposição nos moldes megalômanos concebidos desde os governos militares e acatados pelas administrações Fernando Henrique e Lula da Silva. Resistiu ao projeto tanto no plano técnico e intelectual, promovendo os debates mais importantes sobre o assunto, como no plano da mobilização política, institucional e popular (...). O projeto de revitalização foi um ganho dos que resistiram à Transposição. A maior parte dos recursos destinados aos diferentes projetos e programas de revitalização do Rio São Francisco está sendo aplicada nos estados de Minas Gerais e Bahia, os que lideraram o processo de resistência à Transposição.

Em paralelo, no Congresso Nacional, os parlamentares se dividiam em blocos contrários e favoráveis ao PTSF. Parlamentares e lideranças políticas de estado, como Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará e Paraíba, eram a favor do projeto para o combate dos efeitos da seca no semiárido. Já os políticos de Bahia, Minas Gerais, Sergipe e Alagoas se sentiam prejudicados com a potencial perda de recursos hídricos com a transposição e de recursos orçamentários para investimentos nos seus interiores. Assim, a introdução do componente de “revitalização”, o qual envolvia a realização de investimentos ao longo das margens do rio, para além dos investimentos já previstos como condicionantes do processo de licenciamento ambiental, beneficiando os

---

<sup>17</sup> Em 2005, o CNRH decidiu aprovar nota técnica da Agência Nacional de Águas que tratava da sustentabilidade hídrica da utilização de águas para o Projeto de Transposição. Nela se definia que as águas deveriam ser utilizadas prioritariamente para o consumo humano, podendo ser empregadas para outros usos nas ocasiões em que a represa de Sobradinho verter (LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2013).

estados contrários ao projeto, galvanizou o apoio dos opositores ao projeto, tanto aqueles que apontavam os riscos ambientais e sociais quanto aqueles que temiam perda de recursos e investimentos em seus estados. Tal como informado por um representante do Ministério da Integração Nacional, os investimentos previstos para o componente de revitalização chegaram a somar o mesmo volume de recursos dedicados às obras de transposição<sup>18</sup>. Assim, no caso do PTSE, a existência de espaços de interação entre atores estatais, políticos e societários permitiu a interlocução e o debate, culminando na identificação de novas estratégias de legitimação e em aperfeiçoamentos para a política.

Diferentemente, no caso da UHBM, os conflitos iniciais têm persistido ao longo de todo o processo de implementação, acirrando tensões entre atores estatais e sociais e corroendo gradualmente a legitimidade do projeto. Essas tensões têm se manifestado em intensa judicialização, envolvendo desde interrupções no processo de licenciamento da usina, motivadas por ações civis públicas impetradas pelo Ministério Público, a outros processos judiciais no Brasil e internacionalmente relativos à legalidade do projeto, como o questionamento da Comissão de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), somando-se, ainda, às paralisações das obras devido a greves de trabalhadores, manifestações e ações de protesto dos grupos afetados (HOCHSTETLER, 2011). As dificuldades de resolução dos conflitos que permeiam o projeto repercutem em dificuldades de execução das ações e concorrem para explicar a baixa aceitabilidade da usina junto aos grupos sociais envolvidos (ONGs, grupos indígenas e movimentos sociais locais e internacionais) e o ceticismo dos mesmos em relação aos compromissos firmados pelos órgãos governamentais relativos às compensações pelo impacto socioambiental e aos planos de desenvolvimento para a região<sup>19</sup> (FEARNSIDE; LAURANCE, 2012; ABERS; OLIVEIRA; PEREIRA, 2014).

A debilidade dos processos e mecanismos de interação com agentes políticos e atores sociais reduziu as oportunidades de debate, interlocução e formulação de soluções alternativas aos problemas identificados. A

---

<sup>18</sup> Isso porque o componente de investimento em obras de revitalização excedia em muito o volume de investimentos e obras já previstas como “programas básicos ambientais”, exigidos pelo Ibama como condicionantes do licenciamento socioambiental (BRASIL, 2011).

<sup>19</sup> No total, previu-se um volume de R\$1.87 bilhões em compensação social e ambiental (HOCHSTETLER, 2011).

velocidade com que o projeto tramitou no Congresso Nacional não permitiu que os parlamentares interessados se organizassem e provocassem discussões e negociações em torno do mesmo. Além disso, no caso da UHBM, não existem espaços participativos com caráter decisório e natureza permanente e institucionalizada, como a CBHSF ou o CNRH. O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) conta apenas com dois membros não governamentais (em meio a doze representantes governamentais) indicados pelo próprio governo, sendo um representante da sociedade civil especialista em matéria de energia e um representante da universidade brasileira. Assim, apesar de possuir caráter decisório estratégico no arranjo decisório da UHBM, ele não se constitui como esfera de inclusão política e participação social. Dessa forma, o único mecanismo de interação com atores sociais utilizado foram as audiências públicas, exigidas pelo processo de licenciamento ambiental. Essas, por sua vez, tiveram sua realização criticada por vários atores sociais e pelo Ministério Público Federal como não tendo sido promovidas de forma adequada (em termos de seu escopo, momento de realização, representatividade do público participante e ausência de sistematização e devolutiva). Assim, não viabilizaram a manifestação e o registro das demandas sociais dos grupos atingidos pelo projeto (FONSECA, 2013).

Ainda que essas falhas na realização das audiências tivessem sido superadas, observa-se que a abertura à participação e inclusão de uma pluralidade de atores no processo de implementação da UHBM se dá em uma etapa relativamente descolada do núcleo decisório da política no setor elétrico. Isto é, dificilmente debates e manifestações colhidas nessas audiências públicas, vinculadas ao processo de licenciamento ambiental, repercutiriam em revisões no projeto por parte das burocracias do setor elétrico, conhecidas por um padrão de atuação insulada e com baixa participação da sociedade (PEREIRA, 2013).

Assim, mesmo que interesses conflitantes em torno do projeto venham sendo explicitados, seja na mídia ou no debate público, a incipiência de mecanismos efetivos de inclusão e participação política prejudica a capacidade de processamento de conflitos, conciliação de interesses e revisões de acomodação no desenho e nas estratégias de implementação do projeto. A obra da usina tem seguido adiante, porém, sem que um consenso mínimo em torno da mesma tenha sido construído. Como consequência, apesar da introdução de revisões importantes nos 1990 – como a adoção de tecnologia de fio d'água, a qual permitiu a produção de grande quantidade

de energia com área de alagamento relativamente pequena em comparação com os projetos de hidroelétricas do passado, como Tucuruí e Balbina, por exemplo<sup>20</sup> – não se verificam aperfeiçoamentos ou revisões que tenham emergido desde a retomada da implementação do projeto, em 2005, no sentido da conciliação de interesse dos atores que disputam o projeto<sup>21</sup>.

Em suma, a comparação entre os dois casos sugere que a existência e operação de processos de inclusão de atores sociais e políticos – os quais permitam não só a explicitação de interesses divergentes como também debates, negociações e a construção de acordos possíveis – permite a transformação dos conflitos em torno das políticas de desenvolvimento em aprimoramentos e revisões das ações e estratégias governamentais. No caso do PTSE, as tensões se desdobraram em blocos de parlamentares favoráveis e contrários ao projeto, elevando o debate sobre o tema. Além disso, o Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF) proporcionou espaço para explicitação de divergências e articulação dos interesses contrários ao projeto de transposição. Essa arena participativa promoveu a mobilização política, institucional e popular e serviu de lócus para formulação de propostas alternativas, resultando na repactuação do escopo inicial do projeto e na incorporação dos objetivos de revitalização do Rio São Francisco, beneficiando também as regiões que virão a ser prejudicadas com a transposição das águas (LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2013).<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Abers, Oliveira e Pereira (2014) descrevem tais revisões, introduzidas no desenho do projeto nos anos 1990, como frutos de decisões tecnocráticas, e não de negociações diretas com atores da sociedade civil. Decisões tomadas pela burocracia federal como forma de antecipar as repercussões negativas (nacionais e internacionais) que poderiam ocorrer com a retomada do projeto no início dos anos 2000.

<sup>21</sup> Há que se destacar, no entanto, que no período recente foram criados novos mecanismos de participação social para a discussão e gestão de ações voltadas para a mitigação de impactos e compensação pelos danos socioambientais, como no caso do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu, o qual prevê aproximadamente R\$500 milhões em investimentos. As iniciativas de promoção da participação social mais recentes têm sido promovidas por esforços da Secretaria Geral da Presidência da República, como o comitê-gestor, com participação de representantes governamentais e da sociedade civil, que monitora a implementação do Plano, além da Casa de Governo, na cidade de Altamira. Por serem iniciativas relativamente recentes, ainda é difícil avaliar os efeitos que terão sobre o processo de implementação da Usina.

<sup>22</sup> Apesar desses avanços, alguns estudos têm demonstrado os impactos negativos da obra para as comunidades e povos tradicionais afetados. Brasil (2011) mapeou e analisou as repercussões do projeto para uma comunidade quilombola no interior de Pernambuco, indicando fortes interferências nas condições de vida e subsistência dessas populações.

Caso diverso se observa na UHBM, na qual os distintos atores envolvidos não tiveram as mesmas oportunidades de influência no processo. Por um lado, o Congresso não demonstrou a devida atenção com a promoção de debates sobre o tema e não viabilizou a inclusão dos interesses das populações diretamente afetadas (oitivas). Por outro lado, as audiências públicas realizadas foram criticadas pela forma como foram promovidas e por não influírem no núcleo decisório do setor elétrico. Ao não serem tratadas e contempladas, as demandas dos opositores ao projeto se direcionaram ao Poder Judiciário, por via da atuação do Ministério Público. Isso tem promovido intensa judicialização do processo de implementação da Usina. Assim, além de não promover repactuações e inovações, a ausência de inclusão política, nesse caso, tem repercutido também em obstáculos à execução do projeto – por exemplo, somente entre 2008 e 2009, ocorreram três interrupções no processo de licenciamento da Usina (PEREIRA, 2013).

## **Considerações finais**

Ao longo da última década, observa-se a retomada de um ativismo estatal na implementação de políticas públicas de caráter desenvolvimentista. No entanto, a condução de tais políticas, características de nosso passado autoritário, passa a ocorrer de maneira diferente a partir do ambiente político-institucional instaurado pela Constituição de 1988, o qual impõe requisitos de transparência e prestação de contas, participação e controle por parte da sociedade civil e dos poderes Legislativo e Judiciário. O presente artigo se dedicou a investigar os efeitos dessa ampliação da inclusão política, estimulada pelo atual ambiente político-institucional sobre a implementação de duas políticas de desenvolvimento: o Projeto de Transposição do Rio São Francisco e a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

A literatura sobre o tema tem apontado para duas possíveis direções para a interpretação dessa relação entre ampliação da participação e implementação. Enquanto alguns autores chamam atenção para potenciais tensões – ineficiência, impasses e obstáculos –, outra corrente argumenta pelas potenciais sinergias – responsividade, qualidade das decisões e legitimidade –, resultantes de uma maior inclusão de atores políticos e sociais na implementação de políticas de desenvolvimento.

A análise comparativa dos casos sugere uma interpretação mais nuançada. Por um lado, os casos estudados demonstram que a introdução

de requisitos de inclusão e participação política, pós-1988, ainda que não tenha ocorrido de forma plena e extensiva, acrescentou complexidades ao processo de implementação de políticas de desenvolvimento. Pois, se outrora, tais políticas poderiam ser concebidas e implementadas a partir de fóruns decisórios restritos e da concentração de poder em poucos atores burocráticos<sup>23</sup>; atualmente, observa-se que a implementação de políticas de desenvolvimento se dá a partir de arranjos institucionais, envolvendo não só atores burocráticos diversos, mas, também, atores políticos (partidos políticos, parlamentares, governadores e prefeitos) e atores sociais (associações, sindicatos, movimentos sociais, ONGs, etc.) em processos de consulta, negociação e decisão compartilhada. A complexidade adicionada por esses arranjos necessariamente reduz a eficiência potencial dos processos de implementação, uma vez que introduz novas camadas de processos, além de novos atores com novas atribuições e poderes de moderação ou veto.

Ademais, a análise comparativa dos casos indicou que, para além dos potenciais impasses e obstáculos advindos dessa complexidade, a ampliação da inclusão e envolvimento de atores sociais e políticos, quando ocorre adequadamente, tem papel importante na promoção de inovações ao longo da implementação dos programas. Isto é, arranjos institucionais capazes de incluir múltiplos atores e de processar conflitos entre eles, como no caso do PTSE, tendem a induzir revisões, mudanças e a introdução de novidades (novos objetivos, processos e instrumentos) não previstas no desenho original das políticas. A ausência (ou má operação) desses mecanismos, como no caso da UHBM, tende a reforçar e reproduzir conflitos já existentes, acrescentando obstáculos ao processo de implementação, pois as divergências e tensões tenderão a ser canalizadas por outras vias, como a da judicialização ou a da mobilização social e da contestação violenta.

A comparação entre os dois casos não nos permite generalizar suas conclusões para o conjunto das políticas governamentais. Contudo, dada

---

<sup>23</sup> Por exemplo, podemos citar a implantação da Usina Hidrelétrica de Tucuruí, nos anos 1970. A partir dos estudos iniciais sobre o projeto em 1973, em menos de um ano, o governo federal já havia iniciado as obras de construção da usina, concluindo-a em um período de 10 anos. Os estudos ambientais só foram elaborados após o início das obras, em um período em que a legislação ambiental era bem menos rigorosa. Já no caso de Belo Monte, o início das obras se deu em 2011, seis anos após a sua aprovação pelo Congresso Nacional e o início do processo de licenciamento ambiental.

a relevância e o caráter emblemático dos mesmos, como exemplos desse ativismo estatal contemporâneo, acredita-se que esses achados contribuem para refinarmos e atualizarmos nossas interpretações sobre a relação entre burocracia e inclusão política na produção do desenvolvimento social e econômico no Brasil.

## Referências

- ABERS, Rebecca; OLIVEIRA, Marília; PEREIRA, Ana Karine.  
(2014). Development, participation, and the asymmetric state: big projects and local communities in the Brazilian Amazon. Artigo apresentado no encontro da *American Political Science Association (APSA)*. Washington – DC, 28 a 31 de agosto.
- ABERS, Rebecca; KECK, Margaret.  
(2013). *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- BARDACH, Eugene.  
(1977). *The Implementation Game*. Cambridge, MIT Press.
- BRASIL, Daniel.  
(2011). *O mar virou sertão: a transposição do Rio São Francisco e a comunidade quilombola de Santana*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação do Centro de Desenvolvimento Sustentável, da Universidade de Brasília.
- CARDOSO, Fernando Henrique.  
(1975). *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- EVANS, Peter.  
(2011). The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories. *Texto para Discussão*, n. 63. Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE). Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD63.pdf>. Acesso em 15 de dezembro de 2014.
- EVANS, Peter.  
(1995). *Embedded Autonomy – States and Industrial Transformation*. New Jersey, Princeton Press.
- EVANS, Peter; HUBER, Evelyne; STEPHENS, John.  
(2013). The political foundations of state effectiveness, forthcoming. In: Miguel Centeno, Deborah Yashar e Atul Kohli (Orgs.); *State building in the developing world*.
- FEARNSIDE, Phillip; LAURANCE, William.  
(2012). Infraestrutura na Amazônia: as lições dos planos plurianuais. *Caderno CRH*, v.25, n.64, p.87-98.
- FONSECA, Igor; RESENDE, Raimor; OLIVEIRA, Marília; PEREIRA, Ana Karine.  
(2013). Audiências Públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal. *Revista do Serviço Público*, 64 (1), p.7-29.
- GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto  
(2014). *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA.
- HOCHSTETLER, Kathryn.  
(2011). The politics of environmental licensing: energy projects of the past and future in Brazil. *Studies in Comparative International Development* v.46, p.349-371.
- HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret.  
(2007). *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham & London: Duke University Press.

- JOHNSON, Chalmers.  
(1982). *Japan: who governs – the rise of the developmental state*. New York, W.W. Norton & Company.
- LEFTWICH, Adrian.  
(1998). Forms of democratic developmental States. Democratic Practices and development capacity. In: Mak Robinson; Gordon White (Eds.); *The democratic developmental State. Political and Institutional Design*. Oxford: Oxford University Press. p. 52-83.
- LIJPHART, Arend.  
(1999). *Patterns of democracy*. Government forms and performance in thirty-six democracies. Yale University Press.
- LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio; FERREIRA, Alberto.  
(2013). Democracia e Desenvolvimento no Brasil contemporâneo: conflitos e articulação de interesses no Projeto São Francisco. *Texto para Discussão nº1883*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília.
- LOUREIRO, Maria Rita; MACARIO, Vinícius; GUERRA, Pedro.  
(2013). *Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida*. Rio de Janeiro: Ipea. (Texto para Discussão, n. 1.886).
- MARTINS, Luciano.  
(1985). *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. Paz e Terra.
- MATTHEWS, Felicity.  
(2012). Governance and state capacity. In: David Levi-Faur (Org.); *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press. p.281-293.
- MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.  
(2009). Recomendação nº5.
- NESHKOVA, Milena; GUO, Hai.  
(2011). Public Participation and Organizational Performance: Evidence from State Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*. First published online July 20, 2011 doi:10.1093/jopart/mur038-  
<http://jpart.oxfordjournals.org/content/early/2011/07/20/jopart.mur038.full.pdf+html>.
- PEREIRA, Ana Karine.  
(2013). Desenvolvimentismo, Conflito e Conciliação de Interesses na Política de Construção de Hidrelétricas na Amazônia brasileira. *Texto para Discussão nº1884*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília.
- PIRES, Roberto (Org.).  
(2011). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: Ipea.
- PIRES, Roberto; TOMAS, Maria Carolina.  
(2007). Instituições participativas e gestão municipal no Nordeste: uma análise dos efeitos da participação sobre as práticas de governo. In: Leonardo Avritzer (Org.); *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- PIRES, Roberto; VAZ, Alexander.  
(2010). Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: Leonardo Avritzer (Org.); *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron.  
(1973). *Implementation*. Berkeley, University of California Press.
- SABEL, Charles.  
(2004). Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist Organizations, Learning and Accountability. In: ENGELEN, E.; HO, M. (eds.), *De Staat van de Democratie. Democratie voorbij de Staat*. WRR Verkenning 3. Amsterdam: Amsterdam Press.
- SABEL, Charles; ZEITLIN, Jonathan.  
(2012). Experimentalist governance. In: David Levi-Faur (Ed.); *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press. p.169-186.



SÁ e SILVA, Fábio; LOPEZ, Felix; PIRES, Roberto.

(2010). Introdução: A Democracia no Desenvolvimento e o Desenvolvimento da Democracia". In: Fábio Sá e Silva; Felix Lopez; Roberto Pires (Orgs.); *Estado, instituições e democracia: democracia*. Brasília: IPEA, v. 2, p. 17-46.

SEN, Amartya.

(2000). *Desenvolvimento Como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

SORENSEN, Eva.

(2012) . Governance and innovation in the public sector. In: David Levi-Faur (Org.); *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press. p.215-227.

STARK, David; BRUSTZ, Lazlo.

(1998). Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 13, n.36, p.13-39.

ZAMBONI, Yves.

(2007). Participatory budgeting and local governance: an evidence-based evaluation of participatory budgeting experiences in Brazil. *Working paper*, May 28. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/Zamboni.pdf>. Acesso em março de 2010.

WADE, Robert.

(1990). *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press.

**Recebido em**

janeiro de 2014

**Aprovado em**

fevereiro de 2015

# Mediação nas Instituições Participativas: Articuladores Territoriais e Participação na Política de Desenvolvimento Territorial

Marcelo Kunrath Silva\*

Ana Georgina Rocha\*\*

## Resumo

Este artigo objetiva analisar a participação dos agentes sociais na política de desenvolvimento territorial. Mais especificamente, o foco da análise está centrado no papel do articulador territorial enquanto mediador para a construção da participação no debate territorial. O estudo foi realizado em dois territórios do estado da Bahia, que apresentam dinâmicas distintas em termos da participação dos diferentes agentes do território. Argumenta-se que essas especificidades se devem, em parte, aos estilos de mediação diferenciados dos articuladores territoriais. Entende-se que a articulação territorial é um elemento-chave que impõe dinâmicas específicas na implementação da política de desenvolvimento territorial, estimulando (ou limitando) a participação de determinados atores.

## Palavras-chave

Mediação. Instituições participativas. Desenvolvimento territorial.

## Abstract

This paper aims to analyze the participation of social actors in territorial development policy. More specifically, the focus of this analysis lies on the role of a territorial articulator as a mediator for fomenting participation in the territorial debate. This research was conducted in two territories in the Brazilian state of Bahia which have distinct dynamics in terms of participation of the different agents of the territory. It is argued that these particularities are due in part to different mediation styles of territorial articulators. We understand that

---

\* Doutor em Sociologia; professor dos Programas de Pós-graduação em Sociologia e de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: mksilva@ufrgs.br.

\*\* Doutora em Desenvolvimento Rural; professora do Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. E-mail: anagecorocha@gmail.com.

territorial coordination is a key element that imposes specific dynamics in implementing territorial development policy and encourages (or limits) the participation of certain actors.

## Keywords

Mediation. Participatory institutions. Territorial development.

## Introdução<sup>1</sup>

Apesar do crescente interesse e debate sobre os processos de mediação nas reflexões acadêmicas sobre democracia e desenvolvimento (NEVES, 2008; NUSSBAUMER; ROS, 2012), este é um tema praticamente ausente no campo de estudos sobre as Instituições Participativas (IPs), que proliferaram no Brasil nos últimos 25 anos e constituíram-se em uma das principais inovações institucionais advindas com o processo de redemocratização do país.

Essa relativa ausência parece vincular-se, em primeiro lugar, a dois pressupostos que marcaram este campo de estudos e que representam obstáculos epistemológicos na análise dos processos de mediação nas IPs: de um lado, as IPs apresentavam-se como mecanismos de ruptura com a tradição clientelista, amplamente caracterizada como fundada em processos de mediação não públicos e personalistas; de outro, a própria ênfase no caráter “participativo” de tais instituições tende a destacar empiricamente e a valorizar normativamente formas não mediadas de relação entre o público participante e as IPs. Esses pressupostos têm sido problematizados em anos recentes por uma crescente literatura que enfatiza o caráter representativo de grande parte das IPs (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; LAVALLE; CASTELLO, 2008; LÜCHMANN, 2007, 2009 e 2010), problematizando-se assim a sua interpretação como formas não mediadas de acesso ao Estado.

Apesar dessa promissora problematização, ainda há uma grande lacuna no tratamento dos processos de mediação na conformação e no funcionamento das IPs. Tal lacuna torna-se particularmente problemática em um contexto

---

<sup>1</sup> Agradecemos às críticas criteriosas e indicações feitas pelos pareceristas anônimos, que contribuíram para qualificar e precisar os argumentos apresentados na versão original deste artigo.

como o brasileiro, marcado por profundas desigualdades e por um significativo distanciamento entre o “mundo das instituições” e o “mundo da vida cotidiana” da grande maioria da população, especialmente os segmentos mais pobres (CARVALHO, 1989, 2001; SANTOS, 1993; SOUZA, 2003). Em contextos como este, caracterizado por amplos e persistentes buracos estruturais (BURT, 2005) e no qual o acesso aos “direitos” depende de uma constante negociação – constituindo aquilo que Ottmann (2006) denomina *cidadania mediada*<sup>2</sup> –, a capacidade de acessar as instituições (mesmo aquelas denominadas “participativas”) tradicionalmente dependeu e, em grande medida, ainda depende da presença de mediadores (especialmente para os segmentos destituídos de recursos – econômicos, relacionais, culturais, organizativos etc. – que conferem relevância política). Neste sentido, não é surpreendente que o argumento mais utilizado pelas organizações sociais pesquisadas por Lavallo, Houtzager e Castello (2006, p. 58) para justificar sua representatividade e, assim, sua legitimidade seja aquele que os autores denominam *argumento da intermediação*:

o argumento estabelece como ponto de partida a urgência de paliar uma desigualdade que não é diretamente de renda, mas de acesso ao Estado; isto supõe, do ponto de vista do ator, tanto assumir um posicionamento privilegiado na desigual distribuição da capacidade de alcançar o Estado, como um compromisso de utilizar essa capacidade para elevar a voz daqueles que de outra forma não seriam ouvidos.

Em segundo lugar, a relativa ausência da análise dos processos de mediação também se deve ao predomínio de abordagens que concentraram a explicação das dinâmicas de participação nas IPs em condições variáveis ou mecanismos relacionados a características institucionais e/ou societárias: padrões ou tradições associativas; desenho ou regramentos institucionais; vontade política governamental; e/ou desigualdades socioeconômicas da sociedade brasileira (AVRITZER; NAVARRO, 2003; LÜCHMANN, 2002; LÜCHMANN; BORBA, 2008; SILVA, 2001; SILVA; ROCHA; ALVES, 2012; SILVA; ZANATTA Jr., 2010).

---

<sup>2</sup> Segundo Ottmann (2006, p.158), cidadania mediada expressa um “contexto político que não se pauta por regras efetivamente universalistas [ , no qual] o acesso à cidadania é constantemente negociado. De fato, na maior parte da América Latina, os direitos de cidadania não estão disponíveis para a população pobre e têm de ser resgatados mediante ação coletiva”.

No caso específico dos estudos sobre a participação na PDT, é possível observar, de um lado, estudos que enfatizam a importância do protagonismo social dos atores para a gestão territorial, ressaltando a distância existente entre os parâmetros estabelecidos pela normatização da política e a sua operacionalização nos contextos específicos. Neste sentido, para Delgado e Leite (2011, p.466), a gestão territorial depende da participação de atores “com capacidade de construção de coalizões ou de hegemonia que, embora defendendo interesses próprios, consigam a cooperação (ou a aliança) de outros atores, de modo a liderar a difusão coletiva da abordagem territorial e a implantação de sua institucionalidade”. Na medida em que os distintos territórios apresentariam atores sociais muito diversos participando da PDT, com diferentes intencionalidades e capacidades de participação, a tendência seria a constituição de arranjos institucionais particulares adaptados àquela diversidade.

Favareto e Schroder (2007), de outro lado, apontaram como um dos desafios da PDT as mudanças nos seus mecanismos institucionais, considerando que o discurso de uma nova visão do desenvolvimento rural, baseado na abordagem territorial, não foi acompanhado da criação de novas instituições. Os autores reforçam a visão de Favareto (2006), que afirma a ausência de uma mudança institucional efetiva: ao contrário, prevaleceria uma “inovação por adição” em uma retórica do desenvolvimento territorial, com ações em que ainda persistem velhas ideias e antigos valores.

Mesmo sem desconsiderar a importância desses aspectos ou dimensões organizacionais ou institucionais na análise da PDT, o presente artigo busca contribuir com a qualificação das análises dos processos de participação nas IPs da PDT enfocando uma das formas (a atuação de indivíduos oriundos de organizações sociais na implementação de políticas públicas) através das quais opera o mecanismo relacional da mediação que não tem recebido a devida atenção da literatura. Mesmo autores que têm destacado a importância da mediação ou da intermediação para o entendimento das relações entre organizações sociais/sociedade civil e Estado (BAIOCCHI; HELLER; SILVA, 2011; LAVALLE; VON BÜLLOW, 2014; SILVA, 2012), a ênfase das análises tem sido na mediação realizada por organizações sociais e não por indivíduos, que constituem o foco deste artigo.

Buscando contribuir para a superação dessas lacunas, o presente artigo analisa como a atuação de mediadores – denominados *articuladores territoriais* – incide na conformação e no funcionamento das instituições participativas –

no caso, os *colegiados territoriais* – que integram a Política de Desenvolvimento Territorial (PDT).

A PDT, que vem sendo implementada no Brasil desde 2003, adota uma nova abordagem de desenvolvimento, cujos requisitos passam pela incorporação dos diferentes atores dos territórios na formulação, definição e implementação das políticas públicas (SCHNEIDER, 2004; SCHNEIDER; BLUME, 2004). Essa abordagem de desenvolvimento – baseada na noção de território – representa o que pode ser chamado de uma “nova geração” de políticas de desenvolvimento, em oposição aos modelos tradicionais. Suas características principais são a centralidade da participação social e da descentralização para o desenvolvimento, elementos entendidos como capazes de gerar maior mobilização de recursos, sinergia entre os atores, equidade, controle social etc.; ou seja, participação e descentralização seriam fundamentais para a obtenção de melhores resultados das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento<sup>3</sup>. Insere-se, nesse sentido, em um cenário de crítica às políticas de desenvolvimento centralizadoras, que caracterizaram o Estado desenvolvimentista.

Este artigo tem como objetivo analisar a Política de Desenvolvimento Territorial na perspectiva da participação dos atores sociais envolvidos nesse processo. Mais particularmente, o foco da análise está centrado no papel do articulador territorial enquanto mediador para o envolvimento dos atores no debate territorial. Os dados são resultado de uma pesquisa desenvolvida em dois territórios do estado da Bahia, buscando entender a relação entre a atuação dos articuladores territoriais e a participação dos atores na Política de Desenvolvimento Territorial<sup>4</sup>.

O artigo está dividido em quatro seções, além desta Introdução. A primeira seção desenvolve uma sucinta discussão sobre o conceito de mediação e sua utilidade analítica para abordar a atuação de mediadores nos processos de participação. A segunda seção apresenta um breve histórico da abordagem territorial, destacando os seus principais pressupostos. Na terceira, é feita

---

<sup>3</sup> Os pressupostos dessa concepção de desenvolvimento foram fortemente influenciados pelas formulações de Robert Putnam (1996) sobre capital social, tal como é exemplificado pelos argumentos de Abramovay (2003).

<sup>4</sup> O artigo apresenta parte dos resultados da tese “Políticas públicas e participação: os atores sociais na política de desenvolvimento territorial do estado da Bahia”, defendida no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS). A pesquisa de campo foi realizada nos anos de 2009 e 2010.

uma caracterização dos territórios pesquisados. A quarta seção aborda o papel do articulador territorial na PDT, trazendo reflexões sobre a sua importância na participação dos atores sociais dos territórios estudados. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

## Mediação e participação social

A análise desenvolvida neste artigo aborda mediação como processos “pelos quais atores intermediários facilitam transações entre outros atores que carecem de acesso ou confiança entre si” (MARSDEN, 1982, p. 202). Neste sentido, a mediação é compreendida como um mecanismo relacional no sentido de McAdam; Tarrow; Tilly (2001, p. 26), quando a definem “como a ligação de dois ou mais locais previamente desconectados através de uma unidade que intermedeia as relações entre eles e/ou ainda com outros locais”.<sup>5</sup>

O conceito de mediação teve como uma de suas origens o trabalho do antropólogo Eric Wolf (1956) e a preocupação desse autor em superar perspectivas reducionistas da realidade social, que separavam e contrapunham, de um lado, comunidades tratadas como objetos fechados e isolados e, de outro, o Estado-nação tratado como um corpo unificado e homogêneo. Ao contrário, o autor propõe focar a análise nas complexas e dinâmicas estruturas de relações que, nas sociedades modernas, se constituem entre “grupos voltados à comunidade” e “grupos voltados à nação”, com destaque para a atuação de mediadores (*brokers*) que conectam esses grupos. Segundo o autor (1956, p.1076), esses mediadores,

assim como Janus, olham em duas direções ao mesmo tempo. Eles devem servir a alguns dos interesses de grupos operando na comunidade e de grupos operando no nível nacional e eles devem lidar com os conflitos que emergem da colisão destes interesses. Eles não podem eliminar estes conflitos, uma vez que fazendo isto eles estariam abolindo sua própria utilidade. Então, eles

---

<sup>5</sup> Para outras análises da mediação nessa perspectiva ver Gould e Fernandez (1989) e Burt (2005).

geralmente agem como buffers entre grupos, mantendo as tensões que proporcionam a dinâmica de suas ações.

A importância analítica dos processos de mediação vincula-se às perspectivas teóricas que abordam a estrutura social como heterogênea e, assim, constituída por diferentes “mundos”, “províncias de significado”, “campos”, “domínios”, “esferas de vida”, “redes” ou “círculos sociais” conectados pela presença e atuação de agentes (indivíduos, organizações e/ou instituições) que operam como mediadores (AZARIAN, 2005; MISCHÉ, 2008; PASSY; GIUGNI, 2000; VELHO, 1994).

É neste sentido, por exemplo, que Burt (2005) aborda o tecido social como sendo constituído por *clusters* caracterizados por uma densa articulação entre os agentes que o integram. A conexão entre esses *clusters* seria variável e, nos casos de ausência de relações, se conformaria aquilo que o autor conceitua como *buracos estruturais* ou, nas suas palavras, “os espaços vazios na estrutura social” (BURT, 2005, p. 16). É pela existência de *buracos estruturais* que ganha importância a atuação dos mediadores, que são aqueles agentes capazes de construir pontes entre os clusters e conectá-los.

Vinculando-se a essas perspectivas teóricas, este artigo adota a definição de mediação elaborada por Mische (2008, p.50):

mediação consiste de práticas comunicativas na intersecção de dois ou mais grupos (parcialmente) desconectados, envolvendo a conciliação (provisória) de identidades, projetos ou práticas associadas a estes diferentes grupos. (...) O objetivo (...) é a construção de relações: atrair novos aderentes, construir alianças, coordenar atividades conjuntas, elaborar propostas comuns ou planos de ação. Isto envolve o trabalho habilidoso de ativação e desativação de conjuntos de relações, enquanto se desenvolve alguma forma, ao menos provisória, de conciliação, coordenação ou alinhamento (se não absoluto consenso e concordância) entre projetos diferentes ou mesmos conflitivos. (...) Esta conciliação provisória pode nem sempre ser percebida como completamente satisfatória por todas as partes e algumas podem se beneficiar mais do que outras. No entanto, isto faz com que a ação avance.

Ainda segundo Mische (2008), é possível identificar diferentes formas através das quais os mediadores atuam, conformando diferentes *estilos de mediação*. Tais estilos se baseiam em diferenças naquilo que Fligstein (2001) conceitua como habilidade social (*social skill*): a habilidade, desigualmente



distribuída entre os indivíduos, de mobilizar outros agentes para cooperarem e construir coalizões em torno de tarefas/projetos coletivos.

Caracterizando as diferenças de habilidade social e, em função delas, de estilos de mediação, Mische (2008, p.49) salienta que

habilidades na mediação podem atuar em duas direções contrastantes. Elas podem ser dirigidas para superar diferenças, induzir ao entendimento mútuo e construir novas formas de colaboração. Ou elas podem buscar consolidar posições competitivas, aumentar os ganhos de negociações e ganhar aliados para lutas por poder ou disputas ideológicas. A maior parte da mediação contém elementos de ambas, dependendo em parte do ângulo de visão.

Articulando essas formulações teóricas abstratas com nosso objeto de análise, argumenta-se que os fóruns participativos instituídos pela Política de Desenvolvimento Territorial (os Colegiados Territoriais) dependem, para o seu funcionamento, da atuação de mediadores (especialmente os articuladores territoriais) que sejam capazes, por um lado, de mobilizar a significativa diversidade de agentes dos territórios para se inserirem em tais fóruns e, por outro, de construir relações cooperativas entre esses agentes. A participação social nos Colegiados Territoriais apresenta-se, assim, como resultado contingente de uma construção social na qual os articuladores territoriais desempenham um papel central<sup>6</sup>. Tal construção é continuamente ameaçada pela exclusão ou rejeição à participação por parte dos agentes e, também, pelas cisões provocadas por conflitos entre eles.

Na PDT, os articuladores são responsáveis pela comunicação entre os gestores da política e os atores territoriais, mas, também, têm o papel de estimular a interação entre os diferentes grupos do território, possibilitando a participação no Colegiado Territorial. Argumenta-se que os articuladores territoriais imprimem sua “marca” nesse processo de construção da participação em função dos diferentes estilos de mediação que desenvolvem. Assim, a forma como os articuladores territoriais desenvolvem suas atividades enquanto mediadores se constitui um elemento definidor do maior ou

---

<sup>6</sup> Centralidade, obviamente, não significa exclusividade. Para uma análise destacando a importância de fatores institucionais e organizativos para explicação da participação da PDT, ver Silva, Rocha e Alves (2012).

menor grau de inclusão/exclusão dos agentes do território nos Colegiados Territoriais e, também, do maior ou menor grau de cooperação/conflicto entre os mesmos.

Desta forma, os articuladores territoriais, assim como outros agentes que operam como implementadores de políticas públicas (LIMA; D'ASCENZI, 2013; LIPSKY, 2010; LOTTA, 2012), acabam tendo uma agência relativa sobre a própria conformação da política pública que implementam. Segue-se, aqui, o argumento de Lipsky (2010, p. XIII) de que

as decisões dos burocratas do nível da rua [*street-level bureaucrats*], as rotinas que eles estabelecem e os mecanismos que eles inventam para lidar com as incertezas e as pressões do trabalho, efetivamente *se tornam* a política pública que eles executam. Eu sustento que a política pública não é bem compreendida apenas como aquela feita nas legislaturas ou nos andares superiores dos administradores de alto escalão. Estas arenas de decisão são importantes, é claro, mas elas não representam todo o quadro. Deve-se acrescentar os escritórios lotados e os encontros diários dos trabalhadores do nível da rua aos espaços nos quais as políticas públicas são feitas<sup>7</sup>.

Assim, dentro do campo de possibilidades e limites impostos pelo enquadramento institucional dos programas que conformam a Política de Desenvolvimento Territorial, os articuladores territoriais atuam com uma relativa discricionariedade, a qual é um elemento importante na explicação das significativas variações locais na implementação de políticas públicas que partem da mesma matriz normativa. Ou seja, conforme salienta Lotta (2012, p. 22), “para compreender a ação efetiva do Estado, pressupondo que os implementadores o representam e por ele respondem, é necessário entender justamente a ação e a interação realizadas por esses implementadores”.

---

<sup>7</sup> O objetivo da referência aos argumentos de Lipsky não é o de enquadrar os Articuladores Territoriais como *street-level bureaucracy*, algo que eles não são, uma vez que não são membros da burocracia estatal, mas sim destacar a discricionariedade relativa de que os diversos agentes envolvidos na implementação de políticas públicas, burocratas ou não, gozam. O desenvolvimento de modelos teóricos específicos para analisar as particularidades de implementadores não integrantes da burocracia estatal (em especial, aqueles oriundos da sociedade civil), que cresceram nas últimas décadas no Brasil em função da ampliação das parcerias e convênios entre Estado e organizações sociais, é um desafio importante da atual agenda desse campo de estudos, mas foge aos objetivos deste artigo.

## Política de Desenvolvimento territorial: breve histórico e características

Buscando traçar uma breve trajetória da PDT, é importante registrar que o marco inicial desse processo está vinculado à criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1995, que representou um passo fundamental na mudança de estratégia de desenvolvimento rural no país. A partir da instituição do PRONAF, os agricultores familiares passam a ser o foco de uma política pública específica, rompendo com uma história marcada pela exclusão (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004).

Posteriormente, em 1996-1997, é criado o PRONAF-Infraestrutura, linha de atuação do Programa direcionada, inicialmente, para as regiões mais pobres, “com infraestrutura precária e cujos agricultores familiares enfrentavam dificuldades para acessar o crédito agrícola e outras políticas públicas, especialmente em municípios do Nordeste brasileiro” (BONNAL; MALUF, 2009, p. 94). O PRONAF - Infraestrutura, que operou entre os anos de 1997 e 2002, era direcionado para a construção de obras e a aquisição de serviços comunitários, com foco no desenvolvimento dos municípios, tendo uma gestão baseada na formação de conselhos: os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007; SCHNEIDER; SILVA; MARQUES, 2004).

É no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criado em 1999, que começa a ser concebida e organizada a Política de Desenvolvimento Territorial, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), criada em 2004. Nesse mesmo ano, é criado o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR).<sup>8</sup> O apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais é baseado na abordagem territorial como referência conceitual, conforme as diretrizes da SDT. Segundo essa abordagem, o território é entendido como um espaço socialmente construído,

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais - tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições - e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna

---

<sup>8</sup> A sigla inicialmente era PRONAT.

e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA, 2005, p. 07-08).

Como destacam Bonnal e Maluf (2009), o território, na visão da SDT, é conceitualmente considerado um espaço geográfico construído com base em uma identidade local, referência que, segundo os autores, deve ser entendida como um duplo convite:

De um lado, ela é uma incitação para reivindicar tratamento diferenciado com base em especificidade afirmada, seja ela cultural, econômica ou ambiental (extrativistas, quilombolas etc.). De outro lado, ela é um convite para empreender ações coletivas com vista à construção de uma imagem coletiva que possa dar sentido a projetos específicos locais. Essa acepção do conceito de território é coerente com a vontade da Secretaria de promover uma dinâmica programática ascendente e participativa, assim como possibilita buscar complementaridade com políticas de desenvolvimento territorial de outros setores de governo (BONNAL; MALUF, 2009, p.98).

Na adoção dessa abordagem territorial está incorporada uma visão multidimensional do desenvolvimento, incluindo os aspectos econômicos, socioculturais, político-institucionais e ambientais. Um pressuposto básico da PDSTR é a valorização da participação e do envolvimento de distintos atores sociais (governamentais e não governamentais) do território, que se expressa na sua diretriz de “incentivar processos de fortalecimento da participação dos diversos atores nas instâncias colegiadas consultivas e deliberativas dos territórios, qualificando os mecanismos de representação e participação direta para a gestão social de políticas públicas” (MDA, 2005, p.13).

Nesse sentido, a participação social é um aspecto básico do PDSTR, que tem como dois de seus objetivos específicos promover e apoiar a “gestão, a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais dos territórios rurais” (MDA, 2005, p.07), focando principalmente nos agricultores familiares, assentados da reforma agrária e populações rurais tradicionais. Um conceito fundamental para compreender as diretrizes da PDT é o de gestão social, entendida como

o processo através do qual o conjunto dos atores sociais de um território se envolve não só nos espaços de deliberação e consulta

das políticas para o desenvolvimento, mas sim, e mais amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes e fatores locais até à implementação e avaliação das ações planejadas, passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, de negociação de políticas e projetos (MDA, 2005, p.10).

Essa ênfase na gestão social representa uma lógica contrária à tradicional lógica top-down das políticas públicas de desenvolvimento: a prática da gestão social está associada aos processos de descentralização das políticas, incorporando um planejamento de “baixo para cima”, em que se reconhece o protagonismo da sociedade (FREITAS; FREITAS; DIAS, 2010). Na concepção da PDT, a gestão social “vai além da concepção de participação como mero instrumento de fiscalização da aplicação de recursos, que orienta muitas das atribuições estabelecidas para conselhos e fóruns locais” (MDA, 2005, p.10). A participação da sociedade assume um papel fundamental no próprio processo de planejamento, com o seu envolvimento na elaboração e na implementação de planos, programas e projetos.

A gestão social nos territórios ocorre através da criação e da consolidação de instituições participativas – os Colegiados Territoriais – capazes de viabilizar o diálogo e a negociação entre diferentes atores na construção de uma proposta de desenvolvimento do território. Através da sua Plenária (instância máxima), o Colegiado tem um papel deliberativo e consultivo, cabendo como suas atribuições “a definição, a orientação, a negociação e o acordo entre as partes envolvidas na implementação de iniciativas e políticas públicas para o desenvolvimento rural do território” (BRASIL, 2009, p.05).

Os princípios básicos da constituição dos Colegiados Territoriais são a representatividade, a diversidade e a pluralidade. Neste sentido, as resoluções do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) recomendam que, no mínimo, 50% das vagas sejam ocupadas por representantes de organizações ou entidades da sociedade civil, representativas do território, e, no máximo, 50% das vagas sejam ocupadas por representantes governamentais (poderes executivo, legislativo ou judiciário) vinculados à temática do desenvolvimento rural sustentável. O Colegiado deve ser estruturado nas seguintes instâncias: Plenário, Núcleo Dirigente, Núcleo Técnico e Câmaras Temáticas ou Câmaras Setoriais.

Um dos elementos mais importantes na dinamização da PDT é o assessor técnico – denominado articulador territorial –, que tem como objetivo central da sua atuação estimular a participação da sociedade civil nos espaços

de deliberação do território. O articulador territorial é, em geral, escolhido entre membros das organizações que integram o Colegiado Territorial.

No período de realização da pesquisa (2009-2010), a SDT trabalhava em 164 territórios rurais em todo o país, envolvendo 2.500 municípios, o que representava 28,6% da população brasileira. Considerando apenas a população rural, são 15,9 milhões de habitantes, representando 56% da população rural do Brasil (MDA, 2009).

A Política de Desenvolvimento Territorial, coordenada pelo MDA, ganhou novo ímpeto com a criação do Programa Territórios da Cidadania (PTC), em 2008<sup>9</sup>, instituído com o objetivo de “promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável” (BRASIL, 2008, p.01).<sup>10</sup> A implantação do PTC é baseada em três eixos de atuação – ação produtiva, cidadania e infraestrutura –, que servem de base para a elaboração de matrizes de ações definidas pelos órgãos envolvidos. Um dos pontos centrais do Programa é a articulação de políticas públicas, com a integração de diferentes ministérios em uma proposta de desenvolvimento.

O PTC representou um fortalecimento da Política de Desenvolvimento Territorial, buscando agir em um de seus pontos frágeis: a falta de articulação entre o conjunto das políticas públicas que incidem sobre os territórios. A ideia é que o desenvolvimento não pode ser resultado de uma política setorial baseada na ação de um único ministério (como era o caso do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, desenvolvido centralmente pelo MDA). Para ser incorporado ao PTC, o território deve fazer parte do PDSTR e ter um Colegiado constituído.

Segundo as diretrizes que organizam o PTC, anualmente é apresentada uma Matriz de Ações em cada território. Essa Matriz envolve um “[...] conjunto de propostas ou de ações do governo federal para o território,

---

<sup>9</sup> O Programa Territórios da Cidadania foi instituído pelo Decreto de 25 de fevereiro de 2008, tendo sofrido alterações no Decreto de 23 de março de 2009.

<sup>10</sup> Essa estratégia, de acordo com o Decreto que institui o Programa, contempla os seguintes itens: integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios; ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais; valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações.

com dados descritivos e metas físicas e financeiras territorializadas” (MDA, 2009a, p.05). Com base nessa matriz, o Colegiado inicia o que o Programa chama de Debate Territorial, cujo resultado é a indicação de demandas e/ou prioridades. “Este também é o fórum para definir uma agenda de articulação do Colegiado Territorial com as instâncias municipais para o atendimento das demandas específicas” (MDA, 2009a, p.05). Cada território deve indicar, com base na matriz apresentada, seis ações consideradas prioritárias, entendendo prioridade na perspectiva do próprio território. Essa Matriz de Ações é consolidada pelo Governo Federal, gerando um Plano de Execução, que é a base para o monitoramento e o controle social da realização das ações pactuadas no território. Por fim, o controle dessas ações ocorre através do Relatório de Execução, que detalha os estágios da execução física e orçamentário-financeira, as restrições, os riscos e as providências adotadas.

Estão incluídos no Programa quatro tipos de políticas públicas, que representam, em sua essência, as próprias atribuições do Colegiado Territorial: políticas deliberativas (em que a sociedade tem realmente a capacidade de decisão); políticas consultivas (envolve apenas a consulta); políticas de mobilização (em que, por exemplo, a sociedade deve ser mobilizada para participar de um edital); e políticas de controle social (envolve apenas a informação para que a sociedade possa fazer o acompanhamento).

Em 2008, foram incluídos no PTC 60 territórios, com o envolvimento de 19 ministérios. Em 2009, o número de Territórios da Cidadania foi ampliado para 120, abrangendo 22 ministérios. O conjunto dos 120 territórios incorporados ao PTC no período de realização da pesquisa envolvia 1.852 municípios brasileiros e uma população de 42,4 milhões de habitantes, o que representava 23% do total do país. Considerando apenas a população rural, abrangia 13,1 milhões de habitantes, representando 46% da população rural brasileira (MDA, 2009a). Dos 120 territórios, 56 (ou 46,7% do total) estavam situados na região Nordeste.

## Os territórios estudados

Os territórios analisados<sup>11</sup> apresentam uma trajetória relativamente similar dentro da PDT: ambos começaram a ser apoiados pela SDT em 2003 e

---

<sup>11</sup> Por questões éticas, optou-se pela não identificação dos territórios pesquisados.

apresentaram os mesmos procedimentos para operacionalização da Política de Desenvolvimento Territorial (oficinas de mobilização, processos de formação etc.). Em 2008, esses territórios foram incluídos no Programa Territórios da Cidadania.

O Território A é constituído por 16 municípios, abrangendo uma área de 45.986,5 km<sup>2</sup>, com uma população, de acordo com o Censo Demográfico 2010 do IBGE, de 370.095 habitantes. Inserido em uma região de clima semiárido, tem um volume de chuvas concentrado em alguns meses do ano, o que limita as atividades agrícolas. Em função disso, a exploração agrícola no Território tem, na maioria dos plantios, o caráter de subsistência, com baixo nível tecnológico e uso intensivo da mão de obra familiar. Um dos seus potenciais é a atividade pecuária, em especial a caprino e a ovinocultura.

Na história do Território A está muito presente a luta dos movimentos sociais, com destaque para a atuação de organizações e movimentos de luta pela terra. Neste sentido, salienta-se a presença das denominadas “comunidades de fundo e feche de pasto”, que são formas de organização tradicionais no semiárido baiano, em que o uso e a ocupação das terras ocorrem de modo comunitário. Os conflitos de terra fazem parte da história do Território A, refletindo uma realidade agrária concentradora e excludente. Esse Território é considerado área prioritária de atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), de acordo com os critérios de concentração fundiária, número de acampamentos, número de assentamentos e de agricultores familiares.

O Território A foi homologado em 25 de setembro de 2003 pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS). O seu Colegiado Territorial foi instituído em outubro de 2003, reestruturado em junho de 2004 e ampliado em dezembro de 2005. O Colegiado é composto por representantes das organizações da sociedade civil, com atuação comprovada e estrutura funcional no Território e dos poderes públicos instituídos da esfera municipal, estadual e federal, respeitando as representações dos segmentos sociais.

Em 2008, com a inclusão do Território A no Programa Territórios da Cidadania, o regimento do Colegiado foi atualizado para atender ao princípio da paridade estabelecido pelo Programa, passando a ser composto por 82 representantes: 41 representantes de organizações da sociedade civil e 41 de instituições do poder público. Dentre as instituições do poder público, nove representam a instância federal; doze, a instância estadual; e vinte, as instâncias municipais. Já as organizações da sociedade civil abrangem



um conjunto diversificado de organizações: sindicatos, cooperativas e associações de agricultores, organizações não governamentais, organizações que representam os segmentos da reforma agrária, dos quilombolas e dos pescadores.

O Território B, situado na parte central do estado da Bahia, compreende 23 municípios, com uma área total de 30.613,2717,5 Km<sup>2</sup>, abrangendo uma população de 371.864 habitantes, conforme os dados do Censo Demográfico 2010 do IBGE.

A história da região na qual se situa o Território B está relacionada com a atividade de mineração, iniciada no século XVIII. A exploração do ouro e do diamante definiu a formação desse espaço durante mais de um século. Com o esgotamento do ciclo da mineração, associado ao aumento da competitividade no mercado internacional, em função das jazidas sul-africanas, e com a utilização de métodos de extração rudimentares, ocorreu um período de estagnação econômica. Mais recentemente, a atividade turística assumiu uma particular importância no Território B, em virtude dos atrativos naturais que se distribuem por diversos municípios da região, associados com o patrimônio histórico.

O Território B é representado por um Colegiado Territorial constituído sob a forma jurídica de associação civil sem fins lucrativos, de interesse público, conforme o seu Estatuto. O Colegiado apresentava a seguinte estrutura básica: Assembleia Geral; Comissão Executiva; Conselho Fiscal; Secretaria Executiva; e Núcleo Técnico. A Assembleia Geral, órgão máximo da instituição, era formada por um representante de cada entidade legalmente constituída do Território. No período da pesquisa, era composto por 50 representantes, sendo 24 representantes do poder público (dois da instância federal; nove da instância estadual; e treze representando a esfera municipal) e 26 representantes de organizações da sociedade civil.

## **A atuação do articulador territorial**

Os articuladores territoriais atuam nos núcleos técnicos existentes nos Colegiados Territoriais e apoiam a execução de diferentes atividades no território. Constituem uma espécie de elo entre a coordenação da PDT em âmbito federal e estadual e os atores territoriais. Os articuladores são escolhidos entre agentes do próprio território, estando em geral vinculados a organizações atuantes no mesmo. Nos territórios estudados, os articuladores

apresentaram estilos de atuação diferenciados, influenciando na dinâmica do Colegiado e na participação dos distintos atores sociais. Nesta seção são destacados alguns aspectos para caracterizar a atuação dos articuladores, apresentando algumas reflexões sobre a influência da atuação desses mediadores na participação social nos territórios pesquisados<sup>12</sup>.

No Território A, o articulador territorial era vinculado historicamente a uma organização não governamental (ONG) que atua na região desde os anos 1970, com foco na população rural. Em junho de 2004, essa ONG foi indicada como entidade de referência e proponente do Território A. O nome do articulador foi apresentado pela ONG como condição para assumir o papel indicado enquanto entidade de referência. Na visão do articulador, os próprios objetivos da ONG estão em sintonia com a PDT, o que justifica a organização ter assumido a articulação territorial:

E quando a gente aceitou o convite de assumir essa articulação territorial, a gente fez uma reflexão dentro da [ONG] e a gente entendeu que a política territorial também era estratégica pra [ONG] do ponto de vista político, não tanto do ponto de vista econômico. [...] A gente entrou mais na questão mesmo política e por a gente entender que nessa política de desenvolvimento territorial a gente estaria também contribuindo com os programas da [ONG], que era o fortalecimento da agricultura familiar. Porque o nosso público é a agricultura familiar e o público também de reforma agrária. Tanto é que a gente tem avançado nesse processo de apoio aos grupos que a gente trabalhava, outros grupos que surgiram nos municípios; isso que ajudou também. [Articulador territorial do Território A].

Conforme se observa nessa citação, as atividades da ONG estiveram tradicionalmente voltadas para o desenvolvimento integrado e sustentável das comunidades rurais, particularmente os assentados de reforma agrária, extrativistas e ribeirinhos, com uma atuação reconhecida no Território junto às organizações da sociedade civil. Essa trajetória confere uma forte

---

<sup>12</sup> A análise desenvolvida é baseada na pesquisa de campo realizada nos territórios, no período entre 2009 e 2010, com entrevistas com os atores sociais envolvidos na política de desenvolvimento territorial. No total, foram realizadas 33 entrevistas, com organizações da sociedade civil e do poder público dos Territórios A e B, além dos articuladores estaduais e territoriais.

legitimidade à ONG como entidade articuladora da gestão territorial, uma vez que, historicamente, essa entidade já atuava de mediadora entre as organizações locais.

No Território A, o articulador territorial foi avaliado pelos entrevistados como um agente que exercia um papel importante no processo de construção da PDT, com forte capacidade de mobilização e de articulação entre os atores sociais. Esse papel do articulador como responsável pela articulação entre os diferentes atores do Território era bem claro para os entrevistados:

Acho que [o papel do articulador territorial] é articular mesmo, fazer essa ponte, de articular entre a sociedade civil, o poder público, as políticas; acho que é o papel de articular mesmo, de tentar a sociedade articulada como um todo, tanto o pessoal da sociedade civil como o pessoal do poder público, e fazer as coisas acontecerem na prática. Ver o que é que precisa ser mais articulado, e tentar fazer essa articulação mesmo. [Representante de organização da sociedade civil]

Além da articulação dos atores do Território, também foi destacada a atuação do articulador no sentido de mobilizar outros agentes externos ao Território para contribuir com a implementação da PDT. Neste sentido, por exemplo, entrevistados destacaram a capacidade do articulador em mobilizar apoios externos para a construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: “acho que lá houve uma capacidade de articulação para encontrar setores, ou pessoas, ou grupos, ou pesquisas que ajudassem na elaboração” do Plano [Consultor do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA]. Ainda segundo o entrevistado, isso trouxe um diferencial para o Território A, com a elaboração de um Plano que se destaca em relação aos demais territórios pela qualidade técnica.

Somando-se à legitimidade derivada da ONG, a qual se vinculava como uma das condições para que o articulador do Território A pudesse atuar com relativa eficácia como mediador entre os diferentes atores territoriais e, assim, mobilizá-los para participarem das atividades da PDT, era a não identificação explícita do articulador com alguma organização portadora de interesses “particulares”, mas sim com uma entidade visto como relativamente autônoma e “acima” desses interesses e das disputas por eles geradas:

Pelo fato de que a instituição que conduz o Território ter uma ação autônoma, isso tem ajudado a integrar o Território. A [ONG] não

é do MST, do movimento [...] não é nem de A nem de B. Ela é uma instituição autônoma que atua no Território e, com isso, tem ajudado a congregar, a juntar o pessoal e debater. Até pelo fato histórico, 38 anos que atua no Território, dá certa credibilidade e isso ajuda nesse processo. Se você comparar com outro território, onde a instituição que está conduzindo ela se declara de um segmento, isso dificulta muito o debate, cria uma disputa de poder nos próprios movimentos e não avança muito. [Articulador territorial do Território A].

Assim, a habilidade social do articulador territorial, reconhecida por diversos entrevistados, aliada ao fato de representar uma organização que tem credibilidade no Território, contribuiu para um maior engajamento dos atores sociais no processo de desenvolvimento territorial.

No entanto, apesar dessa preocupação em se colocar “acima” dos diferentes interesses presentes e, eventualmente, em disputa no Território, observa-se que o fato de o articulador – e da entidade à qual se vincula – ter uma relação histórica com a agricultura familiar parece implicar uma maior capacidade de mobilização das organizações desse segmento específico, pois são justamente essas organizações aquelas identificadas como tendo a maior participação no Território A.

Pode-se concluir, então, que o articulador desempenha um papel central na implantação e desenvolvimento da PDT no Território A, constituindo-se como o eixo em torno do qual se mobilizam os participantes e se desenvolvem as atividades. No limite, essa centralidade do articulador tende a aparecer como uma forma de dependência, conforme evidenciado na fala de um dos entrevistados:

O papel principal é dele [do articulador]. Acho que até por isso o Colegiado terminou ficando de lado e deixando isso, quem precisava, aí é papel do Colegiado. Precisava desafogar mais o articulador. E como começou, o articulador foi indicado logo no primeiro encontro, o Colegiado não entendeu bem qual era o papel. Só no ano passado que nós elaboramos o regimento interno do Colegiado. Então era praticamente o articulador que fazia tudo. E termina sendo ainda a maior parte das atividades, sendo ele que faz. Então, se o articulador sair, quebra toda essa sequência de atividades. Termina ele controlando, porque quem tem o conhecimento vai mais longe. [Representante do poder público]

O Território B, por sua vez, possuía dois articuladores territoriais no período da pesquisa, sendo as suas contratações financiadas por projetos diferentes: um articulador era contratado para as políticas da SDT, na esfera federal; e outro, para os assuntos relacionados com as políticas territoriais no âmbito estadual.

O articulador territorial contratado para acompanhar as políticas da SDT era ligado ao Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar e à Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar do Estado da Bahia (FETRAF), sendo remunerado por uma cooperativa de assessoria. O articulador com vinculação aos órgãos estaduais era vinculado à Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado da Bahia (FETAG), sendo remunerado por um projeto de um Instituto do governo estadual da Bahia, em parceria com a Secretaria de Planejamento do Estado (SEPLAN).

Outros territórios no estado da Bahia também fizeram a opção pela atuação de mais de um articulador. Contudo, no caso do Território B, a definição de dois articuladores não se colocou meramente como uma escolha do Colegiado, e sim como uma tentativa de conciliação diante de conflitos políticos existentes entre agentes do Território, em particular a FETRAF e a FETAG. Na análise das atas do Colegiado Territorial encontram-se informações sobre a recusa inicial da FETAG, que era a entidade proponente do Território B, em aceitar o articulador definido pelo Colegiado, por este ser vinculado à FETRAF. Como forma de resolução do impasse, decidiu-se, então, pela escolha de mais um articulador, vinculado à FETAG.

A FETRAF surge de um processo de reorganização do sindicalismo rural, tradicionalmente representado pela FETAG. Sua criação significa a organização de uma categoria específica – a agricultura familiar –, a partir de questionamentos da representação feita pela FETAG, associada aos trabalhadores rurais. Segundo Leite (2006, p.72), “desde a segunda metade dos anos 1990 o grupo político-sindical minoritário dentro da Federação (conhecidos como os ‘rurais da CUT’) vem construindo outras ferramentas de ação dentro do campo sindical”. Em 2001, foi fundada a FETRAF-Sul, nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, desencadeando a formação de entidades semelhantes em todo o país.

Na Bahia, a FETRAF surgiu em 2004 e “conseguiu estabelecer um nível de relacionamento político estratégico com os outros atores do meio rural, especialmente ONGs e pastorais, que o fortaleceu e lhe possibilitou marcar um diferencial em contraponto com a FETAG” (LEITE, 2006, p.72). Essa emergência e intervenção da FETRAF produziram, obviamente, fortes

ensionamentos em toda a estrutura do sindicalismo rural do estado, que era historicamente marcada pela atuação da FETAG, presente na Bahia desde 1963. Nesse sentido, o surgimento da FETRAF produz uma disputa política intensa entre as duas entidades sindicais, que vai ter repercussões na implantação da PDT no Território B.

Segundo alguns entrevistados, a FETAG tinha uma presença histórica no Território B, com o controle de grande parte dos sindicatos. Com a constituição da FETRAF e a sua entrada no Território, esse cenário muda e constitui-se uma disputa acirrada entre as organizações. Assim, a escolha de articuladores vinculados às duas Federações, conforme salientado, parece ter sido uma tentativa de responder a esse quadro de disputas, evitando a escolha de um lado em detrimento de outro, o que poderia ter sérias implicações para a implementação da PDT no Território B. Todavia, tal opção acabou sendo ineficaz no sentido de evitar que os conflitos de interesse entre as Federações fossem trazidos para o debate territorial.

Neste sentido, observa-se que o Colegiado Territorial e suas deliberações passaram a ser objeto daquela disputa política, incidindo diretamente sobre a participação dos atores do Território. Essa situação se expressa com clareza no seguinte depoimento de um entrevistado: “no dia que houve lá a votação, eu não votei com ele porque o [meu] Sindicato é filiado à FETAG e a FETAG tem uma política com a FETRAF, e ele é da FETRAF. Mas se ele não fosse, eu tenho certeza que a FETAG apoiaria ele, daria total apoio” [Representante de organização da sociedade civil].

A partir das entrevistas, identifica-se que o papel a ser desempenhado pelo articulador é muito claro para os atores do Território: ele deveria ser o responsável pela articulação entre os diferentes atores do Território, conforme sintetiza o seguinte entrevistado:

[...] primeiro, tem que ser o papel de ouvinte, representar os anseios não só do território, mas, também, ter o papel de aglutinar e, efetivamente, acompanhar os projetos, porque nós temos uma descontinuidade muito grande de informações do próprio MDA, de como os projetos estão, em que pé, qual foram os pontos de estrangulamento, porque os projetos não foram elaborados, o que é que há de empecilho nesses projetos. Esse articulador vai fazer esse papel de aglutinar, como ouvinte, mas também como a pessoa que vai efetivamente acompanhar como está o nível de cada projeto que estamos enviando para o MDA. [Representante de organização da sociedade civil].

No entanto, os entrevistados manifestaram algumas críticas à participação dos articuladores territoriais no processo de construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, apontando para uma certa dificuldade no trabalho de mobilização dos atores territoriais para uma participação efetiva.

A partir da sucinta caracterização da atuação dos articuladores nos dois territórios pesquisados feita, pode-se concluir que o articulador territorial assume centralidade enquanto uma figura mediadora que articula (ou não) os atores sociais do território, tendo uma incidência direta na forma como a participação social na PDT se configura em cada território. É através da mobilização feita pelo articulador, que possui uma relativa discricionariedade na definição de quem é mobilizado e quem não é, que se estabelecem os atores efetivamente incorporados aos mecanismos participativos da PDT. Desta forma, a dinâmica participativa nos territórios (Quem participa? Como participa?) é, em grande medida, condicionada pelo estilo de mediação do articulador, o qual incide na definição das relações entre as diferentes organizações do território.

No Território A, ficou evidente a capacidade do articulador em exercer esse papel e conseguir mobilizar uma maior diversidade de atores territoriais, seja por características próprias definidoras de uma significativa habilidade social, seja pela legitimidade derivada da trajetória e da forma de atuação da entidade que representava. Neste sentido, entrevistados destacaram a habilidade do articulador em lidar com representantes de diferentes segmentos, principalmente com os representantes do poder público municipal, bastante ausentes do espaço de discussão do Colegiado. Para um entrevistado, o articulador do Território A apresentava características importantes, como ser “maleável”, ter “conhecimento” e “muita paciência” [Representante do poder público municipal].

Na medida em que os atores têm capacidades e recursos muito desiguais para participarem do debate territorial, a forma de atuação do articulador também desempenha um papel importante no sentido de estimular/induzir ou obstaculizar/bloquear essa participação. Apesar de a PDT ser uma política pública que tem como um de seus pressupostos o protagonismo da sociedade civil, a participação ainda é muito restrita. Um dos obstáculos ao aumento dessa participação é a falta de conhecimento sobre a própria PDT entre grande parte da população do território, conforme salienta o seguinte entrevistado: “eu sei que a informação na totalidade não chegou ainda com qualidade necessária, ao Seu Zé que mora lá [...], à Dona Menina que mora

ali [...] que são pessoinhas que vão sofrer as influências dessas políticas” [Representante de organização da sociedade civil]. Observa-se, assim, uma desigualdade no acesso às informações sobre a PDT, que tem implicações sobre as possibilidades de participação na mesma. Essa desigualdade pode ser confrontada ou aprofundada pela atuação do articulador territorial, uma vez que este tem um papel central na disseminação das informações sobre a política entre os atores do território. Na medida em que determinados segmentos passam a ter um acesso privilegiado aos articuladores e às informações detidas por estes, pode-se conformar a situação apontada por Bacelar (2010, p.214): “o que se toma muitas vezes como participação social, resulta no domínio de certas organizações, articuladas em torno de posições e interesses”.

Nos casos pesquisados, é possível identificar uma expressiva assimetria em termos da participação das diversas organizações sociais existentes nos Territórios. Apesar da intencionalidade da PDT, especialmente após a instituição do Programa Territórios da Cidade, ser o envolvimento de todos os atores no debate sobre desenvolvimento do território, observa-se que muitas organizações não participam e, entre aquelas que participam, há uma significativa desigualdade em termos de sua relevância nas instâncias de participação da PDT. Se, conforme analisado em outro artigo (SILVA; ROCHA; ALVES, 2012), tal desigualdade está em parte relacionada às diferenças de capacidades, recursos e estratégias das organizações sociais, salienta-se aqui que tal desigualdade também se relaciona com a forma como atuam os articuladores territoriais.

Primeiramente, pode-se identificar o predomínio de organizações vinculadas ao segmento da agricultura familiar (com destaque para as entidades sindicais) nos dois territórios. Neste sentido, entrevistados dos dois casos destacaram essas organizações como sendo aquelas que tendem a ser mais participativas nos Colegiados Territoriais. No entanto, observa-se uma diferença importante entre os territórios pesquisados: o Território A tende a apresentar uma maior diversidade de organizações com participação ativa no Colegiado Territorial em comparação ao Território B, no qual as organizações sindicais da agricultura familiar apresentam um predomínio muito maior. Essa diferença parece, ao menos em parte, estar relacionada à atuação dos articuladores territoriais: enquanto o articulador do Território A tem vínculos com um espectro diversificado de organizações, tendo assim maior capacidade (e, possivelmente, maior interesse) de mobilizá-las para a participação na PDT, os articuladores do Território B tendem a ter uma



inserção mais limitada ao campo das organizações sindicais (e, dentro deste, cada um tende a relacionar-se centralmente com aquelas vinculadas à FETRAF ou à FETAG), limitando sua capacidade (e, possivelmente, seu interesse) de contato e mobilização de outros segmentos do território.

Apesar das limitações existentes, o Colegiado do Território A revelou uma forte capacidade de mobilização dos atores territoriais. O articulador territorial foi considerado uma figura essencial nesse processo, demonstrando habilidade no papel de articulação aliado ao fato de representar uma organização que tem credibilidade no Território e que é identificada com os interesses de um conjunto de atores-foco da política – os agricultores familiares. Esses aspectos contribuíram para um maior engajamento dos atores sociais no processo de desenvolvimento territorial.

O Colegiado do Território B, por sua vez, estava marcado pelo predomínio das organizações sindicais. As disputas entre as organizações sindicais refletiram na articulação territorial, limitando a capacidade de mobilização dos atores sociais, que acabou sendo muito influenciada por disputas políticas.

## **Considerações Finais**

O objetivo deste artigo foi analisar a mediação como um mecanismo importante para explicar a forma como se dá a participação dos atores sociais na política de desenvolvimento territorial. A análise teve como foco o papel do articulador territorial enquanto mediador para o envolvimento dos atores no debate territorial. Conforme observado, o articulador territorial assume uma posição importante, representando um agente de conexão entre as instituições participativas da PDT e as organizações sociais do território e, ainda, entre as próprias organizações sociais.

Na medida em que os articuladores são recrutados entre as organizações dos territórios, eles constituem um dos elementos através dos quais a configuração prévia do associativismo exerce sua influência sobre a forma como que a PDT é implantada em cada território. Ou seja, o articulador tanto pode trazer as relações de disputa quanto as de cooperação previamente existentes no território para o interior dos fóruns e mecanismos da política, contribuindo fortemente para moldar suas características.

A comparação entre os dois Territórios pesquisados mostra que as características dos articuladores, diretamente relacionadas às características

das organizações às quais se vinculam, incidem diretamente em diversos aspectos que conformam os estilos de mediação observados: com quem os articuladores possuem vínculos; a forma mais ou menos inclusiva como atuam; a intencionalidade maior ou menor em construir relações cooperativas entre os atores; entre outros. Os diferentes estilos de mediação praticados pelos articuladores dos territórios pesquisados apresentaram-se como elementos centrais para a explicação das diferenças observadas na dinâmica participativa dos Colegiados Territoriais.

Em um contexto de profunda desigualdade, como o brasileiro, no qual importantes segmentos da sociedade carecem das capacidades e recursos demandados para o acesso ao mundo das instituições (mesmo aquelas definidas como instituições participativas), o papel dos mediadores coloca-se como um mecanismo importante para a superação ou reprodução desses buracos estruturais. Nos casos pesquisados, foi possível identificar que as diferenças nos estilos de mediação e na habilidade social dos mediadores contribuíram diretamente para o estabelecimento de dinâmicas mais ou menos inclusivas.

Além disto, as profundas desigualdades e diferenças entre os atores do território podem se constituir obstáculos à efetiva implementação de uma política pública que depende da participação daqueles atores para atingir seus objetivos. Aqui, também, as diferenças nos estilos de mediação e na habilidade social dos mediadores se mostraram importantes, contribuindo diretamente para o estabelecimento de dinâmicas mais ou menos cooperativas ou, ao contrário, reproduzindo os conflitos prévios.

Para concluir, destaca-se que os resultados desta pesquisa mostram a importância dos contextos de implementação e, especialmente, da atuação dos agentes implementadores para a definição da forma como a participação efetivamente se materializa na vida social. A partir de decisões e ações cotidianamente realizadas, agentes como os articuladores territoriais abordados neste artigo adaptam e, por vezes, redefinem os marcos das políticas públicas que implementam. Mesmo que isto não signifique negar a importância das normativas e dos regramentos formais das políticas, atentar para essa microagência cotidiana dos implementadores que estão nas margens do Estado parece ser um caminho promissor para explicar os profundos descompassos geralmente existentes entre a norma e o fato, entre os ideais participacionistas que animam as políticas e os mecanismos que obstaculizam sua efetivação.

## Referências

- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). (2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, territóriosrurais/xowiki/portlets/territorios/pages/folder-chunk>. Acesso em 10 de fevereiro de 2010.
- AZARIAN, Gholam Reza. (2005). *The general sociology of Harrison C. White: chaos and order in networks*. New York: Palgrave Macmillan.
- ABRAMOVAY, Ricardo. (2003). O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. In: Ricardo Abramovay; *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Editora UFRGS.
- BACELAR, Tânia. (2010). Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. In: Arilson Favareto *et al.*; *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA.
- BAIOCCHI, Gianpaolo; HELLER, Patrick; SILVA, Marcelo Kunrath. (2011). *Bootstrapping Democracy: transforming local governance and civil society in Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- BONNAL, Philippe; MALUF, Renato Sérgio Jamil. (2009). Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. In: Ademir Cazella; Philippe Bonnal; Renato Maluf (Orgs.); *Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO DO BRASIL – Programa Territórios da Cidadania. (2009). Territórios da cidadania: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades (folder informativo).
- BRASIL. (2010). Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/>
- BURT, Ronald Stuart. (2005). *Brokerage and closure: an introduction to social capital*. Oxford: Oxford University Press.
- CARVALHO, José Murilo de. (2001). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- (1989). *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras.
- DELGADO, Nelson Giordano; BONNAL, Philippe; LEITE, Sérgio Pereira. (2007). *Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. Rio de Janeiro: IICA; OPPA/CPDA/UFRRJ.
- DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sergio Pereira. (2011). Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 54, n. 2, p.431-473.
- FAVARETO, Arilson; SCHRODER, Monica. (2007). Do território como “ator” ao território como “campo”: uma análise da introdução da abordagem territorial na política de desenvolvimento rural no Brasil. *Anais do 45º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural*. Londrina: SOBER.
- FAVARETO, Arilson. (2006). A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? *Anais do 44º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural*. Fortaleza: SOBER.
- FLIGSTEIN, Neil. (2001). Social Skill and the Theory of Fields. *Sociological Theory*, 19 (2), p.105-125.

- FREITAS, Alan Ferreira de; FREITAS, Alair Ferreira de; DIAS, Marcelo Miná. (2010). *Gestão social e políticas públicas: uma mudança de abordagem no desenvolvimento rural*. Trabalho apresentado no Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social. Minas Gerais, Lavras.
- GOULD, Roger; FERNANDEZ, Roberto. (1989). Structures of mediation: a formal approach to brokerage in transaction networks. *Sociological Methodology*, Vol. 19, p.89-126.
- LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELLO, Graziela. (2008). Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability: Cidade do México e São Paulo. *Caderno CRH*, v.21, n.52, p.67-86.
- LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. (2006). Representação Política e Organizações Cívicas: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 21, nº60, p.43-66.
- LAVALLE, Adrián Gurza; von BÜLLOW, Marisa. (2014). Sociedade civil e institucionalização da intermediação: Brokers diferentes, dilemas semelhantes. *Política & Sociedade*, v. 13, p. 125-165.
- LEITE, Sérgio Pereira (Coord.). (2006). *Inclusão socioeconômica e desenvolvimento rural na Bahia: uma análise das políticas públicas*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ.
- LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. (2013). Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. *Revista Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p.101-110.
- LIPSKY, Michael. (2010). *Street-level democracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- LOTTA, Gabriela Spanghero. (2012). O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC/Minas.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. (2002). *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. (2007). A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, 70, p.139-170.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. (2009). *Os sentidos da representação política nas instituições participativas*. Trabalho apresentado no 33º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais (ANPOCS).
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. (2010). *Associativismo civil e representação democrática*. Trabalho apresentado no 34º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais (ANPOCS).
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; BORBA, Julian. (2008). Participação, desigualdades e novas institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 44, p. 58-68.
- MARSDEN, Peter. (1982). Brokerage behavior in restricted exchange networks. In: Peter Marsden; Lin Nan (Eds.); *Social structure and network analysis*. Beverly Hills: Sage.
- McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. (2001). *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA) DO BRASIL. (2010d). *Territórios da cidadania: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades* (folder informativo).

- (2009a). Programa Territórios da Cidadania. *Territórios da cidadania: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades* (folder informativo).
- (2009b). *Relatório do Plano de Execução 2009*. Programa Territórios da Cidadania.
- (2005). *Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais*. Brasília: MDA/SDT.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA); CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL (CONDRAF).  
 (2008). *Documento final*. Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, 1.ed. Brasília.
- MISCHE, Ann.  
 (2008). *Partisan Publics: communication and contention across Brazilian youth activist networks*. Princeton: Princeton University Press.
- NEVES, Delma Pessanha (Org.).  
 (2008). *Desenvolvimento Social e Mediadores Políticos*. Porto Alegre: Editora da UFRGS,
- NUSSBAUMER, Beatriz; ROS, Carlos Cowan Ros (Orgs.).  
 (2012). *Mediadores Sociales: en la producción de prácticas y sentidos de la política pública*. Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- OTTMANN, Goetz.  
 (2006). Cidadania mediada: processos de democratização da política municipal no Brasil. *Novos Estudos*, 74, p.155-175.
- PASSY, Florence; GIUGNI, Marco.  
 (2000). Life-Spheres, Networks, and Sustained Participation in Social Movements: A Phenomenological Approach to Political Commitment. *Sociological Forum*, Vol. 15, No. 1, pp.117-144.
- PUTNAM, Robert David.  
 (1996). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas.
- ROCHA, Ana Georgina Peixoto.  
 (2010). *Políticas públicas e participação: os atores sociais na política de desenvolvimento territorial do estado da Bahia*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos.  
 (1993). *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco.
- SCHNEIDER, Sergio.  
 (2004). A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 6, n. 11, p. 88-125.
- SCHNEIDER, Sergio; BLUME, Roni.  
 (2004). Ensaio para uma abordagem territorial da ruralidade: em busca de uma metodologia. *Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba*, n. 107, p. 109-135.
- SCHNEIDER, Sergio; CAZELLA, Ademir; MATTEI, Lauro.  
 (2004). Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: Sergio Schneider; Marcelo Kunrath Silva; Paulo Eduardo Moruzzi Marques (Orgs.); *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: UFRGS.
- SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Orgs.).  
 (2004). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: UFRGS.
- SILVA, Marcelo Kunrath.  
 (2001). *A construção da "participação popular"*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- SILVA, Marcelo Kunrath.  
 (2012). Da Participação à Mediação: reconfigurações das relações sociedade-Estado em quatro experiências de Orçamento Participativo no Brasil. In: Beatriz Nussbaumer; Carlos Cowan Ros (Orgs.); *Mediadores Sociales: en la producción de*

- práticas y sentidos de la política pública. Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- SILVA, Marcelo Kunrath; ROCHA, Ana Georgina; ALVES, Marcia Cristina. (2012). Desenvolvimento territorial e associativismo: uma análise comparativa. *Tomo*, v. 1, p.60-86.
- SILVA, Marcelo Kunrath; ZANATA Jr., Rui. (2010). Desigualdade e associativismo: proximidade espacial e distância social na conformação da sociedade civil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 10, p.115-131.
- SOUZA, Jessé. (2003). *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ.
- VELHO, Gilberto. (1994). *Projeto e metamorfose: antropologia das sociedades complexas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- WOLF, Eric Robert. (1956). Aspects of Group Relations in a Complex Society. *American Anthropologist*, Vol.58, No.6, p.1065-1078.

**Recebido em**  
janeiro de 2014

**Aprovado em**  
junho de 2015

# A relação de parceria entre o INCRA e os movimentos sociais no processo de implementação das políticas de reforma agrária

Camila Penna\*

## Resumo

Movimentos sociais são geralmente considerados agentes de mudança social. Suas ações podem levar a mudanças em regimes políticos ou na cultura política de um país. Mas como avaliar o impacto real dos movimentos nas políticas públicas? Neste artigo argumento que, para apreender como as ações dos movimentos sociais afetam políticas, é necessário olhar para o Estado, onde as políticas são formuladas e implementadas. Discuto como os movimentos sociais brasileiros de luta pela reforma agrária influenciam a autarquia estatal responsável pela reforma agrária, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Por meio de uma descrição etnográfica das interações cotidianas entre burocratas e lideranças de movimentos que ocorrem dentro de uma Superintendência Regional do INCRA, demonstro como os movimentos sociais influenciam as políticas da instituição. Agindo concomitantemente na arena político-institucional e no campo das ações coletivas de protesto, eles definem aspectos-chave das políticas de reforma agrária, como a seleção de propriedades a serem desapropriadas e a seleção de famílias a serem assentadas pela autarquia..

## Palavras-chave

INCRA. Movimentos sociais. Parceria.

## Abstract

Social movements are usually seen as agents of social change. Their actions can lead to changes in political regimes and in national political cultures. But how to assess the actual impact of social movements in public policies? This paper argues that in order to grasp how movements' actions affect policies it's necessary to take a closer look at the state, where policies are actually formulated and implemented. I discuss the case of Brazilian rural

---

\* Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília; bolsista do Programa Nacional de Pós-Doutorado da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) no âmbito do Instituto de Ciência Política (IPOL), da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: camilapennac@gmail.com .

movements' influence on the state institution responsible for agrarian reform. Through an ethnographical description of the interactions between bureaucrats and movement activists inside a regional state office I demonstrate how social movements influence this institution's policies. By concomitantly acting on the political-institutional arena and on the protest arena they define key aspects of the agrarian reform policies, such as the selection of properties to be expropriated and the selection of policy clients.

## **Keywords**

INCRA. Social movements. Partnership.

## **Introdução**

O artigo analisa como os movimentos sociais afetam políticas do Estado. Descreve o caso da influência dos movimentos rurais de luta pela reforma agrária no Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), autarquia responsável pela execução das políticas de reforma agrária. O argumento central é o de que, para apreender o impacto dos movimentos nas políticas públicas, é essencial olhar para o Estado, local onde essas políticas são de fato feitas. Também argumento que a observação etnográfica é o método mais adequado para compreender como os movimentos influenciam as práticas cotidianas dos burocratas do Estado, e, por conseguinte, a forma como as políticas são implementadas.

As relações entre os movimentos sociais rurais e o INCRA foram observadas por meio de trabalho etnográfico, que durou nove meses e foi realizado na Superintendência Regional de Marabá (SR-27), uma das 30 Superintendências da autarquia. Durante esse período, testemunhei uma interação próxima e frequente entre servidores da SR e lideranças de movimentos. Políticas de reforma agrária são fortemente influenciadas por movimentos sociais, que têm um profundo conhecimento dos procedimentos burocráticos internos e exercem influência nos órgãos regionais, tanto por meio de pressão com ações coletivas de protesto como através da participação em reuniões rotineiras e em negociações com servidores da autarquia.

Primeiramente o artigo apresenta algumas contribuições teóricas ao estudo das relações entre Estado e movimentos sociais. A seção seguinte discute o caso da literatura sobre movimentos rurais no Brasil e sua interação



com o Estado ao longo do tempo. Por fim, o artigo traz a descrição etnográfica do caso sob análise e apresenta as principais conclusões permitidas pela interpretação dos dados obtidos no campo.

## Relações entre Estado e movimentos sociais

As relações entre movimentos e Estado foram abordadas em seus diversos aspectos pelas teorias de movimentos sociais. Tilly (1995) e Jonhston (2011) argumentam que movimentos sociais foram importantes para a constituição do Estado democrático, uma vez que mobilizações realizadas ao longo do tempo contribuíram para uma abertura à participação política de classes populares tradicionalmente excluídas. O que começou como medidas tomadas pelas elites para evitar revoltas e revoluções gradualmente se desdobrou em práticas democráticas institucionalizadas.

Para analisar o complexo universo de relações entre Estados e movimentos sociais, Jenkins e Klandermans (1995) propuseram um modelo em forma de losango com quatro vértices: Estado, movimentos sociais, cidadãos e sistema de representação política. Nesse modelo, todos os quatro grupos de atores, representados pelos vértices, estão conectados, e as ações de cada um tem impacto sobre os outros.

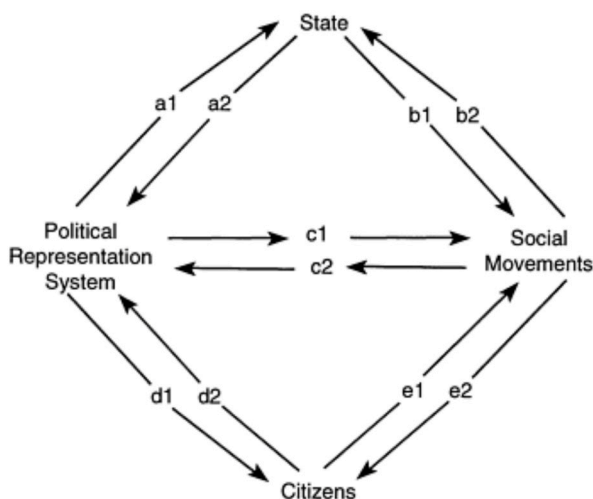


Figura 1: Modelo em forma de losango  
Fonte: JENKINS; KLANDERMANS, 1995: 4.

Cidadãos estão conectados ao Estado pelo sistema político de representação, que abarca os partidos políticos, e pelos movimentos sociais, que se engajam em ações de protesto como tentativas de influenciar políticas públicas. O ponto que os autores fazem é o de que é necessário olhar “para o impacto do protesto social e dos esforços dos movimentos sociais no sistema político, e também para o impacto do sistema político de volta nos movimentos sociais” (JENKINS; KLANDERMANS, 1995: 4-5).

A literatura sobre oportunidades políticas contribui para a análise de como sistemas políticos influenciam ações coletivas, ao gerar expectativas positivas e negativas sobre a probabilidade de sucesso (TARROW, 1998). Algumas das dimensões do ambiente político estão relacionadas a aspectos do Estado: abertura à participação política, grau de tolerância em relação às ações de protesto (ZALD, 1996); definição do que é uma forma legal de protesto e policiamento das ações de protesto (DELLA PORTA, 2006); alinhamento político entre partidos e existência de partidos na aliança governamental que apoiam movimentos sociais (TILLY, 2006).

A noção de repertório também é importante para compreender como movimentos constroem estratégias de luta ao longo do tempo. Repertórios são conjuntos de performances pelas quais movimentos sociais levam a cabo ações de protesto (TILLY, 2006). Performances como marchas, ocupações, atos, abaixo-assinados, entre outras, constituem repertórios de protesto. As formas de ação coletiva escolhidas pelos movimentos sociais para apresentar suas reivindicações são definidas pela interação com o Estado ao longo do tempo (AUYERO, 2002; TILLY, 2006). De acordo com as respostas do Estado às performances de protesto utilizadas pelos movimentos sociais, eles definem quais repertórios são mais eficientes para conseguir seus pleitos.

Para compreender de forma mais ampla os aspectos envolvidos na relação entre movimentos e Estado, também é importante olhar para os impactos dos movimentos nos sistemas políticos. Não apenas os movimentos agem realizando ações coletivas de protesto, eles também agem por meio da política institucional. Goldstone (2003) argumenta que é importante estudar a participação dos movimentos na política convencional. Essa forma de participação é complementar ao protesto, e os movimentos usam ambas as estratégias para obter seus objetivos e influenciar políticas. Munck (1995) também chama atenção para diferentes arenas, nas quais os movimentos agem: a arena social, caracterizada pelas ações coletivas, e a arena político-institucional. De acordo com o autor, a ação na arena político-institucional poderia, em casos de movimentos com orientação política fraca, comprometer a autonomia em relação ao Estado.

Ações de movimentos, tanto na esfera da política convencional como na esfera do protesto, conecta-os também com os partidos políticos. Burstein (1999) argumenta que movimentos sociais são parte da política democrática e, para avaliar os resultados de suas ações, é importante olhar para seu papel no sistema representativo. Movimentos podem influenciar políticas públicas através do processo eleitoral. Suas ações de protesto e suas atividades na política convencional podem fazer com que determinados temas adquiram caráter prioritário na agenda política.

Os impactos dos movimentos no sistema político também podem ser observados na organização e nas práticas de instituições estatais. Meyer (2003) argumenta que as ações dos movimentos podem resultar em mudanças na organização interna do Estado. Ele aponta que a criação de novos departamentos e agências por governos em resposta a demandas e pressões de movimentos não é incomum. Além de influenciar a organização do Estado, os movimentos podem mudar práticas internas de agências estatais e interferir na forma como os burocratas executam seu trabalho, afetando, assim, as políticas públicas de uma maneira menos óbvia, mas altamente eficaz. Esse foi o caso verificado OK na observação etnográfica realizada na Superintendência do INCRA.

Para avaliar os impactos dos movimentos sociais nas políticas públicas, é crucial olhar para o local onde essas políticas são formuladas e implementadas: as agências estatais que executam políticas em contato com os beneficiários. Essas agências são compostas por uma burocracia que trabalha na linha de frente da implementação de políticas, conhecida como *street-level bureaucracy* (LIPSKY, 1980). Os servidores públicos têm opiniões, posições políticas, ideologias e afiliações que influenciam como eles interagem com clientes e definem o formato final da política pública (DUBOIS, 2010). Na Superintendência Regional estudada, os servidores públicos interagem diariamente com lideranças de movimentos que representam os clientes da reforma agrária atendidos pelas políticas do INCRA.

Estudar a interação que toma lugar entre movimentos sociais e burocratas dentro da agência estatal é tão importante para explicar os resultados das ações dos movimentos como analisar as oportunidades políticas à sua volta. Ademais, para entender os vários aspectos envolvidos na relação entre movimentos e Estado, a observação etnográfica é o método mais adequado. Observar o trabalho cotidiano dos burocratas e suas relações com os clientes a partir de um olhar etnográfico ajuda a compreender como as políticas públicas são executadas no dia a dia da agência estatal (SHARMA; GUPTA, 2006; HERZFELD, 2005).

## Relações entre Estado e movimentos sociais no caso estudado

Mais do que em qualquer outra esfera política, o processo de reforma agrária no Brasil tem sido caracterizado por um papel protagonista dos movimentos sociais. Alguns dos mais organizados movimentos do país são as organizações sociais rurais, que têm lutado pela reforma agrária nas últimas três décadas. Dentre elas, a mais estudada e conhecida é o MST (Movimento Rural dos Trabalhadores Sem-Terra).

Além da literatura que foca em aspectos internos desses movimentos, existem algumas contribuições que abordam sua relação com o Estado. A criação e o desenvolvimento do MST, por exemplo, já foram analisados olhando-se para mudanças nas oportunidades políticas ao longo do tempo. As políticas de reforma agrária e as atividades de movimentos sociais de luta pela terra que começaram nos anos 1950 e se intensificaram nos anos de 1960 foram interrompidas pelo golpe militar de 1964, que instaurou um regime autoritário que durou aproximadamente 20 anos. Durante esse período, houve pouco espaço para políticas de reforma agrária e nenhum espaço para o protesto dos movimentos sociais.

Com a transição para a democracia em 1980, a repressão diminuiu, e as oportunidades políticas foram mais favoráveis às atividades dos movimentos sociais. Nesse contexto, o MST e outros movimentos sociais rurais começaram a organizar ações coletivas massivas de protesto. Alguns autores argumentam que essa abertura do regime político em meados dos anos 1980 influenciou positivamente o desenvolvimento dos movimentos sociais rurais, uma vez que o regime político se tornou mais aberto e menos repressivo (ONDETTI, 2008; NAVARRO, 2010). Cabe ressaltar que a organização e a atuação dos movimentos no contexto de transição foram fundamentais para a abertura de oportunidades políticas.

Mais adiante, em meados dos anos 1990, outra mudança na estrutura de oportunidades políticas teria influenciado o crescimento exponencial dos movimentos sociais. Em abril de 1996, depois de uma violenta repressão de uma manifestação do MST em uma rodovia no município de Eldorado dos Carajás, no Sudeste do Pará, a polícia militar estadual executou 19 militantes do movimento. O evento, que ficou conhecido como Massacre de Eldorado dos Carajás, teve repercussão internacional, e isso trouxe o tema da reforma agrária para o topo da agenda política. Em resposta à pressão do movimento, o governo FHC passou a dar mais atenção para as políticas de reforma agrária e começou um programa massivo de desapropriação de terras e criação de

assentamentos (ONDETTI, 2006; FERNANDES, 2000). A ampliação das políticas de reforma agrária nesse contexto de alta visibilidade do tema e de intensificação das atividades dos movimentos também levou ao crescimento e à ampliação das bases desses movimentos. Nesse contexto de intensa atuação e organização dos movimentos, a ocupação de terras se estabeleceu como repertório por excelência para se reivindicar reforma agrária no Brasil, uma vez que ocupar terras aparecia no horizonte das pessoas como uma possibilidade real de acesso à terra (MEDEIROS, 2000).

Esse repertório é caracterizado pela ocupação coletiva de uma propriedade pleiteada pelo movimento e pelo estabelecimento de um acampamento organizado na área da propriedade ou às suas margens. Ao se tornar o repertório mais comum, utilizado por todas as organizações rurais que reivindicam desapropriação de terras e criação de assentamentos (ROSA, 2011), a ocupação seguida pelo acampamento se tornou a linguagem por meio da qual os movimentos comunicam suas demandas ao Estado (SIGAUD, 2005). O repertório foi adquirindo reconhecimento do Estado na medida em que o INCRA foi, ao longo do tempo, negociando as demandas dos acampados com as lideranças dos movimentos. Ao fazê-lo, a autarquia reconhecia não apenas a ocupação e o acampamento como formas de reivindicação legítimas, mas também os movimentos como representantes dos beneficiários das políticas de reforma agrária (ROSA, 2011). A seguir, explicarei por que esse é um exemplo de como os movimentos podem influenciar práticas do Estado.

Intini (2004) e Assis (2007) chamam atenção para o impacto dos movimentos rurais na organização estatal. Os autores realizaram pesquisa na região sul e sudeste do Pará, local onde ocorreu o Massacre de Eldorado dos Carajás, e argumentaram que a pressão exercida após o massacre pelos movimentos organizados influenciou a decisão do governo de criar uma nova Superintendência Regional do INCRA na região, o que ocorreu em 1996<sup>1</sup>, quando foi criada a SR(27), em Marabá. Após a criação da SR, o

---

<sup>1</sup> O Massacre e a criação da SR (27) coincidem com um momento de crescimento do MST na região. O movimento já atuava no sul e no sudeste do Pará desde o final da década de 1980, mas após o evento em Eldorado dos Carajás ganhou maior visibilidade, o que passou a influenciar os repertórios de ação do movimento sindical, organização mais antiga e de maior base na região. Atualmente o movimento sindical, agora dividido entre FETAGRI e FETARE, continua tendo a maior base entre assentados de reforma agrária. Contudo, desde os anos 1990, utiliza o mesmo repertório de ocupação de terra do MST (PENNA, 2013).

poder de barganha dos movimentos na região aumentou significativamente, e eles passaram a organizar acampamentos periódicos e massivos na sede da nova Superintendência. Com seus grandes acampamentos, no final dos anos 1990, os movimentos da região conseguiram influenciar a escolha do Superintendente Regional do novo órgão, após exigir que o gestor anterior fosse exonerado como condição para a desocupação da sede da autarquia (INTINI, 2004). Essa Superintendência em Marabá, a SR(27), foi o local escolhido para a observação etnográfica devido à sua forte e histórica conexão com os movimentos sociais de luta pela reforma agrária.

Em 2003, outra mudança no contexto político brasileiro afetou os movimentos sociais. O Partido dos Trabalhadores (PT) ganhou pela primeira vez as eleições para presidência. Isso representou uma mudança significativa no campo de ação política dos movimentos, uma vez que o partido tinha conexões históricas com os movimentos rurais. Desde a sua criação, em 1980, o PT apoiou a luta pela reforma agrária dos movimentos rurais. Igualmente, as lideranças dos movimentos geralmente apoiam o partido e conseguem votos para seus candidatos.

Vergara-Camus (2009) argumenta que a relação entre o MST e o PT sempre foi estratégica para a ação política do movimento. Ao longo de sua história, o MST apoiou candidatos do partido, e alguns de seus militantes se candidataram a cargos eletivos pelo PT. Existem, atualmente, políticos eleitos que foram militantes ou apoiadores do movimento que frequentemente defendem a causa da reforma agrária. No nível federal, os políticos eleitos para cargos do legislativo compõem o “Núcleo Agrário”, ou a bancada da reforma agrária.

A literatura revisada até aqui ajuda a compreender como os movimentos sociais de luta pela reforma agrária têm interagido com o Estado no Brasil ao longo do tempo. Não obstante, ela se detém nos movimentos e olha para a interação a partir do ponto de vista dos movimentos, enquanto tenta avaliar seus impactos no sistema político. Para apreender como os movimentos afetam as políticas públicas, é fundamental olhar para o lugar onde essas políticas são feitas. É por isso que este artigo tem como foco de observação a autarquia responsável pela implementação de políticas de reforma agrária. Olha-se aqui para a interação entre Estado e movimentos de dentro de uma Superintendência do INCRA e a partir do ponto de vista de seus burocratas, que estão cotidianamente em contato com militantes dos movimentos.

O INCRA é a autarquia criada em 1970 com o propósito de executar políticas de colonização e de reforma agrária. Ela é atualmente vinculada

ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e está descentralizada em 30 Superintendências regionais localizadas em cada estado, além da sede em Brasília<sup>2</sup>. Regiões com alto número de conflitos agrários, como o Pará, têm mais de uma Superintendência. No estado do Pará existem três Superintendências Regionais do INCRA: Belém (SR-01), Marabá (SR-27) e Santarém (SR-30)<sup>3</sup>.

As Superintendências do INCRA executam políticas de reforma agrária no nível regional através de contato regular com movimentos sociais. Elas são locais de interações rotineiras entre burocratas e militantes de movimentos. A grande maioria dos servidores públicos que trabalha nessas regionais ingressou no INCRA por meio de concurso público federal. Há, contudo, gestores, como o caso de alguns superintendentes, que não são servidores de carreira e que ocupam cargos de comissão e foram nomeados devido às suas conexões políticas com o partido. Atualmente, mais da metade das SR são geridas por superintendentes indicados por grupos políticos regionais ligados ao PT.

A observação etnográfica foi conduzida na Superintendência de Marabá (SR-27), que cuida da região do sul e do sudeste do Pará. Essa é uma das mais violentas regiões do país em termos de conflitos agrários, de acordo com os dados sobre Conflito no Campo, produzidos anualmente pela Comissão Pastoral da Terra (CPT). A própria Superintendência Regional em Marabá foi criada no contexto do Massacre de Eldorado dos Carajás e após pressão dos movimentos sociais.

A pesquisa de campo foi realizada entre outubro de 2011 e junho de 2012, período no qual fiquei na Superintendência do INCRA de Marabá. Como parte do trabalho de campo, realizei entrevistas com os servidores para saber suas impressões sobre as ações dos movimentos sociais; participei de reuniões entre gestores e servidores da SR(27) e lideranças de movimentos;

---

<sup>2</sup> A força de trabalho do INCRA é de aproximadamente 6 mil servidores, o que faz do Instituto uma das maiores autarquias brasileiras, menor apenas que o INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social), que tem 37 mil servidores. Dentre os servidores do INCRA, 2 mil ingressaram após 2004, e 2 mil podem se aposentar até o final de 2014 – o que indica uma força de trabalho dividida ao meio em termos do tempo de serviço.

<sup>3</sup> De acordo com dados oficiais disponíveis no site INCRA, atualmente o número total de famílias assentadas é de 956.453. Destas, 227.495 estão assentadas no estado do Pará, divididas entre as três Superintendências da seguinte forma: SR-01 com 84.688, SR-30 com 73.150, e SR-27 com 69.657 ([http://www.incra.gov.br/reforma\\_agraria](http://www.incra.gov.br/reforma_agraria)).

e acompanhei servidores em seu trabalho de atendimento aos clientes que vão à Superintendência.

A seguir, apresento alguns dados etnográficos que revelam como é a interação entre burocratas do Estado e militantes de movimentos que ocorre no interior da Superintendência de Marabá. A relação entre o INCRA e os movimentos sociais é frequentemente denominada “parceria”, tanto pelos servidores como pelos militantes. A descrição a seguir elucida o que essa “relação de parceria” significa.

## **Relação de Parceria**

Cheguei à Superintendência de Marabá em 9 de outubro de 2011. A parte interna do prédio que sedia a SR é formada por um complexo de várias casas interligadas, cercadas por uma grande área verde com árvores e grama. A sala de espera está sempre lotada de trabalhadores rurais que esperam por atendimento. Uma das atendentes da recepção me conta que aproximadamente cem pessoas vêm à SR diariamente. A maioria são clientes<sup>4</sup> que vêm pedir documentos oficiais e buscar informações sobre seu assentamento. Todos trazem um ofício assinado pelo sindicato ou pela organização do movimento, que certifica a autenticidade do pleito apresentado ao INCRA. Esses ofícios são entregues às atendentes, que depois os colocam em um arquivo organizado por ordem cronológica.

---

<sup>4</sup> Palavra que os servidores, notadamente os mais antigos, utilizam para se referir aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.





Figura 2: Interior da SR (27)

Lideranças de movimentos também passam pela recepção da SR diariamente. Elas já são conhecidas de todos os servidores, vêm ao INCRA semanalmente e tratam as atendentes pelo nome. Ao contrário dos clientes usuais, não esperam para ser atendidos, apenas comunicam às atendentes para onde estão indo e entram na SR. Normalmente, eles informam que estão indo para uma reunião com o Superintendente ou com outro gestor, e algumas vezes acompanham um grupo de pessoas como representantes.

Os clientes do INCRA, principalmente os presidentes de associação<sup>5</sup> e lideranças do movimento social<sup>6</sup>, têm profundo conhecimento dos procedimentos burocráticos que guiam a Superintendência Regional em

---

<sup>5</sup> Associações de assentados devem ser criadas nos assentamentos assim que eles são homologados. Registradas em cartório e organizadas de acordo com as determinações do Código Civil, as associações representam o assentamento perante o INCRA e são necessárias para a execução de políticas como crédito, fomento e habitação rural. Os presidentes de cada associação são os porta-vozes do assentamento na SR, e atuam como mediadores entre o órgão e o assentamento.

<sup>6</sup> “Movimento social” é a palavra utilizada pelos servidores da Superintendência para se referir genericamente a todas as organizações representativas dos trabalhadores rurais. As organizações com as quais a SR trabalha são a FETAGRI (Federação dos Trabalhadores da Agricultura), a FETRAF (Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar), e o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra). Os servidores utilizam a palavra “movimento social” para se referir às três organizações ou a uma delas de forma não específica.

Marabá. Quase sempre eles sabem o nome técnico de algo de que precisam e sabem os procedimentos burocráticos necessários para consegui-lo. É muito comum ver um cliente perguntando a um servidor questões específicas sobre a burocracia interna do INCRA.



Figura 3: Recepção

Fora do prédio estão algumas famílias acampadas. Elas estão vivendo em barracos feitos de lona preta e madeira montados em uma praça em frente à sede da SR. Pergunto a alguns servidores quem são aquelas pessoas e eles me explicam que elas são o que sobrou de um grande acampamento organizado pelos movimentos em junho de 2011, três meses antes de minha chegada a Marabá. Cerca de 5 mil pessoas estiveram acampadas na sede da Superintendência Regional por aproximadamente 46 dias. A manifestação foi organizada conjuntamente pelos movimentos sociais que atuam na região com o propósito de pressionar pelo andamento da reforma agrária no sul e no sudeste do Pará.

As reivindicações foram apresentadas em uma pauta unificada, que incluía desapropriação das propriedades especificadas, construção e reforma de estradas em alguns assentamentos, mais recursos para créditos aos assentados e universalização do serviço de assistência técnica para todos os assentamentos da região. Quando perguntei ao Superintendente quais foram os resultados dessa mobilização, ele me disse que depois de 46 dias de acampamento e de negociações em nível regional, o presidente do INCRA

veio a Marabá para negociar pessoalmente com os movimentos. Ele garantiu um aumento extraordinário no orçamento da Superintendência Regional para que ela pudesse atender às demandas apresentadas pelos movimentos. O orçamento programado para a regional de Marabá, no ano de 2011, era de 8 milhões de reais. Depois das negociações entre as lideranças dos movimentos e o presidente do INCRA, o orçamento destinado a Marabá foi para 40 milhões, a serem utilizados para atender às prioridades estabelecidas na pauta dos movimentos sociais. O Ministro de Desenvolvimento Agrário, posteriormente, autorizou o novo orçamento, e os movimentos desocuparam a sede da SR, desfazendo o acampamento que havia durado mais de um mês. As famílias foram desmontando suas barracas e saindo da sede do INCRA em Marabá, exceto algumas que não tiveram suas demandas de desapropriação contempladas e continuaram acampando em uma praça ao lado da SR (27).

Quando cheguei, em outubro de 2011, os servidores estavam trabalhando para cumprir a programação estabelecida pela presidência do INCRA e pela Superintendência nas negociações com os movimentos que seguiram o grande acampamento de junho. Com um aumento no orçamento destinado a atender às demandas específicas dos movimentos sociais, os servidores da SR de Marabá estavam agora trabalhando com um calendário apertado e de acordo com novas prioridades. Uma das mudanças na prioridade das políticas foi determinada pelo aumento significativo do orçamento destinado à assistência técnica. A política de assistência técnica, à qual até então tinha se dado menos importância na SR, se tornou prioritária após a aceitação da pauta apresentada pelos movimentos e após a liberação de uma grande quantidade de recursos para sua execução. Uma equipe especializada do INCRA de Brasília tinha vindo da sede especificamente para auxiliar os servidores de Marabá na execução da política de assistência técnica.

Servidores têm diferentes opiniões sobre a mobilização de junho de 2011 e sobre seus impactos em seu trabalho. Alguns apontam que a ação organizada pelos movimentos foi fundamental para viabilizar o trabalho da Superintendência, porque resultou em um aumento significativo no orçamento, permitindo a execução de ações que não podiam ser realizadas antes por falta de recurso. Outros servidores argumentam que os movimentos sociais são parceiros do INCRA e que, sem suas ações, a autarquia dificilmente sobreviveria. Os servidores responsáveis pela execução da política de assistência técnica apresentaram em um seminário interno a evolução de seu trabalho até aquele momento. O título da apresentação era “*Assistência técnica: uma conquista dos movimentos sociais após a jornada de lutas de 2011*”.



Figura 4: Ocupação do MSR na SR-27 em março de 2012

Juntamente a essas impressões sobre o papel dos movimentos sociais, os servidores também argumentam que, algumas vezes, a relação fica complicada quando as demandas dos movimentos atropelam sua agenda de trabalho. Normalmente, quando os movimentos pressionam com ações coletivas, o Superintendente faz compromissos e estabelece prazos para que as reivindicações sejam atendidas pela SR. Os servidores então têm que se apressar para terminar o trabalho que estão fazendo, ou, em muitas ocasiões, parar o que estão fazendo e se dedicar a outra atividade necessária ao cumprimento dos acordos com o movimento. Alguns servidores também descrevem experiências negativas que ocorreram durante o acampamento de junho de 2011, como roubos, vandalismo, bagunça e depredação do local de trabalho – o que teria ocorrido quando os movimentos “invadiram a Superintendência”.

De volta à recepção, um grupo de pessoas, acompanhada por uma liderança do movimento, acaba de entrar na SR para participar de uma reunião com o Superintendente. Acompanho-os em seu caminho dentro da Superintendência, e, após meia hora de espera, entramos na sala de reuniões juntamente com o Superintendente, com seu Chefe de Gabinete, e com outros servidores.

A liderança sindical começa se apresentando e dizendo que estava ali acompanhando uma associação de acampados, representada pela FETRAF. Explica que a propriedade que pleiteavam, e na qual estavam acampados, deveria ter sido desapropriada há mais de um ano, de acordo com um compromisso estabelecido com o INCRA. Contudo, o processo havia se

perdido na burocracia da Superintendência, e o acordo não estava sendo cumprido.

O representante da associação de acampados adiciona que a propriedade já havia sido declarada como improdutiva, principal critério para a desapropriação, mas ainda não havia sido desapropriada. Ele, em nome das famílias acampadas, requeria formalmente que o INCRA concluísse o processo de expropriação o mais rápido possível e criasse o projeto de assentamento para as famílias acampadas. O representante sindical destaca que o movimento pautou formalmente essa propriedade ao INCRA há muitos anos, e que a autarquia já deveria ter finalizado o processo de expropriação.

Pergunto a um dos servidores sentados ao meu lado o que a liderança quer dizer ao afirmar que o movimento já pautou formalmente a propriedade ao INCRA. Ele me explica que a SR só desapropria terras que são pleiteadas pelos movimentos sociais. Posteriormente, em entrevista, o Chefe da Divisão de Obtenção de Terras da SR me esclareceu por que eles trabalham dessa forma: o INCRA não tem recurso suficiente para inspecionar todas as áreas passíveis de desapropriação para reforma agrária e, por isso, trabalha apenas com áreas indicadas pelos movimentos. Geralmente, esse processo se inicia quando o movimento envia à SR um ofício dizendo que determinada associação, representada pelo movimento, solicita que a propriedade na qual estão acampadas as famílias relacionadas (há sempre uma lista em anexo) seja desapropriada para a criação de um assentamento pelo INCRA. Esses ofícios normalmente são enviados depois que as famílias já ocuparam a área e já estabeleceram um acampamento na propriedade ou às suas margens. Em cada ofício há uma lista com os nomes dos representantes das famílias e com o nome da associação de acampados que coordena o acampamento – eles ficam anexados à carta oficial encaminhada pelo movimento em papel timbrado.

O servidor Chefe me explica ainda que essa é a forma usual de acordo com a qual o setor da SR responsável pela obtenção de terras para reforma agrária trabalha: “sempre em parceria com os movimentos sociais”<sup>7</sup>. Essa relação

---

<sup>7</sup> A possibilidade de indicação, pelos movimentos, de áreas a serem desapropriadas está fundamentada pelo Decreto 2.250, que decreta: “As entidades estaduais representativas de trabalhadores rurais e agricultores poderão indicar ao órgão fundiário federal ou ao órgão colegiado (...) áreas passíveis de desapropriação para reforma agrária” (Decreto 2.250, Artigo 1, 1997). Todos os processos administrativos de desapropriação que consultei na SR, ao longo dos nove meses de campo, se iniciavam com um ofício enviado pelos movimentos que solicitava formalmente a desapropriação da área.

de parceria implica o reconhecimento de um acampamento – geralmente representando por um movimento – pela SR como forma de acesso às terras da reforma agrária.

Em resposta às falas da liderança sindical e do representante do acampamento, o Superintendente Regional esclarece que a SR está fazendo tudo o que pode para concluir o processo de desapropriação, mas, atualmente, não há recurso financeiro disponível para pagar a indenização ao proprietário, o que está atrasando o processo. As lideranças respondem que os compromissos estabelecidos entre o INCRA e os movimentos não estavam sendo cumpridos, o que poderia ter consequências drásticas, uma vez que estava cada vez mais difícil controlar a ansiedade da base, que ansiava pela terra. A iminência de um conflito e a existência de tensão social aparecem como justificativas de quase todas as lideranças de movimentos, e também dos servidores, quando estes querem argumentar pela aceleração do processo.

Às colocações das lideranças, o Superintendente responde recordando aos presentes que seus representantes no Congresso – a bancada da reforma agrária e, principalmente, os parlamentares da região sul e sudeste do Pará – estavam fazendo o possível na esfera da política institucional para conseguir a liberação de mais recursos para a SR-27. Ele menciona especificamente o trabalho de alguns legisladores da região comprometidos com a causa da reforma agrária e que estavam agindo em Brasília, tentando agendar reuniões com representantes do Executivo para discutir o aumento no orçamento para reforma agrária naquela zona emergencial de conflito, a região sul e sudeste do Pará.

Dentre os legisladores mencionados, está uma deputada estadual que foi Superintendente da SR-27. Ela esteve quatro anos à frente da Superintendência e no ano seguinte se elegeu para o cargo legislativo, no qual se mantém pelo segundo mandato. Juntamente com seu marido, atual Chefe de Gabinete do Superintendente, foi uma das fundadoras do PT na região de Marabá, no início dos anos 1980. A partir da articulação com o movimento sindical rural e com outras correntes, eles fundaram uma tendência local do partido, o “PT pra Valer”, que atualmente tem como parte importante de sua base os assentados do INCRA.

Os candidatos dessa tendência sempre falam a favor das políticas de reforma agrária em seu discurso oficial. Nas campanhas eleitorais, as lideranças dos movimentos geralmente apoiam esses candidatos nos acampamentos e assentamentos que representam. Algumas vezes, lideranças que saem de



assentamentos se candidatam pelo “PT pra Valer” e por outras tendências do PT e de outros partidos e disputam eleições municipais para vereadores e, em alguns casos, para prefeitos.

O “PT pra Valer”, tendência local mais forte em Marabá, tem a prerrogativa de indicar gestores para cargos de comissão na SR-27, notadamente o cargo de Superintendente. De acordo com acordos de composição partidária definidos ainda no período de campanha eleitoral para a presidência, os grupos políticos mais fortes aliados ao partido governista em cada região têm o aval do Presidente para indicar Superintendentes para as respectivas regionais do INCRA em sua área de influência política. Esses arranjos políticos são feitos em todas as SR do Brasil. De acordo com os dados disponíveis no Portal da Transparência, consultado em novembro de 2013, 17 dos 30 Superintendentes Regionais exerciam cargos de comissão, de livre nomeação<sup>8</sup>. As nomeações são feitas pelo grupo político de maior influência na área de atuação de cada SR.

No início de 2011, a tendência local “PT pra Valer” indicou para o cargo de Superintendente um ex-militante do MST, filiado ao partido, que veio de Santa Catarina em uma brigada do movimento e que se instalou no Pará há alguns anos, onde foi assentado pelo INCRA e cursou agronomia graças ao PRONERA (Programa de Educação na Reforma Agrária).



Figura 5: Reunião com lideranças de movimentos na sala de reuniões da SR

---

<sup>8</sup> A consulta ao Portal da Transparência também mostrou que da força de trabalho total do INCRA 127 servidores exercem cargos comissionados, ou seja, não são servidores de carreira.

Esse Superintendente, que tem grande familiaridade com os movimentos da região, está agora tentando costurar um acordo com as famílias acampadas presentes da reunião, o qual possa resolver temporariamente o problema dos acampados enquanto a SR aguarda a liberação de recursos para a indenização do proprietário. Ele sugere que os coordenadores do acampamento comecem a fazer uma triagem com as famílias acampadas para auxiliar o trabalho de seleção e cadastramento de futuros clientes, o que será feito por servidores do INCRA no local. A autarquia tem uma série de regras para o assentamento de famílias através do Programa Nacional de Reforma Agrária. Os clientes a serem assentados devem ter baixa renda, devem estar dispostos a viver e produzir no lote adquirido, não podem ser funcionários públicos e não podem ter outra propriedade rural. Mulheres chefe de família e famílias com muitos dependentes também têm prioridade. Para a seleção e cadastro de beneficiários, o INCRA deve levar em consideração todos esses critérios, especificados em normativa interna<sup>9</sup>.

Mas essa é apenas a superfície formal de um processo muito mais complexo de seleção de clientes. Não há nenhuma regra escrita que diga que famílias a serem beneficiadas pelo programa de reforma agrária devem estar associadas a movimentos sociais ou que devem estar acampadas. Na prática, contudo, esses critérios informais são amplamente respeitados pelos servidores da SR-27. Cada servidor os conhece bem e age em conformidade com eles. Os movimentos são os interlocutores do INCRA por excelência, processo que se construiu ao longo do tempo a partir da ação dos movimentos de organização dos trabalhadores rurais, que culminou na própria criação da demanda por reforma agrária, cristalizada nas categorias “sem terra”, “acampados” e “movimento”, a partir das quais as políticas públicas de reforma agrária são formuladas e executadas. Famílias sem-terra, como clientes potenciais da reforma agrária, só têm acesso à autarquia por meio dos movimentos. E a associação de famílias individuais aos movimentos implica a necessidade de que elas participem de um acampamento. Mesmo que não haja nenhuma regra formal que prescreva isso, os clientes do INCRA são inicialmente selecionados pelos movimentos, assim como o são as propriedades a serem desapropriadas. Sobre isso é importante notar que uma das análises que

---

<sup>9</sup> A norma interna que orienta o cadastramento de famílias é a Norma de Execução 45, de 2005, que “Dispõe sobre procedimentos para seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária”.



parte dos servidores da SR faz sobre a relação de parceria com os movimentos sociais é a de que, sem a atuação deles, não haveria políticas de reforma agrária.<sup>10</sup>

Nesse sentido, quando o Superintendente pede às lideranças que realizem uma triagem com as famílias acampadas, o que ele está de fato pedindo é que elas distingam, entre as famílias já selecionadas pelo movimento, aquelas que estão em conformidade com os critérios oficiais do INCRA e aquelas que não o estão. Isso significa que o Estado reconhece e endossa os critérios de seleção dos movimentos, aplicando seus critérios formais ao grupo de famílias previamente selecionado pelo movimento e que já está organizado em um acampamento. É importante lembrar que os movimentos conhecem bem os critérios formais de seleção estabelecidos nas normativas internas do INCRA e seguem também esses critérios no momento de selecionar famílias para o acampamento. Todavia, é comum a presença no acampamento de famílias que não têm o perfil exigido pelo INCRA, como as que já foram assentadas ou que têm um trabalho fixo na cidade. Durante o cadastro e seleção oficial feita pelos servidores do INCRA, essas famílias geralmente são excluídas pelo sistema oficial e não ingressam como clientes da reforma agrária.

É por isso que o Superintendente diz às lideranças que o processo de triagem feito pelos movimentos irá ajudar o trabalho do INCRA ao eliminar famílias que não poderiam se tornar clientes de acordo com as regras da autarquia. Após essa triagem inicial, ele garante que irá enviar uma equipe de servidores ao acampamento para o cadastramento de futuros clientes. Essa solução, de acordo com ele, irá economizar tempo e agilizar o trabalho da equipe do INCRA, uma vez que os servidores só irão cadastrar as famílias passíveis de serem assentadas. Ele conclui argumentando que “com a parceria dos movimentos o processo correrá mais rápido”.

As lideranças presentes concordam com a solução dada pelo Superintendente, ressaltando que a relação de parceria com o INCRA tem sido muito importante para o andamento das políticas de reforma agrária na região. A liderança sindical conclui elogiando a proposta do Superintendente que “respeita a organização interna do movimento”. Com isso, ele quer

---

<sup>10</sup> Wolford (2010) assinala que a participação do MST na implementação de políticas junto ao INCRA se deve à histórica falta de prioridade do governo brasileiro em relação ao tema da reforma agrária, o que culminou em um órgão mal financiado e sem pernas para executar todas as suas atividades, e na delegação de algumas tarefas para o movimento.

dizer que a SR respeita e não interfere no processo de seleção de famílias feito pelo movimento. Para concluir a reunião, o Chefe de Gabinete do Superintendente assinala que o processo de seleção feito pelo movimento é muito importante para a SR, uma vez que os movimentos estão mais perto dos trabalhadores rurais e potenciais clientes do INCRA e conhecem melhor as famílias que têm perfil de clientes da reforma agrária.

A reunião termina, e a liderança sindical começa uma conversa informal com os servidores sobre as eleições municipais de outubro de 2012. Ele é uma liderança sindical antiga e bem conhecida na região, que está presente quase que diariamente na SR-27. Geralmente, acompanha grupos de trabalhadores e associações de acampados e de assentados apoiados pela FETRAF nos trâmites internos da Superintendências, como nessa reunião com o Superintendente. Todos os servidores da SR o conhecem e agora, ao final da reunião, ele comenta com os servidores presentes na sala sobre sua candidatura a vereador pelo município de Marabá nas próximas eleições. Ele conta que decidiu se candidatar após articulação com o “PT pra Valer”, que está apoiando sua candidatura.

## **Considerações finais**

Este artigo teve como objetivo mostrar como as ações dos movimentos sociais podem ter impacto nas políticas públicas. O argumento central é o de que, para avaliar como movimentos influenciam políticas, é necessário olhar para o Estado, onde as políticas são feitas. Analisei o caso da influência dos movimentos sociais rurais na autarquia responsável pela implementação das políticas de reforma agrária a partir da observação etnográfica de uma Superintendência Regional no INCRA. Por meio da observação, foi possível identificar que os movimentos rurais têm uma grande influência na definição de como as políticas de reforma agrária são implementadas pela SR. Essa influência é exercida de diferentes formas.

Os movimentos estão completamente familiarizados com os procedimentos burocráticos da autarquia e se relacionam de forma próxima e rotineira com os servidores. Olhando a partir de dentro da Superintendência, foi possível apreender o grande poder de barganha que os movimentos têm quando realizam ações coletivas massivas, como o grande acampamentos em junho de 2011 na sede da SR(27). A importância dos movimentos para a autarquia responsável pela execução da reforma agrária fica evidente quando se olha

para o significativo aumento no orçamento destinado à SR autorizado após a ocupação de junho. A observação etnográfica também me permitiu ver a complexidade e heterogeneidade das posições dos servidores quanto ao papel dos movimentos. Suas ações claramente têm impacto no trabalho cotidiano dos servidores da SR, e, ao mesmo tempo em que os burocratas reconhecem a importância dos movimentos, eles também se sentem pressionados e, algumas vezes, sobrecarregados pela quantidade e pela urgência das demandas.

A influência dos movimentos sociais nas políticas públicas também é revelada pela descrição da relação de “parceria”. Essa noção, utilizada tanto pelas lideranças como pelos servidores para qualificar a relação entre INCRA e movimentos, expressa os elementos por meio dos quais os movimentos influenciam a implementação das políticas. O movimento é parceiro do INCRA em dois processos importantes: a definição de propriedades a serem expropriadas para propósitos de reforma agrária e a seleção de famílias que serão clientes do INCRA. A primeira forma de cooperação está diretamente conectada ao repertório do movimento de ocupação e acampamento. O repertório é a linguagem pela qual se comunica efetivamente ao INCRA quais áreas devem ser desapropriadas.

O segundo processo no qual a relação de parceria se expressa é a seleção de famílias. Nesse aspecto, as ações coletivas dos movimentos sociais, especificamente o acampamento como forma de reivindicar reforma agrária, foram completamente internalizadas nas práticas da SR. Não apenas os servidores respeitam a seleção de famílias organizadas pelos movimentos, mas também consideram o acampamento como o meio legítimo de acesso às políticas de reforma agrária. É importante ressaltar que esse “aprendizado” dos repertórios dos movimentos como forma reconhecida e rotineira de executar as políticas não é comum apenas dentre os servidores ligados ao partido e aos movimentos e que ocupam cargos de comissão. Essa forma de trabalhar orientada pelas ações coletivas utilizadas pelos movimentos é aprendida e atualizada constantemente por servidores públicos aprovados em concursos recentes.

Para apreender a complexidade da relação de parceria entre movimentos e INCRA, é relevante ressaltar também o papel do partido político. O PT permeia a relação entre os atores e tem influência tanto sobre as ações da Superintendência como sobre as ações dos movimentos. O partido é a cola que liga movimentos sociais a alguns servidores públicos, tais como o Superintendente, o Chefe de Gabinete e outros gestores que ocupam cargos de confiança. É devido a seus laços com o PT e com os movimentos que

esses gestores podem construir acordos e articular soluções entre a SR e as lideranças. Também é importante lembrar que servidores e lideranças algumas vezes se tornam políticos, e que lideranças e militantes partidários algumas vezes se tornam servidores.

O modelo proposto por Jenkins e Klandermans (1995) oferece uma boa orientação para a interpretação do caso analisado aqui, na medida em que considera a influência mútua que movimentos sociais (que representam cidadãos) podem ter sobre o Estado e sobre o sistema político representativo. O PT, como parte desse sistema, apareceria no modelo do losango como um conector entre cidadãos, movimentos e Estado. O Estado, representado no estudo pelo braço do Executivo responsável por implementar políticas de reforma agrária, também está conectado ao partido e aos movimentos sociais, exercendo influência e sendo influenciado por ambos.

Em um nível mais abrangente, esse modelo ajuda a compreender a interação entre INCRA, movimentos, partidos e clientes, ao propor a noção de que esses atores estão conectados e exercem influência uns sobre os outros. A observação etnográfica apontou, contudo, para uma sobreposição entre atores localizados nos diferentes vértices do losango proposto por Jenkins e Klandermans (1995): o representante estatal (Superintendente) ex-militante do PT; as lideranças do movimento social que passam a ocupar cargos no sistema político representativo por meio do partido; os servidores do Executivo (de carreira ou não) que pleiteiam cargos eletivos.

Essas sobreposições apontam para o fato de que não se trata apenas da influência de um tipo de ator (ou vértice do losango) sobre o outro, uma vez que as fronteiras que os delimitam não estão inteiramente fechadas. No caso da “relação de parceria” observada, fica claro que os movimentos têm grande influência na SR e nas políticas de reforma agrária devido, em grande medida, à sua capacidade de organização, mobilização e pressão. Mas também fica claro que essa influência se deve ao “trânsito institucional” de militantes pelo Estado (SILVA; OLIVEIRA, 2011), e à atualização, nas práticas cotidianas dos servidores, da legitimidade do movimento como representante dos clientes.

## Referências

- AUYERO, Javier.  
(2002). *La Protesta: retratos de la beligerância popular em la Argentina democrática*. Centro Cultural Rojas-UBA. Buenos Aires.
- ASSIS, Wagner.  
(2007). *A construção da representação dos trabalhadores rurais no sudeste paraense*. Tese de Tese de doutorado apresentada a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- BURSTEIN, Paul.  
(1999). Social movements and public policy. In: Marco Giugni; Doug McAdam; Charles Tilly (Eds.); *How social movements matter*. Mineapolis: University of Minesotta Press.
- BRASIL.  
(1997). Decreto nº 2.250, de 11 de junho. Dispõe sobre a vistoria em imóvel rural destinado à reforma agrária e dá outras providências
- DELLA PORTA, Donatella.; DIANI, Mario.  
(2006). *Social movements: an introduction*. Massachusetts: Blackwell Publishing.
- DUBOIS, Vincent.  
(2010). *The bureaucrat and the poor: encounters in French welfare offices*. Burlington: Ashgate.
- FERNANDES, Bernardo Mançano.  
(2003). O MST e os desafios para a realização da reforma agrária no governo Lula. *Observatorio Social de América Latina*, vol. 11, p. 31-40.
- GOLDSTONE, Jack.  
(2003). Introduction: Bridging institutionalized and noninstitutionalized politics. In: Jack Goldstone; *States, Parties and Social Movement*, p. 281-309.
- HERZFELD, Michael.  
(2005). Political Optics and the Occlusion of Intimate Knowledge. *American Anthropologist*, vol. 107, Issue 3, pp. 369–376, 2005.
- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA).  
(2005). NORMA DE EXECUÇÃO/INCRA/DT/nº 45, de 25 de agosto. Dispõe sobre procedimentos para seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária.
- INTINI, João Marcelo.  
(2004). *Luzes e Sombras*. Negociação e diálogo no sul e sudeste do Estado do Pará. Dissertação de Mestrado apresentada a Universidade Federal do Pará.
- JENKINS, John. Craig; KLANDERMANS, Bert.  
(1995). *The Politics of Social Protest: comparative perspectives on states and social movements*. University of Minnesota.
- JONHSTON, Hank.  
(2011). *States and social movements*. Malden, MA: Polity Press.
- LIPSKY, Michael.  
(1980). *Street-level Bureaucracy*. Dilemmas of the individual in the public service. Nova Iorque: Russel Sage Foundation.
- MEDEIROS, Leonilde.  
(2000). Conflictos sociales rurales en el Brasil contemporâneo. *Observatorio Social de America Latina*, vol. 1, n. 2, p. 37-44.
- MEYER, David.  
(2003). How social movements matter. *Contexts*, vol. 2, Issue, 4, p.30-35
- MUNK, Gerardo.  
(1995). Actor Formation, Social Co-Ordination, and Political Strategy: Some Conceptual Problems in the Study of Social Movements. *Sociology*, vol. 29, n. 4.
- NAVARRO, Zander.  
(2010). The Brazilian landless movement: critical times. *REDES*, vol. 15, n. 1, p. 196-223.

- ONDETTI, Gabriel.  
(2008). *Land, protest and politics: the landless movement and the struggle for agrarian reform in Brazil*. State College, PA: Pennsylvania State University Press.
- ONDETTI, Gabriel.  
(2006). Repression, opportunity, and protest: Explaining the takeoff of Brazil's Landless Movement. *Latin American Politics and Society*, vol. 48, Issue 2, p. 61-94.
- PALMEIRA, Moacir.  
(1994). Burocracia, política e reforma agrária. In: Leonilde Medeiros et al. (Orgs.); *Assentamentos Rurais: uma visão multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp.
- ROSA, Marcelo.  
(2004). As novas faces do sindicalismo rural brasileiro: a reforma agrária e as tradições sindicais na Zona da Mata de Pernambuco. *Dados*, vol. 47, n. 3.
- ROSA, Marcelo.  
(2011). *O Engenho dos Movimentos: reforma agrária e significação social na zona canavieira de Pernambuco*. Rio de Janeiro: Garamond.
- SCOTT, James.  
(1998). *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale: University Press.
- SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil.  
(2006). *The Anthropology of the State: a reader*. Oxford: Blackwell.
- SIGAUD, Lygia.  
(2005). As condições de possibilidade das ocupações de terra. *Revista Tempo Social*, vol. 17, n. 1, p. 255-280.
- SILVA, Marcelo; OLIVEIRA, Gerson.  
(2011). A face oculta dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, ano 13, n° 28.
- TARROW, Sidney.  
(1998). *Power in Movement: Social movements. Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TILLY, Charles.  
(2006). *Regimes and Repertoires*. Chicago: Chicago Press.
- (1995). *Popular Contention in Great Britain, 1758-1834*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- VERGARA-CAMUS, Leandro.  
(2009). The Politics of the MST: Autonomous Rural Communities, the State, and Electoral Politics. *Latin American Perspective*, vol. 36, Issue 178.
- WOLFORD, Wendy.  
(2010). Participatory democracy by default: land reform, social movements and the state in Brazil. *The Journal of Peasant Studies*, vol. 37, n. 1, p. 91-109.
- WOLFORD, Wendy; WRIGHT, Angus.  
(2003). *To Inherit the Earth*. California: Food First Book.
- ZALD, Mark.  
(1996). Culture, Ideology, and strategic framing. In: Doug McAdam; John McCarthy (Orgs.); *Comparative perspective on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Recebido em**  
dezembro de 2013

**Aprovado em**  
fevereiro de 2015

# Legislação Participativa: atores, iniciativas e processo legislativo

Rony Coelho\*

## Resumo

A pesquisa apresentada trata dos atores, iniciativas e processos envolvidos na concepção de legislação participativa implícita em seu objeto, a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (CLP). A investigação procurou responder, por um lado, se a CLP possui a capacidade de incluir iniciativas de lei no processo legislativo. Por outro lado, discutiu-se sobre um dos possíveis efeitos desse modelo institucional em ter credenciado organizações civis para proporem iniciativas de lei no nível federal. Em relação ao primeiro ponto, os resultados sinalizam para uma real capacidade e elevado potencial de inclusão de iniciativas através do mecanismo no processo legislativo. Porém, ao iniciarem a tramitação, elas encontram uma série de entraves, que se inserem no problema da relação entre legislativo e executivo. Em relação ao segundo ponto, sugere-se que organizações civis estão a exercer função de representação no lócus que, por excelência, é o da representação política tradicional. Além disso, e anterior a essas discussões, questiona-se sobre o surgimento da CLP no interior do legislativo. A investigação aponta para processos de reformas institucionais mundo afora, além de um contexto nacional de crescente proliferação das chamadas instituições participativas.

## Palavras-chave

Participação política. Processo legislativo. Comissão de Legislação Participativa.

## Abstract

This paper presents a research which deals with actors, initiatives and processes involved in the designing of a participatory legislation embedded in its purpose, the Participatory Legislation Committee of the House of Representatives. The study sought to answer, on the one hand, if the committee has the ability to include legal initiatives in the legislative process. And, on the other hand, it was also considered the possible effects of this institutional model

---

\* Doutorando em Ciência Política no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); bolsista de doutorado da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: coelhorgs@yahoo.com.br .

which has accredited civil society organizations allowing them to propose legal initiatives at federal level. Considering the first point of focus, the results showed a real capacity and high potential to include initiatives in the legislative process. However, before these initiatives can be advanced they encounter a number of obstacles born from the relationship between legislative and executive. Considering the second point of focus, it can be suggested that civil organizations are exercising a representation function in a sphere which is by nature the one of traditional political representation. In addition, and prior to these matters, the issue is the emergence of the committee in the legislative. This research points to institutional reform processes around the world, as well as a national context with an increasing proliferation of what has been known as participatory institutions.

## Keywords

Political participation. Legislative process. Committee of Participatory Legislation.

## Introdução

O Brasil, nos últimos anos, tem se tornado um laboratório de experiências de incorporação e/ou incidência de cidadãos e organizações civis nos processos políticos institucionais. Com efeito, em termos comparativos a outros países, a literatura teórica nacional especializada tem registrado uma grande quantidade e variedade, em meio à crescente institucionalização, de canais institucionais de participação e representação de atores sociais.

Independentemente das avaliações céticas ou esperançosas que se possa ter e/ou fazer em relação a esses canais, dentre os arranjos institucionais existentes, alguns são mais conhecidos, como os casos dos orçamentos participativos, dos conselhos gestores de políticas públicas, dos planos diretores municipais e, mais recentemente, das conferências nacionais, e estudados em maior profundidade. Mas, além desses, ainda existem vários outros, menos conhecidos e menos analisados.

É um desses arranjos, que ainda não logrou receber a devida atenção como referencial empírico na Ciência Política, que se abordou como objeto de investigação na pesquisa que ora se apresenta. Trata-se da Comissão Permanente de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (doravante CLP). Sendo assim, o propósito deste artigo é apresentar e discutir alguns dos principais resultados de uma dissertação intitulada *Legislação Participativa: atores, iniciativas e processo legislativo. Um estudo de caso da Comissão de Legislação*



*Participativa da Câmara dos Deputados (2001-2011)*<sup>1</sup> (COELHO, 2013a).

A CLP assumiu o formato institucional de uma comissão permanente na estrutura interior do processo legislativo com a principal função de receber sugestões legislativas de organizações civis, como será visto em maiores detalhes. A pesquisa mencionada buscou compreender e analisar alguns dos fatores e processos implícitos na concepção de *legislação participativa* expressa na denominação do mecanismo. Tais fatores e processos, mais especificamente, dizem respeito aos atores, às iniciativas e aos procedimentos da comissão, que se encontram, por sua vez, inscritos no processo legislativo, como sugere o subtítulo da pesquisa. Desse ponto de partida, elegemos, então, os seguintes objetos mais específicos a serem investigados: i) as organizações civis que apresentaram alguma sugestão legislativa à CLP; ii) as sugestões legislativas em si (quantidade e conteúdo); iii) a apreciação e tramitação interna (na CLP) e externa (no processo legislativo) das sugestões legislativas; iv) o colegiado da CLP, isto é, sua composição parlamentar<sup>2</sup>. Dado esse enquadramento, surgiram problemas de pesquisa postos aqui em dois planos que se sobrepõem: i) sobre o funcionamento e o desempenho da CLP; ii) sobre os atores que de alguma forma têm se apropriado desse espaço.

Desse modo, as principais questões que moveram a investigação podem ser sintetizadas nas seguintes indagações: i) qual a capacidade da CLP de incluir efetivamente projetos legislativos de iniciativa de organizações civis no processo legislativo?; ii) quais os efeitos do fato de a CLP credenciar associações civis para proporem iniciativas de lei no âmbito federal?; Acrescente-se a essas: iii) como explicar o surgimento de um mecanismo que admite a inclusão de iniciativas legislativas de organizações civis no interior do processo

---

<sup>1</sup> Trata-se de pesquisa de mestrado em Ciência Política defendida pelo autor deste artigo, sob a orientação do prof. Dr. Bruno Wilhelm Speck, no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

<sup>2</sup> Esse último ponto, a composição parlamentar do colegiado, não será tratado nesse artigo dado os limites de espaço. Podemos apontar, no entanto, que há indícios de que um pequeno grupo delimitado de deputados tem levado a cabo as atividades da comissão ao longo do período. Entre esses membros podemos citar, por exemplo, a deputada Luiza Erundina, primeira presidenta da CLP em 2001 e que esteve presente na composição do colegiado durante todos os anos investigados (2001-2011). O fato de as atividades da comissão estarem, aparentemente, concentradas em um pequeno número de membros (deputados) mais ativos talvez ajude a explicar, em parte, a tramitação interna das sugestões e o relativo sucesso do funcionamento da comissão no longo prazo, como sugere os dados encontrados na pesquisa (COELHO, 2013a).

legislativo? Eis as questões, trabalhadas de forma aprofundada na pesquisa citada, que receberão tratamento neste artigo. Obviamente, muitos pontos ficaram aqui sem espaço para tratamento adequado, sendo que alguns deles estão indicados no texto e/ou em notas de rodapé. Todavia, procuramos dar ênfase e tratar de modo circunscrito os eixos de análise que sustentam mais solidamente os resultados que serão apresentados, estritamente em relação ao proposto aqui.

Conforme a estrutura deste texto, considerações sobre o embasamento teórico da formulação das questões apresentadas e, principalmente, seus desdobramentos (resultados) serão tratados, cada qual, nas seções que seguem (seções 2, 3 e 4). Antes, porém, uma seção inicial será útil para análise descritiva da CLP (seção 1), a qual também permitirá apontamentos para a compreensão do recorte empírico e, portanto, do que será tratado posteriormente. Resgatando as principais proposições, encerraremos tecendo breves considerações finais (seção 5).

## **1. Comissão de Legislação Participativa: atribuições e funcionamento**

Como princípio normativo, a Comissão de Legislação Participativa (CLP) é um mecanismo que tem o propósito de estimular a “participação popular” no interior do Legislativo (SANTOS *et al.*, 2002; BRAGA, 2005; SANTOS, 2007; SILVA, 2009, LIN, 2010). Como o próprio nome sugere, trata-se de um colegiado composto por deputados federais, que integra o sistema de órgãos internos da Câmara. Mais especificamente, faz parte da estrutura de comissões permanentes<sup>3</sup>. A rigor, esses são órgãos de “caráter técnico-legislativo ou especializado”, responsáveis por parte do funcionamento do *processo legislativo*, este último entendido como uma sucessão de atos realizados para a produção de normas jurídicas. Nesse processo, comissões permanentes

---

<sup>3</sup> Atualmente a Câmara dos Deputados conta com 21 comissões permanentes, incluindo a CLP. Citamos aqui apenas algumas delas: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania; Comissão de Direitos Humanos e Minorias; Comissão de Finanças e Tributação; Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; Comissão de Educação; Comissão de Cultura, entre outras. Vale lembrar que essas duas últimas foram criadas recentemente, no início de 2013, a partir do desmembramento da Comissão de Educação e Cultura.

têm “por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar” (RICD, art. 22, I).

Criada em agosto de 2001, foi atribuída à CLP, como principal competência, a capacidade de: (i) receber diversos tipos de sugestões legislativas (doravante SUGs) oriundas de organizações civis legalmente constituídas; (ii) apreciar e deliberar sobre as sugestões acatadas, normalmente manifestando-se por meio de parecer favorável ou contrário; (iii) dar encaminhamento às sugestões com parecer favorável, conforme requerido para cada tipo de proposição. No caso das sugestões de iniciativas de leis aprovadas, isto é, com parecer favorável aprovado no plenário da CLP, são encaminhadas para iniciarem os trâmites no processo legislativo.

Em virtude do caráter das sugestões passíveis de serem acatadas e de seu formato institucional, pode-se considerar, por um lado, que a CLP “foi concebida para viabilizar as propostas legislativas populares” (BANDEIRA, 2001, p.5). Isso quer dizer viabilizar a tramitação, no Congresso, de proposições de iniciativa de organizações civis. Por outro lado, pode-se considerar que o colegiado fora concebido também como um “instrumento inovador das relações entre parlamento e sociedade” (BRASIL, 2002, p.15). A aludida “relação” tem a ver com que a competência do colegiado não se limita ao recebimento de iniciativas de leis. Esse seria um espaço aberto a um amplo escopo de formas de interação, algumas delas possibilitando contato direto com parlamentares ou ministros, por exemplo, como são os casos das sugestões de audiências públicas ou das sugestões solicitando informações e esclarecimentos junto a autoridades.

De todo modo, a implementação da CLP esteve respaldada pelas modificações impressas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Sua competência e atribuições, assim como o seu modo de funcionamento, são delimitadas de modo mais específico por seu Regulamento Interno (RI-CLP), com seus 12 artigos<sup>4</sup>. Dito isto, para melhor descrever o mecanismo, recorreremos ao procedimento de expor o conteúdo do RI-CLP agrupando algumas de suas informações. Essa exposição, mais descritiva, será acompanhada de algumas considerações mais analíticas, as

---

<sup>4</sup> A análise ora empreendida está baseada no RI-CLP em vigor no ano de 2012. Esclarecemos, no entanto, que, ao longo do período de existência da comissão, houve perdas e ganhos de prerrogativas. No estudo de Coelho (2013a) essas perdas e ganhos são devidamente pontuados ao longo do período (2001-2011).

quais são de inteira importância para as análises que seguirão nas seções posteriores.

Tomando o procedimento proposto, em primeiro lugar ficou estabelecido que as *sugestões de iniciativa legislativa* (SUGs) serão “apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos” (RI-CLP, art.2). O que significa, com poucas exceções<sup>5</sup>, que podem submeter SUGs à CLP uma ampla pluralidade de organizações, desde que atendam a alguns requisitos básicos, dentre os quais: i) “registro dos atos constitutivos”, seja em cartório ou de outro órgão competente, como o Ministério do Trabalho, dependendo do tipo de organização; ii) “documento legal que comprove a composição da diretoria efetiva” da organização; iii) “ata da reunião em que se deliberou sobre a sugestão de iniciativa legislativa [...] nos termos de seu estatuto” (*ibidem*).

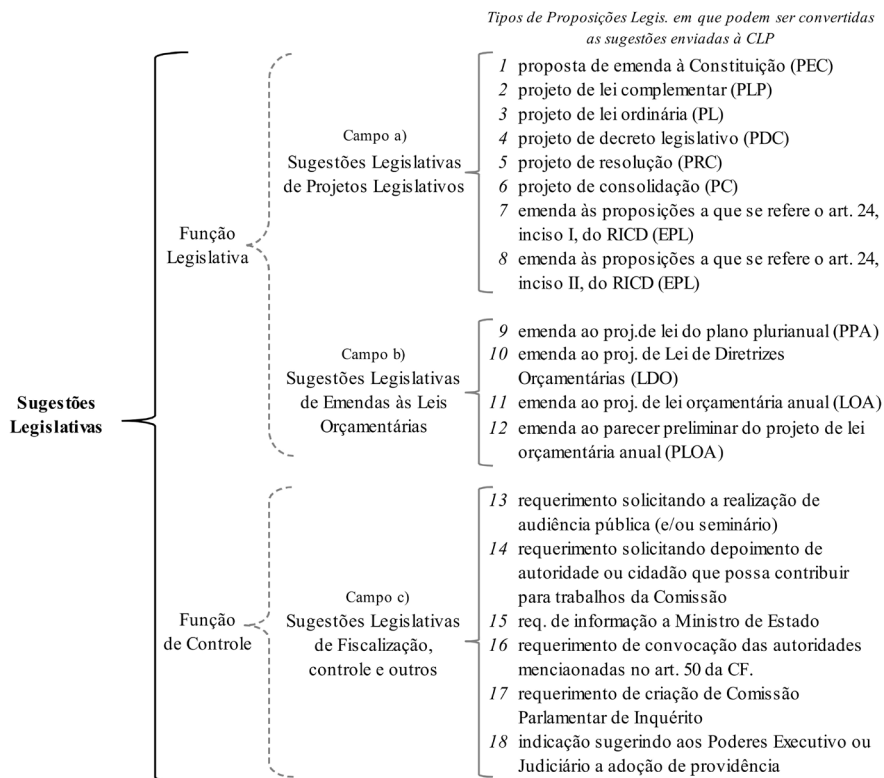
Em segundo lugar, cabe indicar que ficou estabelecido regimentalmente o procedimento para o recebimento das SUGs. Estas serão recebidas pela secretaria da CLP, à qual caberá fazer uma análise prévia sobre a sua admissibilidade, basicamente conferindo se a documentação exigida tem procedência legal (*ibidem*). Nesse quesito, vale informar também que não há grandes exigências quanto à formalidade das SUGs em si – por exemplo, quanto aos aspectos técnicos legislativos ou redacionais -, desde que sejam inteligíveis, pois está previsto que caberá à CLP “promover e observar, quando couber, a adequação formal da sugestão para assegurar-lhe as mínimas condições de redação e técnica que a habilitem a tramitar” (RI-CLP, art.6).

Em terceiro lugar, pode-se mencionar que as SUGs passíveis de serem acatadas podem ser classificadas em até 18 tipos distintos de *proposições legislativas* (RI-CLP, art.4), este último termo entendido como “toda matéria sujeita a deliberação na Câmara” (RICD, art.100). O esquema a seguir apresenta quais são essas proposições. Dado o leque de possibilidades, e para o propósito da pesquisa, empreendemos uma operação analítica de dividi-las por funções do Legislativo (leia-se função legislativa e função de controle). Além disso, conforme segue, elas foram divididas em (o que vamos chamar de) *três* campos distintos: i) *Sugestões Legislativas de Projetos Legislativos* (doravante SPL; campo a); ii) *Sugestões Legislativas de Emendas às Leis Orçamentárias*

---

<sup>5</sup> Veda-se a participação também aos órgãos e entidades da administração pública que não possuem participação paritária da sociedade civil; e aos organismos internacionais. (RI-CLP, art.3)

(doravante SEO; campo b); iii) *Sugestões Legislativas de Fiscalização, controle e outros* (doravante SFC; campo c) (COELHO, 2013a, p.77).



Esquema 1: Tipos de proposições legislativas em que podem ser convertidas as SUGs enviadas à CLP

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Regimento Interno da CLP. Baseado em SANTOS *et al.*, 2002.

Esse esquema (baseado em SANTOS *et al.*, 2002), ao mesmo tempo em que apresenta um quadro dos tipos de proposições em que podem ser transformadas as SUGs admitidas pela CLP, consiste também em uma operação analítica que visou preparar o terreno para o recorte de pesquisa empreendido<sup>6</sup>, como veremos adiante (*cf.* seção 3).

<sup>6</sup> Adiantando-se, o foco da pesquisa se concentrou nas sugestões legislativas de projetos legislativos (SPL, campo a). No entanto, na pesquisa original, são dedicadas algumas seções para tratar tanto das SEO (campo b) quanto das SFC (campo c). Neste artigo nos limitamos estritamente a tratar das SPLs. (*cf.* nota 16).

Dando continuidade à análise sobre as competências e atribuições da CLP, todavia, um quarto ponto a ser levantado diz respeito à tramitação das SUGs, que ocorre em duas etapas. A primeira, no âmbito da própria CLP. A segunda, no âmbito da Câmara e/ou do Congresso, conforme o caso. Na primeira etapa, depois de as SUGs serem admitidas, o presidente do colegiado designa um relator para elaborar parecer, o qual, posteriormente, é levado à votação no plenário da Comissão. Normalmente, se o parecer for contrário, e aprovado, a sugestão é arquivada (rejeitada)<sup>7</sup>. Se o parecer for favorável e aprovado, a sugestão segue para demais encaminhamentos. No caso das sugestões de iniciativa legislativa (SPL), são transformadas em proposições da CLP e seguem para os trâmites no processo legislativo. No caso da realização de audiências públicas, os encaminhamentos ficam por conta da própria comissão, contando com recursos próprios para tal<sup>8</sup>.

Na segunda etapa, isto é, quando uma SPL é transformada em proposição legislativa, esta deve tramitar como qualquer outra proposição de qualquer outra comissão permanente. Sabe-se que essas devem tramitar em caráter de prioridade e necessariamente ir ao Plenário da Câmara para deliberação<sup>9</sup>. Observa-se que nesse processo “constará da sinopse relativa ao encaminhamento das sugestões, e, posteriormente ao trâmite da proposição da Comissão, em todos os seus registros institucionais, a indicação da entidade a cuja origem sua autoria remonta” (RI-CLP, art. 9). Vale assinalar também que a CLP fica responsável por informar as entidades sobre os encaminhamentos das SUGs (RI-CLP, art.10). E, na ocasião da discussão de uma SUG na CLP, um representante da entidade proponente poderá fazer uso da palavra para defendê-la, porém esse direito fica facultado ao

---

<sup>7</sup> As sugestões reprovadas na CLP podem ter sido por pelo menos três motivos: rejeitada por parecer; devolvidas ao autor, ou prejudicadas. Embora essas distinções não sejam tratadas aqui, na dissertação elas o foram. Inclusive encontra-se em anexo todas as sugestões reprovadas agrupadas segundo esses motivos indicados (COELHO, 2013, p. 209-219).

<sup>8</sup> Assim como as demais comissões permanentes (cf. nota 3), a CLP conta com recursos financeiros próprios, com um quadro de servidores públicos (9) para serviços de secretaria e demais atividades de seu funcionamento regular. Conta ainda com os CNEs (cargos de natureza especial ou os conhecidos comissionados) escolhidos pelo(a) deputado(a) que ocupa a presidência da Comissão.

<sup>9</sup> Ou seja, não podem receber parecer conclusivo em outras comissões. O parecer conclusivo (RICD, art. 54) é uma prerrogativa aplicada a algumas proposições que permite o encerramento de seu trâmite sem a necessidade de deliberação no Plenário da Câmara. Grande parte das proposições individuais de deputados, por exemplo, recebem esse tipo de parecer.

presidente do colegiado conceder (RI-CLP, art.7).

Para finalizar, registra-se aqui uma breve menção sobre a composição parlamentar do colegiado (*cf.* nota 2). A rigor, cada partido, ou bloco partidário, tem o direito de ocupar determinado número de cadeiras em cada comissão, segundo a proporcionalidade de deputados eleitos de cada partido no pleito antecedente. O número de membros de cada comissão varia e é fixado no início de cada legislatura por ato da Mesa Diretora, ouvido o colégio de líderes. O número de vagas da CLP foi fixado inicialmente em 31, sendo o mesmo para membros titulares e suplentes. Diminui, em 2002, para 25; e, em 2004, para 18, atual número de membros que ocupam o colegiado. A renovação se dá anualmente, frisando-se que a CLP, a partir de 2005, passou a contar com a prerrogativa da dupla titularidade, o que se configura como uma quase exceção diante das demais comissões<sup>10</sup>.

Como parece evidenciar essa breve exposição das prerrogativas, atribuições e regulamentação do funcionamento da CLP, o modelo institucional normativo do mecanismo procurou facilitar a iniciação de um amplo escopo de sugestões legislativas oriundas de associações civis. De fato, não há barreiras como limites de quantidade ou temas específicos, o que pode permitir, como será visto, diversas possibilidades na forma de sua utilização/apropriação. Todavia, destaca-se que a concepção de legislação participativa do mecanismo, no limite, está fortemente associada à possibilidade de organizações civis exercerem o direito de iniciativa popular, isto é, o direito de iniciarem leis no processo legislativo, como assegurado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seus artigos 14 e 61<sup>11</sup>. Nesse sentido, é importante destacar que a CLP não funcionaria sem *inputs* externos, leia-se, sem receber sugestões

---

<sup>10</sup> Por essa prerrogativa um deputado pode ser membro titular dessa e de outra comissão permanente. Até 2012 essa prerrogativa era válida apenas para a CLP e para a CSPCCO (Comissão de segurança pública e combate ao crime organizado) (RICD, art.26 § 2). Em 2013, passou a valer também para a recém-criada Comissão de Cultura.

<sup>11</sup> Como é amplamente conhecido, a CF/88 instituiu uma cláusula normativa, no capítulo Dos direitos políticos, segundo a qual “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular” (CF/88, art.14). Além disso, no art. 61, estabelece competência legislativa aos cidadãos comuns: “a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição” (grifo nosso).

oriundas de associações; pelo menos não desempenhando aquilo que *deve ser* (ou deveria) suas principais atribuições, segundo sua própria concepção. O que é fundamental para entender os resultados encontrados.

Em face do exposto, antes de verificarmos como a CLP tem sido utilizada, porém, cabe a questão: como explicar – ou interpretar teoricamente, já que se torna praticamente impossível considerar todos os possíveis fatores num processo complexo como esse – o surgimento de um mecanismo que admite a inclusão de iniciativas legislativas de organizações civis no interior do processo legislativo? Sem a pretensão de uma análise exaustiva e/ou conclusiva, na próxima seção levantaremos alguns elementos que talvez iluminem uma linha de interpretação.

## **2. Surgimento da CLP: instituições participativas no Brasil e mecanismos de interação da Câmara de Deputados**

Efetivamente a criação da CLP deu-se com a aprovação da Resolução nº 21 de 2001 na Câmara, sugerindo iniciativa *exclusivamente* parlamentar. Para tanto, tiveram que ser encontradas prerrogativas legais e costuradas justificativas políticas, essas associadas no discurso parlamentar à insuficiência da iniciativa popular de lei no Brasil e à criação de espaços que se constituíssem em canais para “aproximar” a Câmara dos cidadãos. Nesse último sentido, o surgimento da CLP pode ser inserido no contexto de um pacote de medidas, tomadas a partir do final dos anos 1990 (SILVA, 2009; PERNA, 2010), visando à criação de diversos mecanismos de “interação” (as aspas indicam a utilização do termo pela própria Câmara) no âmbito da Câmara. Todavia, esses processos brevemente mencionados podem ser inseridos em outros mais amplos, os quais receberão maior foco aqui em detrimento dos primeiros<sup>12</sup>.

Seguindo o caminho proposto, não por acaso há diversos registros mundo afora da ocorrência de uma onda de reformas institucionais, muitas

---

<sup>12</sup> Neste trabalho discutiremos apenas os processos e os contextos mais amplos possivelmente relacionados ao surgimento da CLP. Ainda assim, dados os limites, o faremos de forma breve. Para uma discussão um pouco mais aprofundada desses macroprocessos, remetemos ao artigo *Abertura das instituições tradicionais? Instituições participativas no Brasil e mecanismos de interação da Câmara dos Deputados* (COELHO, 2013b). Para uma discussão mais aprofundada sobre as “justificativas políticas” e as “prerrogativas legais” associadas à criação da CLP remetemos a duas seções com esses títulos no capítulo 3 da dissertação (COELHO, 2013a), e também à seção “Mecanismos de iniciativa popular, a Câmara dos Deputados e a criação da CLP” (*idem*, p.55-64).



das quais se direcionam a modificar processos eleitorais, a criar mecanismos de democracia direta ou os chamados mecanismos de *advocacy*. Com efeito, encontra-se em processo de difusão, em diversas partes do mundo, uma série de inovações institucionais, como as leis de acesso à informação e as ouvidorias em órgãos públicos (DALTON *et al.*, 2003; CAIN *et al.*, 2003). No que diz respeito ao surgimento dessas inovações, podemos assinalar, seguindo as análises dos autores ora citados, em síntese, os seguintes fatores:

(i) Declínio da participação eleitoral. O que, na verdade, não é difícil perceber, levando-se em conta as atuais altas taxas de absenteísmo, o voto nulo, a volatilidade partidária, etc., sem falar num sentimento mais geral de descontentamento e desconfiança nas instituições políticas tradicionais, em especial o parlamento. Dalton *et al.* (2003, p. 316) sustentam, nesse sentido, a tese do “desalinhamento partidário”, segundo a qual “está a enfraquecer os laços partidários dos públicos contemporâneos, e isto tem efeitos correspondentes sobre os padrões de comportamento político”. Este seria um fenômeno bastante recente, dos anos 1990 (CAIN *et al.*, 2003).

(ii) O aumento de novas formas de ação política. Evidência disso são as inúmeras (novas) formas de atuação que compõem o repertório de ação política de cidadãos e grupos. Contribui para tanto o avanço da tecnologia e a disponibilização de informações (CAIN *et al.*, 2003). Assim, verifica-se que – além dos protestos, manifestações (marcha das vadias, parada *Gay*, bicicletadas, etc.) e ocupações (*occupy Wall Street*, indignados da Espanha, etc.) – mais pessoas têm, por exemplo, proposto e assinado um maior número de petições e abaixo-assinados (seja à moda antiga, recolhendo assinaturas, ou por meio digital como faz, por exemplo, o site *Avaaz.org*), sem falar em novas formas de atuação, como o *cyberativismo* e *hackerativismo* (*anonymus*, *wikileaks*, etc.), para ficarmos com alguns poucos casos.

(iii) Os efeitos desses dois primeiros processos sobre os partidos políticos que continuam a desempenhar suas funções-chave no funcionamento do regime de governo representativo. Segundo a análise de Dalton *et al.* (2003), um desses possíveis efeitos é que “à medida que o público abandona os partidos, estes deixam de depender do público, em geral, para desempenharem algumas das suas funções-chave” (*idem*, p. 317). Então, sugere-se, corretamente, que o “desalinhamento” não corresponde necessariamente a um declínio do papel dos partidos nos espaços institucionais. Pelo contrário: “*political parties remain central players in the democratic processes*” (KITILSON; SCARROW, 2003, p.59).

Isto posto, o mais importante a reter – admitindo como razoável essa linha de raciocínio – diz respeito aos possíveis efeitos “reais e substanciais” desses processos sobre o comportamento tanto dos cidadãos em geral quanto dos agentes partidários e seus partidos. Sobre esses possíveis efeitos, de um lado, Dalton e parceiros (2003, p. 298) assinalam:

que novas formas de política democrática — como a expansão da democracia directa, a abertura de processos administrativos à participação do público e o aumento do recurso aos tribunais por grupos de cidadãos — irão desenvolver-se à medida que os cidadãos adoptam formas de acção não partidárias.

De outro lado, sugerem que é “possível que os políticos, à medida que forem tomando consciência dessas tendências, reajam com políticas e iniciativas [...]”. Sobre esse ponto, na verdade, “há dados demonstrativos claros de que os líderes e agentes partidários estão cientes” desses processos, e “mais do que resistir os partidos parecem estar a adaptar-se a estas tendências” (*idem*, p.318, grifo nosso).

Esse conjunto de proposições, a nosso ver, ajuda a lançar luz sobre algumas das motivações que explicam o surgimento de diversas “inovações institucionais”, e mesmo do processo de criação dos mecanismos de “interação” da Câmara, e, portanto, da CLP (COELHO, 2013b). Apesar de não serem suficientes – visto que ainda seria possível inserir novos elementos, como a atuação de atores institucionais não partidários, a exemplo de servidores públicos alocados em determinados órgãos institucionais<sup>13</sup> –, essas análises parecem encontrar alguma correspondência no plano empírico no processo de surgimento de vários dos mecanismos implementados pela Câmara dos Deputados no Brasil.

De todo modo, pode-se acrescentar à explicação o fato de que, no Brasil, os processos aludidos ocorrem à sombra de amplo conjunto de *instituições participativas* (IPs) (CÔRTEZ, 2011; AVRITZER, 2008, 2012), as quais passamos a tratar, mesmo que brevemente, pois ajudam a apreender o

---

<sup>13</sup> Para essa discussão, conferir Perina (2010). Segundo a autora, “tanto os parlamentares como os servidores do Legislativo têm desempenhado papéis fundamentais na configuração da paisagem para incentivar a participação eletrônica” (PERNA, 2010, p.85). E mais, “os servidores públicos são peças-chave nesse processo de amadurecimento das ações de participação popular digital do parlamento” (*idem*, p.254), pois lançam mão de recursos administrativos e de expertise para tanto (*idem*, p.85).

contexto institucional participativo nacional mais amplo em que a CLP foi criada. Para iniciar, todavia, assinalamos que é marcante que, diferentemente da CLP, várias das chamadas IPs tiveram seu processo de criação a partir de demandas (e pressão!) de diversos segmentos da sociedade voltados a causas populares (TATAGIBA, 2011; GECD, 1999), especialmente de movimentos sociais. Sem espaço aqui para adentrar nessa discussão – que remeteria a análises de processos que abalizaram o marco formal comum, a CF/88<sup>14</sup> –, podemos apontar que as IPs podem ser entendidas como

mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência (CÔRTEZ, 2011, p.137).

A partir dessa delimitação, Soraya Vargas Côrtes, no artigo *As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros*, identifica quatro grandes grupos de IPs. O primeiro, segundo ela, propicia aos cidadãos manifestarem individualmente suas preferências, por meio da apresentação de críticas, demandas, queixas, reclamações, sugestões e/ou proposições. Enquadram-se, nesse grupo, “as pesquisas de satisfação de usuários e de beneficiários; serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet – ‘disque denúncia’ e ‘fale conosco’, por exemplo –; e, principalmente, as ouvidorias” (*idem*, p.138). Vale destacar que as ouvidorias, por exemplo, encontram-se instaladas em 23 capitais brasileiras (*idem*, p.139). Outro estudo, do IPEA (2010, p.14), identificou 1.043 ouvidorias em diversos níveis e funções do governo no Brasil. O segundo grupo trata-se dos processos conferencistas. É possível indicar que até o final de 2011 ocorreram 115 conferências nacionais no país, sendo 74 delas durante os governos Lula. Os orçamentos participativos formam o terceiro grupo. Segundo estudos do Instituto Pólis, “entre 1989 e 2004, pelo menos 261 cidades de 23 estados brasileiros criaram processos que envolveram participação da população nas decisões sobre a alocação de recursos orçamentários” (*apud* CÔRTEZ, 2011, p.140). Acrescente-se aqui os planos diretores municipais vinculados às exigências de realização de audiências públicas, hoje existentes em cerca

---

<sup>14</sup> Para essa discussão remetemos à seção *O marco formal e disputas em seu entorno* constante em Coelho (2013a, p.36-42).

de 1.500 cidades brasileiras (AVRITZER, 2008). Por fim, cabe mencionar os conselhos, quarto grupo de IPs. Segundo dados do IBGE, existiam, em 2009, mais de 30.000 conselhos gestores de políticas públicas, distribuídos em pelo menos 18 áreas temáticas (*apud* CÔRTEZ, 2011), espalhados pelo Brasil.

Para além do que esse panorama por si só permitiria explorar, interessante é que, com a definição de IPs de Côrtes (2011), seria possível enquadrar também vários dos mecanismos de “interação” da Câmara. Dentre esses, pode-se mencionar a própria “*ouvidoria parlamentar*”, canais como o “fale com o deputado”, serviço “disque-Câmara 0800”, boletins como o “acompanhe seu deputado”. Destaca-se o *Portal E-democracia*, criado, em 2009, com objetivo mais explícito de propiciar formas de participação e que reúne diversas ferramentas de interação, como a oportunidade de acompanhar discussões sobre projetos de lei e mesmo de colaborar no processo de sua elaboração por meio de ferramentas *wiki*. Sem querer adentrar na discussão da forma de apropriação desses mecanismos, assinalamos que a criação dos mesmos, que se iniciou no final dos anos 1990, se mantém até os dias atuais. Isso se sustenta tendo em vista, por exemplo, a recém-criada (em 2012) Coordenação de Participação Popular da Câmara, órgão interno da Casa, com o objetivo de integrar e dar maior dinamismo aos outros mecanismos já existentes, além de propor novos.

Para finalizar a seção – tendo por referência o amplo leque de mecanismos e experiências citados –, talvez possamos considerar que o Brasil, nos últimos anos, tem se tornado um laboratório de experiências de incorporação e/ou incidência de cidadãos e organizações civis nos processos políticos institucionais. Isso se torna mais premente se pensarmos em termos comparativos a outros países, o que não fora discutido aqui<sup>15</sup>. Mas a CLP

---

<sup>15</sup> Nesse sentido, Adrian Gurza Lavalle e Ernesto Isunza Vera (grifo nosso, 2011, p. 121-2), fazendo um balanço das experiências participativas no Brasil, ousam até mesmo dizer que: “De fato, não é exagero afirmar que a “participação” é uma feição das instituições do Estado brasileiro, isto é, transbordou o estatuto de reclamo dos atores sociais e de orientação política programática de governos e partidos – embora preserve esse caráter duplo –, atingindo um desenvolvimento institucional *sem paralelo em outros contextos*”. De outro modo, como ainda assegura Gurza Lavalle (2011, p. 13), isto está inserido em um processo histórico de alcance maior em que a participação no estado brasileiro “atingiu patamares de institucionalização ímpares não apenas na história do país, mas em outras democracias”. Outros autores compartilham de percepção análoga a essa e a exposta no texto. Segundo Tamy Pogrebinski e Fabiano Santos (2011, p. 266): “O Brasil faz na prática o que os estudiosos internacionais da democracia e dos processos democráticos de formulação de políticas públicas esforçam-se por fazer criando modelos teóricos e produzindo simulações hipotéticas: aprofundar o grau de participação e deliberação das decisões políticas por meio de uma aproximação entre o Estado e a sociedade civil.”

certamente representa um elemento dessa experiência. Em tal sentido, vale observar que seu modelo institucional assumiu características presentes em outras IPs. Isto é, ao invés de ter optado pelo recolhimento de assinaturas individuais para a iniciativa popular, como em geral ocorre com mecanismos desse tipo mundo afora, no modelo institucional adotado – assim como em outras IPs –, organizações civis foram os atores legitimamente credenciados às iniciativas, combinando aspectos da participação e da representação, como veremos. Nas próximas seções, analisaremos algumas dessas iniciativas e o funcionamento da CLP e, posteriormente, as organizações que de algum modo se utilizaram (ou se apropriaram) desse espaço.

### 3. Iniciativas, desempenho da CLP e processo legislativo

De agosto de 2001 a dezembro de 2011, a CLP recebeu, no total, 861 SUGs oriundas de 189 organizações civis. Foram 530 (62%) sugestões legislativas de projetos legislativos (SPL); 107 (12%) sugestões legislativas de fiscalização, controle e outros (SFC/O); e 224 (26%) sugestões legislativas de emendas a projetos de leis orçamentárias (SEO). O gráfico 1 demonstra a quantidade de SUGs recebidas por ano e distribuídas por campo das proposições legislativas (*cf.* ESQUEMA 1).

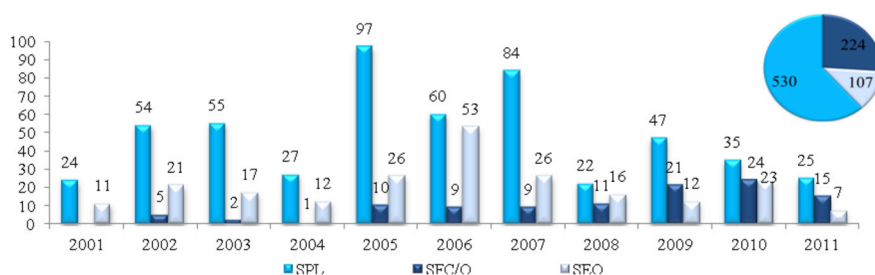


Gráfico 1 - Quantidade de Sugestões Legislativas recebidas pela CLP (2001-2011) - (por ano e conforme o campo das proposições legislativas)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos no SILEG.

Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Salta aos olhos a diferença entre a quantidade de SPL em relação aos outros tipos de SUGs. O recebimento de sugestões associadas às iniciativas de leis,

mais propriamente dita, foi maior em todos os anos. Esse é um dos motivos<sup>16</sup> pelos quais *trataremos aqui apenas das SPLs*. Como visto anteriormente, as SPLs são todas aquelas sugestões encaminhadas à CLP que podem vir a reverter-se em projetos de lei ordinária, projeto de lei complementar, proposta de emenda à Constituição, entre outros.

Dado esse recorte, a seguir é possível visualizar que, dentre as SPLs, a proposição *projetos de lei* recebeu a maior incidência de iniciativas. Mas, como todas as SUGs nesse campo dizem respeito à criação ou modificação (alteração) de alguma norma jurídica, elas receberam o mesmo peso na análise. O gráfico 2 ilustra como estão distribuídas as SPLs entre as distintas proposições legislativas. Convém observar que nem todas as proposições passíveis de serem acatadas pela CLP foram alvo de iniciativas, e que compete à própria comissão, em última instância, classificar as SUGs quanto à proposição mais adequada à tramitação, conforme o objeto da matéria.

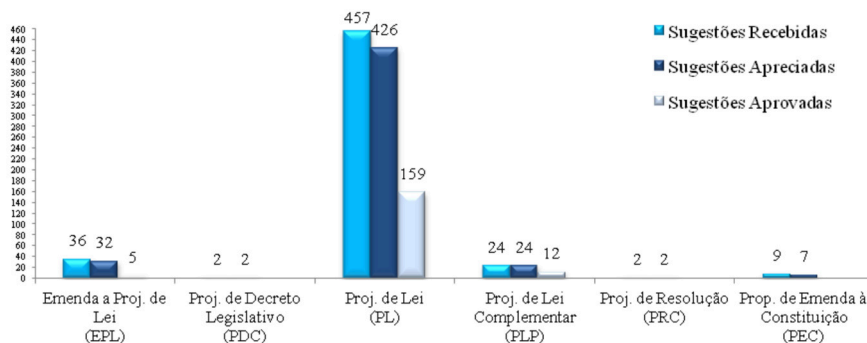


Gráfico 2 - Apreciação das sugestões legislativas de projetos legislativos (SPL) - (quantidade total (530) distribuída por proposição legislativa)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos no SILEG. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

<sup>16</sup> A título de esclarecimento, a justificativa para essa delimitação empírica deu-se pelos seguintes critérios: i) são as proposições legislativas desse campo que permitem associar, em maior grau, as atividades da CLP à noção de iniciativa popular. Subjacente está o fato de que o uso de tal noção foi fundamental nos debates envolvidos à criação do mecanismo; ii) foi neste campo de proposição legislativa que as SUGs submetidas incidiram em maior quantidade; iii) as atividades associadas a essas SUGs são as que mais caracterizam a especificidade da CLP diante das demais comissões permanentes; iv) existe a possibilidade de uma análise mais concreta dos resultados. Isto é, pode-se averiguar, com certa precisão, a atual situação - parecer e tramitação - de cada SUG, sendo possível, assim, extrair análises de maior consistência (COELHO, 2013a, p. 108). Esclarecemos também que, na dissertação, empreendemos uma análise, embora menos aprofundada, em relação às demais sugestões (SEO e SFC).

Do gráfico 2, é possível depreender que do total (530) das SPLs recebidas, 493 (93%) foram apreciadas. Dentre as *apreciadas*, 35% foram *aprovadas*. Isso significa que 176 proposições legislativas de autoria da CLP, e que, portanto, se originaram de iniciativas de organizações da sociedade civil, tiveram a tramitação iniciada no processo legislativo entre 2001 e 2011.

Com a finalidade de demonstrar de que se trata essas 176 SPLs, recorreremos ao procedimento de classificá-las por eixos temáticos. Obviamente várias das SUGs poderiam se encaixar em mais de um tema, mas optamos por manter apenas um, aquele que pareceu sobressair mais. Todavia, os eixos temáticos das SPLs transformadas em proposições legislativas aproximam-se do que segue no gráfico 3. As 176 SPLs aprovadas encontram-se distribuídas entre 23 distintos eixos temáticos.



Gráfico 3 - Incidência temática das SPLs aprovadas - (por quantidade de sugestões)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos no SILEG. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Além da distribuição por eixo temático, na pesquisa em que se baseia este artigo empreendeu-se uma análise qualitativa dessas SPLs, isto é, uma análise

descritiva dos conteúdos, através da análise de suas ementas<sup>17</sup>. Com a mesma finalidade, embora de maneira limitada aqui devido ao espaço, tentamos empreender o mesmo abordando, no entanto, alguns poucos exemplos. Para tanto, recorreremos ao procedimento de agrupá-las por eixos temáticos seguindo ainda o gráfico 3.

As SPLs que incidiram sobre o tema *trabalho e emprego* estão relacionadas, em geral, à regulamentação de profissões, como é o caso das que sugeriram a regulamentação das de “esteticista e cosmetologista” e “esteticista técnico e terapeuta esteticista”, da Associação Comunitária do Chonin de Cima e da Associação dos Esteticistas de Niterói, respectivamente. Outra sugestão nesse rol propõe “regulamentar o exercício das atividades de Terapias Naturais”, sendo duas as organizações que submeteram propostas congêneres: a Associação dos Terapeutas Naturalistas Alternativos na Saúde e Cultura do Brasil e a Federação Nacional dos Terapeutas. Nesse eixo temático constam ainda sugestões para modificações na CLT, como é o caso da SPL da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, que propõe “nova redação aos dispositivos da CLT referentes à Comissão de Conciliação Prévia”. A Coordenação Federativa de Trabalhadores do Estado do Paraná, a Federação Nacional dos Odontologistas, o Sindicato dos Propagandistas e Vendedores de Produtos Farmacêuticos de São José do Rio Preto e o Sindicato Médico do Rio Grande do Sul também são organizações que propuseram modificações diretas em artigos específicos da CLT, alguns versando, por exemplo, sobre insalubridade, outros sobre a diminuição de jornada de trabalho.

Quanto ao tema *direito penal e processual penal*, pode-se citar sugestão da Associação Paulista do Ministério Público que prevê “o delito de falso testemunho ou falsa perícia para incluir a figura do inquérito civil”, ou, outra da mesma organização, “com vistas a punir os chamados ‘testas-de-ferro’”. O Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul propôs alterar a lei de execução penal e adotar súmulas específicas do Superior Tribunal de Justiça como leis. O mesmo propõe ainda, entre outros, projeto que procura “altera[r] o Código Penal, tipificando a figura de mentir para autoridades”.

---

<sup>17</sup> Na dissertação (COELHO, 2013a) encontram-se em anexo todas as ementas de todas as SPLs apresentadas à CLP. São apresentadas em dois anexos. O primeiro está organizado por eixo temático das SPLs aprovadas, no qual se encontram as seguintes informações: organização civil proponente; número da proposição legislativa em que se transformou a sugestão; e ementa da sugestão (*idem*, p. 197-208). Um segundo anexo apresenta as SPLs reprovadas, divididas entre aquelas que foram rejeitadas por parecer, devolvidas e prejudicadas, e aparecem a organização proponente, o número da SUG e sua ementa (*idem*, p. 209-219).



No que tange ao eixo *administração pública*, grande parte das SPL aprovadas se transformaram em PLs visando combater ou coibir práticas ilícitas em diversos órgãos das administrações públicas. O Conselho Administrativo Municipal de Grupiara, por exemplo, sugere um PL que “dificulta as fraudes contra a Administração Pública”; e outro sobre a “publicidade de atos da Administração Pública na contratação de pessoas para prestar serviços públicos”. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) também tem propostas nesse sentido, como a que sugere “alteração do art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992”, a qual “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito”.

Os exemplos poderiam se estender por cada eixo temático (*cf.* nota 17), mas, devido ao espaço, praticamente os encerramos aqui. Antes de passar ao próximo tópico da análise, entretanto, merece atenção a SUG da Associação dos Juízes Federais do Brasil que se enquadraria no tema *Ciência, Tecnologia e Informática*. Tal sugestão “dispõe sobre a informatização do processo judicial”. Essa foi a *única sugestão aprovada na CLP a se transformar efetivamente em norma jurídica (Lei Ordinária 11.419/2006)* no período analisado (2001-2011). Contudo, não podemos deixar de registrar que essa foi a primeira sugestão protocolada na CLP, em 2001 (SUG 1/2001). Sendo aprovada pela comissão no mesmo ano (transformou-se no PL 5828/2001), logrou se tornar lei apenas em 2006, ou seja, após aproximadamente 5 anos de tramitação no processo legislativo.

Este último ponto nos abre espaço para tratar da tramitação no processo legislativo das proposições da CLP. Cabe informar, então, que das 176 SUGs que lograram se transformar proposição legislativa, 38 chegaram até o Plenário e estão prontas para pauta, isto é, aguardam entrar na ordem do dia para apreciação no Plenário da Câmara; três (3) foram votadas, aprovadas e remetidas ao Senado. Dentre essas inclui-se aquela que logrou se transformar em norma jurídica, tratada acima. Mas a maior parte das proposições da CLP encontra-se tramitando no complexo processo legislativo, principalmente, aguardando parecer em alguma outra comissão permanente. Algumas delas foram arquivadas devido a inadequações e/ou exigências regimentais<sup>18</sup>.

Diante desses dados, compete observar, no que concerne à não garantia do prosseguimento da tramitação no processo legislativo, que talvez o problema da CLP seja agravado pelo fato de suas proposições serem

---

<sup>18</sup> A última atualização desses dados para a pesquisa ocorreu em agosto de 2012.

imprescindivelmente deliberadas em Plenário, cuja pauta, como se sabe, sofre a “supremacia do executivo” (MOISÉS, 2011). Logo, o problema da deliberação em Plenário não afeta apenas a CLP, mas o legislativo como um todo<sup>19</sup>. As proposições a serem deliberadas em Plenário, deixam-nas a cargo da decisão do colégio de líderes, isto é, em última análise, passam a depender decisões políticas – que, no caso, escapam à alçada da CLP.

Assim, a despeito do desempenho interno do mecanismo, as proposições legislativas originadas de organizações da sociedade civil através da CLP encontram sérios entraves para a tramitação no processo legislativo, embora grande parte delas ainda se encontre dentro do tempo médio geral de tramitação<sup>20</sup>.

De toda maneira – retornando agora a questões mais circunscritas à CLP –, certamente é relevante o fato de que, no final de 2011, havia apenas 37 SPLs (7%) *pendentes* para apreciação dentre as 530 recebidas. Visto por essa óptica, isto é, tomando os resultados internos da CLP, os dados sugerem, tomando como parâmetro o longo prazo, e em contrassenso, que o colegiado tem cumprido a função de apreciar e deliberar, manifestando-se por meio de parecer a respeito dos assuntos e/ou proposições que lhe são submetidas. Essa é uma asserção sobre a qual se poderia lançar hipóteses, por exemplo, a de que, por se tratar de um colegiado menor (do que o Plenário), este é mais suscetível a pressões externas, especialmente das próprias organizações proponentes das sugestões. No entanto, a pesquisa não logrou seguir por esse caminho.

Independentemente dessa última cogitação, para o período de tempo analisado, é possível assegurar que a CLP é dotada de real capacidade e elevado potencial de inclusão de iniciativas legislativas de organizações civis no processo legislativo, o que pode ser conferido não apenas pela porcentagem

---

<sup>19</sup> No entanto, para contornar de algum modo a situação, sabe-se que parlamentares utilizam-se do poder conclusivo das comissões (cf. nota 9). Aliás, a maior parte das proposições apresentadas na Câmara tem sua forma de apreciação dessa forma, mas essas são pouco consideradas nas análises da ciência política em geral (CASSEB, 2008).

<sup>20</sup> Em nossa pesquisa encontramos que o tempo médio de tramitação de PLs que originaram norma jurídica é aproximadamente três anos. Esse dado está baseado nos Anuários Estatísticos de Atividades Legislativas de 2005 a 2008. Compatível com essa análise, segundo Moisés (2011), o tempo médio de tramitação das proposições do legislativo é de 964,5 dias, para o período que abrangeu sua análise (1995-2006), ou seja, também aproximadamente três anos (cf. COELHO, 2013a, p. 132-140). A maior parte das proposições em tramitação da CLP ainda estavam dentro desse prazo no momento da pesquisa.

das SUGs iniciadas no processo legislativo (35% das submetidas), mas também pela seletividade não intencional de seus autores (*cf.* seção 4). Convém reiterar que a CLP não funcionaria sem *inputs* externos, leia-se, sem receber sugestões oriundas de associações. Mas, por certo, uma ampla gama de organizações obteve os mais diversos tipos de iniciativas de lei inseridas no processo legislativo. Então, para explicar melhor, real capacidade porque de fato 176 sugestões legislativas de organizações civis iniciaram a tramitação no processo legislativo ao longo do período. Pode-se falar em elevada potencialidade à medida que se toma por base a análise qualitativa empreendida, isto é, do conteúdo das sugestões. Nesse sentido, se fosse possível (o que a pesquisa não se propôs, pois fugiria de seu escopo principal. No entanto, empreendemos uma análise descritiva também do conteúdo das SUGs reprovadas (*cf.* nota 7), o que não foi possível aqui devido ao espaço) excluir da análise todas aquelas SUGs que não poderiam de nenhum modo tramitar no Congresso – em alguns casos por problemas visivelmente insanáveis de inconstitucionalidade; inadequação orçamentária; aquelas que ferem a autonomia administrativa dos entes federados; sugestões com vício de iniciativa (que constitucionalmente só caberiam a outros agentes, como o executivo), etc. –, certamente a porcentagem de aprovadas se elevaria em muito, fortalecendo os resultados encontrados.

Essas asserções, esperamos que suficientemente embasadas empiricamente, oferecem uma possível resposta a uma das indagações da pesquisa posta na introdução, qual seja: qual a capacidade da CLP de incluir efetivamente projetos legislativos de iniciativa de organizações civis no processo legislativo? Tal questão encontra paralelo – de ordem teórica e que ao mesmo tempo dialoga com os resultados expostos aqui – com agendas de pesquisas recentes, como a que procurou verificar “o impacto das diretrizes das Conferências Nacionais na produção legislativa do Congresso” (POGREBINSCHI *et al.*, 2010; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011). Tal pesquisa, vale assinalar, guarda estreito vínculo com um campo da ciência política brasileira que tem buscado modos diversos de verificar a efetividade das IPs<sup>21</sup> (PIRES, 2011).

---

<sup>21</sup> Avritzer (2012), por exemplo, citando a mesma pesquisa de Pogrebinski *et al.*, considera que “quando pensamos as conferências nacionais e as propostas que delas emergem, a dimensão de mudança normativa é muito mais significativa”. Assim, advoga como salutar considerar “como fizeram Pogrebinski *et al.* (2010), a *efetividade* enquanto incluindo a apresentação de projetos de lei no congresso” (*apud*, grifo nosso, AVRITZER, 2012, p.20).

Com essa agenda, Tamy Pogrebinschi e Fabiano Santos (2011, p. 284) encontraram 51 leis e uma (1) emenda constitucional “derivados do mundo participativo”, isto é, 52 normas jurídicas que tiveram origem nas *diretrizes legislativas* advindas de Conferências Nacionais; além de outras 612 iniciativas dos legisladores que “com certeza, têm relação com as diretrizes constantes dos relatórios finais das conferências” no período entre 1988 e 2009 (*idem*, p. 281). Portanto, para os autores (*idem*, p. 299 e 282), o Congresso Nacional é “significativamente receptivo e permeável às demandas que a sociedade civil apresenta nas conferências nacionais”. Note que aqui estão se referindo especificamente às demandas apresentadas por meio de “diretrizes legislativas”, as quais “consistem em resoluções aprovadas nas conferências nacionais que demandam inequivocadamente tratamento legislativo” (POGREBINSCHI *et al.*, 2010, p.53).

Apesar desses resultados, admitem, no entanto, que é “difícil medir a significância política dos resultados até agora apresentados” e “avaliar até que ponto tais cifras correspondem a algo significativo no conjunto mais amplo de proposições legislativas” (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011, p.283-285). De toda forma, os pesquisadores asseguram que “não apenas as conferências têm influenciado a iniciativa de proposições no Congresso Nacional, mas também o têm feito de maneira relativamente eficiente” (*idem*, 2011, p.299).

Nesse paralelo construído aqui, podemos considerar, então, que a Câmara dos Deputados também é receptiva e permeável às iniciativas legislativas via CLP ao modo das conferências nacionais. No entanto, no que diz respeito à tramitação no processo legislativo, diferentemente do resultado “relativamente eficiente” encontrado para as conferências, até o momento a capacidade de a CLP incluir iniciativas legislativas no processo legislativo não tem garantido sucesso na tramitação no mesmo, e, conseqüentemente, resultados enquanto produção legislativa. A evidência disto é que no período analisado (2001-2011) apenas uma norma jurídica foi originária de sugestão legislativa, após aproximadamente cinco anos de tramitação. Porém, é verdade que, por outro lado – e há que se destacar esse fato –, pela primeira vez no Brasil, temos uma norma jurídica originada e *oficialmente iniciada*<sup>22</sup> por

---

<sup>22</sup> Esclarecemos que tanto as iniciativas populares de lei, a exemplo da Lei da Ficha Limpa e outras, quanto as normas jurídicas oriundas das conferências nacionais citadas no texto foram oficialmente iniciadas no processo legislativo por parlamentares, embora, no caso das iniciativas populares, pelo menos, essas sejam reconhecidas na sociedade em geral como sendo de fato uma iniciativa popular.

atores da sociedade civil no nível federal, e muitas outras (38 já estão prontas para pauta no Plenário e, portanto, percorreram todo o processo legislativo, faltando-lhes apenas a deliberação final) têm o potencial para o mesmo.

#### 4. As organizações civis

Uma vez tratadas as iniciativas e o processo legislativo, passamos agora a abordar seus autores, melhor dizendo, a tratar dos atores que de algum modo se utilizaram ou se apropriaram da CLP. Como assinalado anteriormente, 189 organizações civis submeteram o total de 861 SUGs, ao longo do período estudado. Diante desse dado, é evidente que diversas organizações propuseram várias sugestões. O que talvez não o seja é que algumas delas submeteram dezenas, e, até mesmo, uma única organização submeteu mais de uma centena de iniciativas, como veremos em maiores detalhes.

Antes, porém, o gráfico a seguir sistematiza a quantidade de organizações diferentes que enviaram sugestões à CLP, por ano. O ano com maior diversidade, por assim dizer, de organizações submetendo SUGs à CLP foi 2006, com 41; seguido de 2002, com 37. Nesses termos, o ano com menor nível de diversidade de organizações signatárias foi 2010, com apenas 14 distintas.

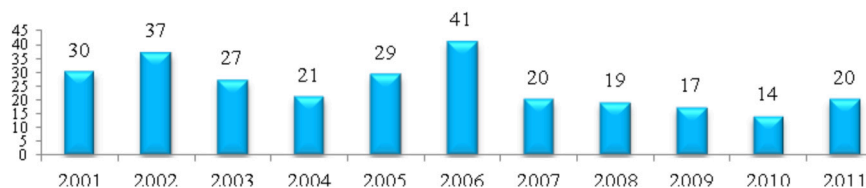


Gráfico 4 - Quantidade de organizações que submeteram SUGs à CLP por ano.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos no SILEG. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Com a intenção de expor quais foram os tipos de organizações que mais recorreram à CLP durante o período estudado, podemos visualizá-las por áreas de atuação, isto é, segundo o que parece ser sua finalidade. No gráfico 5, percebe-se que as que mais recorreram à CLP têm suas áreas de atuação voltadas a categorias profissionais, leiam-se, *sindicatos* (28) e *associações profissionais* (25); há destaque também para organizações de defesa de

direitos, representadas no gráfico pelos eixos *defesa de direitos de minorias e grupos* (26) e *outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos* (21). Chama-se a atenção ainda para o número de organizações de nível local representado pelas *associações de moradores e centros e associações comunitárias* (20).



Gráfico 5 - Área de atuação das organizações

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado a partir do estudo *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil – 2005* (IBGE/IPEA, 2008).

A título ilustrativo<sup>23</sup>, podemos elencar algumas dessas organizações. Entre os *sindicatos*, enviaram SUGs à CLP o Sindicato Rural de Iporã, o Sindicato dos Trabalhadores em Entidades Culturais e Recreativas no Estado de Minas Gerais, o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Estado de Sergipe, a Federação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviários e afins, entre outros. Entre as organizações de *defesa de direitos e minorias*, a Associação Brasileira de Acessibilidade, o Centro Feminista de Estudos e Assessoria, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, a Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, e Transgêneros. Entre as *associações de moradores e centros comunitários*, a Associação Amigos Moradores do Jardim Aloha, a Associação de Moradores de Guaianazes, o Núcleo de Resistência Comunitária, a Associação Comunitária dos Pequenos produtores Rurais de Bela Vista. Enfim, para encerrar com apenas mais alguns exemplos (aleatórios, isto

<sup>23</sup> Uma lista de todas as 189 organizações, apresentada por áreas de atuação, encontra-se em Coelho (2013a, p.194-196).

é, sem referência ao eixo temático), podemos citar a Associação Nacional dos Carroceiros e Catadores de Materiais Recicláveis, o Conselho Nacional dos direitos da Mulher, o Centro em Defesa da Vida, a Associação Brasileira da Indústria Fitoterápica, a Associação Nacional de Cooperação Agrícola, o Movimento Nacional de Direitos Humanos, a União dos Estudantes do Amazonas, o Conselho Nacional de Umbanda do Brasil, a Coordenação Nacional dos Mutuários e de Defesa da Moradia, entre outros. Tais exemplos poderiam se estender (*cf.* nota 23), mas esses parecem dar uma noção da heterogeneidade – esta foi a intenção, para que fique claro – de organizações que propuseram alguma sugestão à CLP.

Para avançarmos na análise – e esse é um ponto importante no recorte da pesquisa –, esclarecemos que os dados relatados se referem ao total de organizações que recorreram à CLP, isto é, inclui todas as que enviaram qualquer tipo de SUG (SPL, SEO, SFC). No entanto, como visto na seção anterior, a pesquisa empregou maior foco às SPLs. Do mesmo modo, as organizações que enviaram esse tipo de sugestão foram as que receberam maior atenção na análise. Então, a partir deste momento, passamos a tratar apenas delas. Logo, o universo de 189 organizações se reduz para as 95 que enviaram as 530 SPLs.

Isto posto, o gráfico a seguir demonstra a quantidade total de SPL submetidas (530) *versus* a quantidade de organizações (95) que as submeteram. De saída, é possível visualizar que 63 organizações enviaram apenas 1 SPL; oito enviaram 2; quatro organizações enviaram 3; e assim por diante. Em contraste, percebe-se que poucas organizações submeteram uma quantidade relativamente muito maior dessas SUGs. Apenas 7 organizações foram responsáveis pelo envio de 353 SPL: dessas, três organizações enviaram respectivamente 15, 16 e 17 SPLs; outra enviou 25, e assim por diante. Mais emblemático, no entanto, é que apenas uma única organização, o Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul, enviou sozinha 191 SPLs ao longo do período.

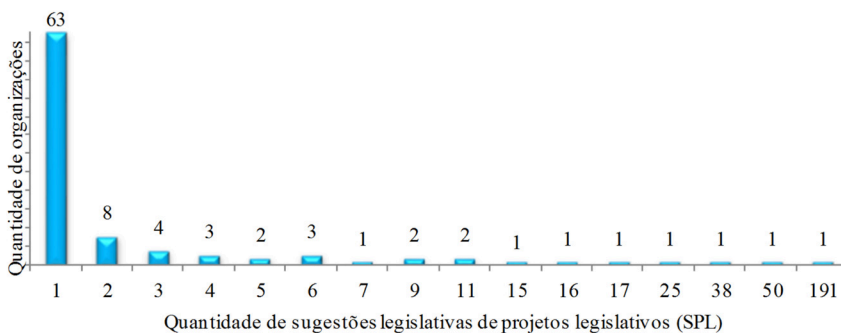


Gráfico 6 - Quantidade de SPL submetidas à CLP por quantidade de organizações

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos no SILEG. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Todavia, destaca-se que, dentre aquelas 63 organizações que enviaram apenas 1 SPL, 35 (56%) tiveram suas sugestões aprovadas. Observando o número das que tiveram suas SPLs aprovadas, tomando por base o número total de organizações, essa porcentagem aumentaria ainda mais. Isto é, dentre as 95 organizações que enviaram alguma SPL à CLP, 63 (66%) tiveram alguma aprovada.

Como já indicado, o número de total de SPLs aprovadas foi de 176. Portanto, diante desses dados, é fácil perceber que, dentre essas 63 organizações, várias tiveram vários SPLs aprovados. Todavia, para visualizá-lo melhor, a tabela 1 relaciona as organizações que obtiveram SPLs aprovados e suas respectivas quantidades e tipo de proposição em que a SPL se transformou (*cf.* nota 17).



Tabela 1 - Relação das organizações que tiveram SPLs aprovados na CLP (organizações em ordem alfabética; quantidade de sugestões aprovadas por proposição legislativa)

Legenda:

EPL: Emenda à Projeto de Lei

PL: Projeto de Lei

PLP: projeto de lei complementar

Associações	EPL	PL	PLP
Ação Total dos Indivíduos da Terra Unidos em defesa da Ecologia		1	
Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento e Instituto para Promoção da Igualdade		1	
Associação Amigos Moradores do Jardim Aloha	1		
Associação Brasil Legal	3		1
Associação Brasileira da Industria Fitoterápica		1	
Associação Brasileira da Propriedade Intelectual		4	
Associação Brasileira de Acessibilidade		1	
Associação Brasileira de COHABs		1	
Associação Brasileira dos Mutuários da Habitação		1	
Associação Cearense de Magistrados		1	
Associação Comunitária do Chonin de Cima		20	
Associação das Câmaras Municipais da Microrregião Doze		1	
Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros			1
Associação dos Advogados de São Paulo		3	
Associação dos Esteticistas de Niterói		1	
Associação dos Juízes Federais do Brasil		4	
Associação dos Moradores de Guaianazes		1	
Associação dos Terapeutas Naturalistas Alternativos na Saúde e Cultura do Brasil		1	
Associação Eduardo Banks	1		
Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho		1	
Associação Paulista do Ministério Público	1	11	
Associação Secundarista e Universitário de Alagoas		1	
Casa do Compositor Musical		1	
Centro de Teatro do Oprimido do Rio de Janeiro		2	
Confederação Nacional do Comércio	1		

Associações	EPL	PL	PLP
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura		1	
Conselho Administrativo Municipal de Grupiara		8	
Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul	2	44	2
Coordenação Federativa de Trabalhadores do Estado do Paraná		1	
Coordenação Nacional dos Mutuários e de Defesa da Moradia			1
Federação das Indústrias do Distrito Federal e outras		2	
Federação de Associações e Departamentos de Aposentados e Pensionistas do Estado de São Paulo			1
Federação dos Mutuários e Associações de Moradores do Estado de São Paulo			1
Federação dos Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras		1	
Federação Nacional dos Odontologistas		2	
Federação Nacional dos Terapeutas		1	
Federação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviários e afins		1	1
Fórum da ONGs Ambientalistas do Distrito Federal e Entorno			1
Grupo Sempre Ativa		1	
Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das Relações de Consumo		3	1
Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Comunitárias		1	
Instituto Brasileiro de Políticas da Juventude		1	
Instituto de Apoio ao Desenvolvimento Humano		1	
Instituto de Direito Comparado e Internacional de Brasília		1	
Instituto de Estudos Socioeconômicos		1	1
Instituto FGTS Fácil	1	3	
Movimento Ecumênico Mundial		4	
Núcleo de Resistência Comunitária		1	
ONG Instituto de Apoio Popular		1	
Ordem dos Advogados do Brasil	1	3	
Sind. dos Propagandistas e Vendedores de Produtos Farmacêuticos de S. José do Rio Preto		1	
Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Estado de Sergipe		1	

Associações	EPL	PL	PLP
Sind. dos Trabalhadores em Entidades Culturais e Recreativas no Estado de Minas Gerais		1	
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação e Afins de Marília e Região	1		
Sindicato dos Trab. Promotores, Repositores e Demonstradores de Merchandising do Est. de São Paulo.		1	
Sindicato Médico do Rio Grande do Sul		2	
Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional		1	
Sindicato União dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de São Paulo	1		
Sindicatos dos Especialistas do Magistério Oficial do Estado de São Paulo		1	
Sindicatos dos Peritos Criminais do Estado de São Paulo		1	
União dos Estudantes do Amazonas		1	
União dos Jurados do Brasil		1	
União Nacional dos Estudantes		1	
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>152</b>	<b>11</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos no SILEG. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Parece pertinente notar, por um lado, que a organização que mais submeteu SPLs, o Conselho da Defesa Social de Estrela dos Sul, foi também a que mais obteve SUG aprovadas e, na mesma proporção, a que mais teve sugestões reprovadas (rejeitadas, devolvidas ou prejudicadas), como se pode depreender melhor da tabela a seguir. Nela podemos verificar também, por oportuno momento, que o total de SPLs *submetidos* pelas 7 organizações (353) que mais enviaram sugestões à CLP, 332 (94%) tinham sido *apreciadas* até o final de 2011. O que, diga-se de passagem, reforça o argumento, visto na seção anterior, de que a CLP tem cumprido seu papel de apreciar e deliberar sobre o que lhe é submetido. Nesse sentido, pode-se apontar ainda que, dentre as apreciadas, 90 (27%) foram *aprovadas*, isto é, convertidas em proposição legislativa da Comissão. Mas voltando ao foco desta seção, isto é, à análise das organizações, observa-se, por outro lado, que dentre as 7 que mais submeteram SPLs, uma (1) não obteve nenhuma SUG aprovada, o Instituto Ponto de Equilíbrio – Elo Social. Todas foram *devolvidas* à organização. O motivo provável (nesse caso não foi possível constatar) está relacionado a problemas em sua documentação.

Tabela 2 - Organizações que mais enviaram SPLs à CLP  
(relação entre a quantidade de SPLs enviados, apreciados, e aprovados)

Organizações	SPLs		
	Enviadas	Apreciadas	Aprovadas
1. Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul	191	171	48
2. Associação Comunitária do Chonin de Cima	50	50	20
3. Instituto Ponto de Equilíbrio - ELO Social	38	38	
4. Conselho Administrativo Municipal de Grupiara	25	25	8
5. Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros	17	17	1
6. Sind. dos Servidores do Poder Judiciário no Estado de Sergipe	16	16	1
7. Associação Paulista do Ministério Público	15	14	12
<b>Total</b>	<b>352</b>	<b>331</b>	<b>90</b>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos no SILEG. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Para finalizar a análise dos dados – apresentados aqui de forma bastante sintética – vale registrar ainda que, se das 530 SPLs, 352 foram enviadas por apenas 7 organizações, o restante (177 SPLs) foi enviado por outras 88 organizações distintas. Dessas 88 organizações, 58 tiveram 86 SPLs aprovadas. Vistos dessa forma, tais dados permitem uma maior apreensão da ampla pluralidade de organizações que tiveram SUGs aprovadas na CLP. Na verdade, da análise empreendida sobressai a pluralidade de formas de uso e de tipos de proposições e temas: no total, *63 diferentes organizações civis obtiveram 176 sugestões aprovadas em 23 distintos eixos temáticos*. Pluralidade essa ainda sem contar com as organizações que enviaram outros tipos de proposições, isto é, sem contar as SEOs e as SFC/O, não analisadas nesse artigo (*cf.* nota 6).

Por certo, uma miríade de organizações se utilizou da CLP para propor uma vasta gama de iniciativas de projetos de lei no âmbito federal e obteve suas sugestões inclusas no processo legislativo. Considerável ainda é que em alguns casos parece evidente a relação entre a natureza da sugestão e

a finalidade da organização proponente. Provavelmente, muitas das SUGs transformadas em projetos de leis por esse canal não teriam força para atender os requisitos de uma iniciativa popular de lei (isto é, enfrentar as dificuldades impostas pelo recolhimento de assinaturas), mas certamente são de grande importância para aqueles que a organização parece representar. Para ficarmos com um único exemplo nesse sentido, dado nosso limite de espaço, parece relevante para a categoria de profissionais esteticistas o PL proposto pela Associação dos Esteticistas de Niterói, que visa regulamentar a profissão. Tal projeto, que provavelmente encontraria dificuldades na mobilização para o recolhimento de assinaturas, e também não fora proposto por nenhum deputado, está pronto para a pauta e aguarda ser incluso na ordem do dia para votação no Plenário da Câmara, apesar da não garantia de quando será votado e se será realmente aprovado.

Observe que, mediante essa explanação, parece ganhar relevância e assumir certa direção o problema posto na introdução: qual o efeito (ou como interpretar analiticamente) do fato de a CLP credenciar associações civis para proporem iniciativas de lei no âmbito federal? Interessante é que parte da bibliografia, nacional e internacional, em Ciência Política tem chamado a atenção para o fato de que novos atores estão a exercer função de representação política, no sentido de que “os processos de transformação da representação política vivenciados no país nos últimos anos transbordaram parcialmente as fronteiras das eleições” (GURZA LAVALLE *et al.*, 2006, p. 82). Tal fenômeno tem sido designado pelo termo *pluralização da representação*, entenda-se, “no sentido da pluralização dos atores com investidura para realizá-la e da diversificação dos lugares em que é exercida” (*idem*, p. 52). Consequentemente, sob essa perspectiva analítica, atores organizados da sociedade civil têm exercido função de representação, conforme destaca também Lüchmann (2011): as associações, de diferentes tamanhos, objetivos e formatos, assumem, em boa medida, papel de representação. Nesse sentido, é notável que o próprio estado brasileiro passou a lidar *oficialmente* com essa forma de representação da sociedade civil (AVRITZER, 2007).

Para melhor verificarmos brevemente como tem sido interpretada analiticamente essa representação, e ao mesmo tempo termos em voga alguns de seus referenciais empíricos, podemos destacar a passagem que segue de Lüchmann (2011, p.141):

É fato que associações e movimentos sociais estão, além da atuação em suas respectivas frentes de trabalho, e sob diferentes objetivos,

recursos e orientações, exercendo papéis de representação política em diferentes espaços institucionais de definição e de controle de políticas públicas, como são os casos, no Brasil, dos Conselhos Gestores nas diferentes áreas e setores de políticas governamentais, a exemplo da saúde, educação, assistência social, meio ambiente, transporte e planejamento urbano, entre muitas outras.

Além dos conselhos gestores, algo similar pode ser dito em relação a outras instituições participativas (IPs), tal como nas palavras de Pogrebinski e Santos (2011, p.263-264): “as conferências nacionais certamente engrossam o conjunto de práticas de pluralização da representação”. Logo, podemos interpretar que,

os processos de transformação da representação política vivenciados no país nos últimos anos transbordaram parcialmente as fronteiras das eleições, enveredando para o controle e representação sociais nas funções executivas do governo, especificamente em determinadas áreas de políticas públicas (GURZA LAVALLE *et al.*, 2006, p.82-83)

Não obstante – e trazendo essa discussão para o nosso referencial empírico –, como se sabe, a função de legislar, isto é, a função de produzir leis é inerente à representação política tradicional. No regime de governo representativo, a produção de leis se dá no parlamento, que, por sua vez, é eleito, grosso modo, para representar os diversos segmentos da sociedade. Portanto, a função legislativa de governo é o *locus*, por excelência, da representação política tradicional. Conforme salienta Gurza Lavalle *et al.*

o modelo dominante de representação política que organiza as democracias contemporâneas, cristalizado nos séculos XVIII, XIX e XX, entrelaçou legislativo como *locus* da representação, políticos eleitos, eleições e eleitores, e, mais tardiamente, partidos políticos de massas como instâncias de mediação e ordenação da relação entre representantes e representados (GURZA LAVALLE *et al.*, 2006, p.57).

Mas é preciso dizer que, com a tendência da teoria política contemporânea em dissociar a ideia de governo representativo da ideia de representação política, aceita-se a existência de modalidades de representação, sendo a eleitoral (parlamentar e/ou via partidos políticos) uma delas. Além disso, parte

dessa mesma teoria passa a enxergar a perda da polaridade entre participação e representação. Nesse ponto, também deixou de passar despercebida a distinção entre participação individual e participação coletiva. Diversas ações políticas, nesse segundo caso, em grande medida também podem assumir formas de representação política. É desse modo, segundo esse campo da teoria política, em que assumimos os pressupostos, que é possível enxergar transformações na representação no sentido da pluralização dos atores e da diversificação dos lugares em que a mesma é exercida.

No caso do referencial empírico aqui trabalhado, organizações civis são investidas de legitimidade jurídica para iniciarem leis no âmbito federal, o que – diga-se de passagem – de certa forma até mesmo extrapola a concepção liberal de que somente o indivíduo, ou o representante eleito por este, detém tal prerrogativa. Então, para finalizar, certamente é correto que

uma vaga de inovações institucionais tem levado a representação política, no Brasil e pelo mundo afora, a transbordar as eleições e o legislativo como lócus da representação, enveredando para o controle social e para a representação grupal nas funções executivas do governo (GURZA LAVALLE [*et al*], 2006 p.49).

Tal fato tem sido evidenciado, de forma cada vez mais profunda, pelos estudos sobre as diversas das IPs. Não obstante, segundo parece evidenciar o referencial empírico trabalhado neste artigo, atores organizados da sociedade civil, ou melhor, associações e organizações civis têm exercido função de representação mesmo no lócus da representação política tradicional, ainda que isso se limite simplesmente à iniciação de leis. Como vimos, e quanto a isso não restam dúvidas, uma miríade de organizações se utilizou da CLP como atores legitimamente credenciados para proporem uma vasta gama de iniciativas legislativas, muitas das quais foram de fato inclusas no processo legislativo da Câmara dos Deputados.

## Considerações Finais

A investigação empreendida pela pesquisa ora apresentada articulou-se a partir da concepção de *legislação participativa* implícita em seu referencial empírico. Trata-se, na verdade, de um estudo de caso da Comissão de Legislação Participativa, que enfocou, principalmente, os atores, as iniciativas

e alguns processos que envolvem tal concepção. Assim sendo, além de uma análise descritiva do mecanismo, a pesquisa se desenvolveu a partir de três frentes principais de investigação, as quais resgatamos aqui, em linhas gerais, indicando seus principais resultados.

Seguindo a ordem da exposição, procuramos discutir, em primeiro lugar, como foi possível o surgimento de um mecanismo como a CLP na estrutura interior do processo legislativo. Nessa discussão, assinalamos processos de reformas institucionais ocorridos mundo afora e um contexto nacional de proliferação das chamadas instituições participativas (IPs). A propósito, certamente o modelo institucional assumido pela CLP pode ser designado como tal. Todavia, foi nesse contexto mais amplo que surgiu a CLP, procurando sanar a ineficiência da iniciativa popular de lei e, ao mesmo tempo, tentando recuperar a imagem do parlamento por meio do estabelecimento de um canal que vislumbrou uma relação de maior proximidade com a sociedade. Vale ressaltar que, para criar uma alternativa à iniciativa popular, a CLP acabou por assumir características de outras IPs. Isto é, assim como em outras IPs – os conselhos gestores são emblemáticos nesse sentido –, organizações e associações civis se tornaram os atores políticos oficialmente credenciados para a ação. No caso da CLP, para apresentarem as sugestões legislativas.

Uma segunda frente de pesquisa procurou responder se a CLP é realmente dotada da capacidade de incluir projetos de organizações civis no processo legislativo. Para dar conta de problema de tal ordem, empreendemos uma análise detalhada do modelo institucional e da dinâmica de funcionamento, normativamente concebida, do mecanismo. Isso permitiu captar a noção implícita no termo *legislação participativa*, que remete, principalmente, à possibilidade de diversas entidades exercerem o direito de iniciativa popular. Dentre os pontos importantes dessa análise, ressalta-se que a CLP não funcionaria sem *inputs* externos, isto é, sem receber as sugestões legislativas. Assim, empreendemos uma análise também de como a CLP tem sido utilizada. É importante destacar que essa análise levou em consideração não apenas a quantidade de sugestões recebidas pela CLP, mas também o conteúdo das mesmas. Então, consideramos que, mediante o conjunto de dados explorados, sob diversas perspectivas, é possível assegurar que a CLP tem real capacidade e elevado potencial de inclusão de iniciativas de projetos legislativos no processo legislativo. Isso pode ser conferido não apenas pela porcentagem das sugestões submetidas iniciadas no processo legislativo, mas também pela seletividade não intencional dos seus autores. Por certo, uma ampla gama de organizações obteve os mais diversos tipos de sugestões



iniciadas no processo legislativo, como se pôde conferir.

Não obstante essa análise, nessa mesma linha investigativa, procuramos demonstrar que, uma vez iniciada uma proposição pela CLP no processo legislativo, ela enfrenta dificuldades de ordem política (decisão do colégio de líderes) e regimentais (deliberação em Plenário), as quais estão inscritas, sobretudo, numa problemática maior da relação entre executivo e legislativo, o que impõe sérios entraves à deliberação das proposições da CLP, mas não só às deliberações, em Plenário, como um todo, como assinala parte da bibliografia brasileira em ciência política.

Por fim, articulada à investigação sobre os atores que de alguma forma se apropriaram do mecanismo, em uma última frente de investigação, sugerimos que organizações civis estão a exercer função de representação política no lócus que, por excelência, é o da representação política tradicional. A evidência disto, para além do fenômeno que a bibliografia especializada tem designado como pluralização da representação, a qual abordamos brevemente no decorrer do artigo, é que diferentes organizações civis obtiveram suas sugestões legislativas iniciadas no processo legislativo. Algumas dessas tratam de assuntos aparentemente específicos do público ao qual a organização se direciona; outras tratam de assuntos mais gerais, mais amplos, que dizem respeito a públicos maiores, quando não a todos os brasileiros.

Assim, independentemente do modo como as organizações elaboraram as sugestões e se utilizaram da CLP, elas foram os atores legitimamente credenciados para tanto. Restou discutir, isto é, não fez parte do escopo da pesquisa aqui apresentada, mas seria interessante em estudos futuros, a questão da *representatividade* – entre outros pontos inter-relacionados como a questão da autorização e da accountability –, inerente às discussões mais aprofundadas da representação política.

## Referências

- AVRITZER, Leonardo. (2012). *Conferências Nacionais: ampliando e redefinido os padrões de participação social no Brasil*. Brasília: IPEA (Texto para discussão 1739).
- (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*, CESOP.
- (2007). Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Revista Dados*, vol. 50, nº3, p.443-464.

- BANDEIRA, Regina Maria Groba.  
(2001). *Competência Material da Comissão de Legislação Participativa*. Nota Técnica, Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.
- BRAGA, Fabiana Negromonte.  
(2005). *Legislativo e sociedade civil no Brasil: a Comissão de Legislação Participativa*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).
- BRASIL. Congresso.  
(2002). Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. *Seminário Democracia e Soberania Popular, 2002*. Câmara dos Deputados, Coord. de Publicações.
- CAIN, Bruce Edward.; DALTON, Russell; SCARROW, Susan.  
(2003). *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford Univ. Press.
- CASSEB, Paulo Adib.  
(2008). *Processo Legislativo*. Atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.
- COELHO, Rony.  
(2013a). *Legislação Participativa: atores, iniciativas e processo legislativo*. Um estudo de caso da comissão de legislação participativa (2001-2011). Dissertação de mestrado apresentada a Universidade Estadual de Campinas.
- (2013b). Abertura das instituições tradicionais? Instituições participativas no Brasil e mecanismos de interação da Câmara dos Deputados. *Revista Espaço Acadêmico*, nº 147.
- CORTES, Soraya Vargas.  
(2011). As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: Roberto Rocha C. Pires (Org.); *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, v.7.
- COUTO, Amílcar Amaral.  
(2007). *Comissão de Legislação Participativa da Câmara*. Participação da sociedade civil organizada na elaboração das leis orçamentárias anuais de 2002 a 2006. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) Câmara dos Deputados, CEFOR, Brasília.
- DALTON, Roussel; MCALLISTER, Ian; WATTENBERG, Martin Peter.  
(2003). Democracia e identidade partidária nas sociedades industriais avançadas, *Revista Análise Social*, Portugal, vol. XXXVIII.
- DALTON, Roussel; SCARROW, Susan; CAIN, Bruce Edward.  
(2003). New Forms of Democracy? Reform and Transformation of Democratic Institutions. In: Bruce Cain *et al*; *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- GECD - Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática.  
(1999). Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. *Revista Idéias*, n.5/6.
- GURZA LAVALLE, Adrian.  
(2011). Após a participação: nota introdutória. *Revista Lua Nova*, n. 84.
- GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela.  
(2006). Democracia, pluralização da representação política e sociedade civil. *Revista Lua Nova*, n.67.
- GURZA LAVALLE, Adrian; ISUNZA VERA, Ernesto.  
(2011). A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Revista Lua Nova*, n.84.
- INSTITUTO DE ESTUDO ESTATÍSTICA APLICADA (IPEA).  
(2010). Ouvidorias Públicas e democracia. *Estados, Instituições e Democracia*, Brasília: Ipea.
- KITTILSON, Miki Caul; SCARROW, Susan E.  
(2003). Political Parties and the Rhetoric and Realities of Democratization. In: Bruce Cain *et al*; *Democracy Transformed? Expanding*

- Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies. Oxford: Oxford University Press.
- 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 apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo.
- LÜCHMANN, Ligia Helena Hahn.  
(2011). Associações, participação e representação: combinações e tensões, *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 84.
- (2007). A representação no interior das experiências de participação. *Revista Lua Nova*, n. 70.
- MOISÉS, José Álvaro.  
(2011). O desempenho do congresso nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). In: José Álvaro Moisés (Org.); *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- PERNA, Andréa Sampaio.  
(2010). *O lado invisível da participação política: gestão da informação dos mecanismos digitais de participação política nos parlamentos da América Latina, com uma análise do caso da Câmara dos Deputados do Brasil*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília.
- PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.).  
(2011). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, v.7.
- POGREBINSCHI, Tamy. et al.  
(2010). *Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*. Relatório Final de Pesquisa. Brasília: Ministério da Justiça (Série Pensando o Direito).
- POGREBINSCHI, Tamy; SANTOS, Fabiano.  
(2011). Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. Dados – *Rev. de Ciências Sociais*, v.54, n.3.
- SANTOS, Luiz Claudio Alvez  
(2007). *A participação da sociedade na iniciativa das leis: da iniciativa popular à Comissão Permanente de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados*. Monografia de conclusão do curso de Especialização em processo legislativo da Câmara dos Deputados. Brasília.
- SANTOS, Manuel Leonardo et al.  
(2002). *Comissão de Legislação Participativa. Avaliação do Biênio 2001/2002*. Monografia apresentada como trabalho final a Escola do Legislativo de Minas Gerais. Belo Horizonte.
- SILVA, Artur.  
(2009). *Novas Arenas em disputa de torno da construção democrática no âmbito da Câmara dos Deputados: a Comissão de Legislação Participativa e a Comissão de direitos Humanos e Minorias*. Dissertação de mestrado em Ciência Política apresentada a Universidade de Brasília. Brasília.
- TATAGIBA, Luciana.  
(2011). A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: Roberto Rocha C. Pires (Org.); *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, v.7.

**Recebido em**  
novembro de 2013

**Aprovado em**  
fevereiro de 2015

# Do local para o nacional: o Orçamento Participativo (OP) e a institucionalização da participação popular ao longo da história do Partido dos Trabalhadores (PT)

Luciana Andressa Martins de Souza\*

## Resumo

Este artigo discute as relações entre OP e PT, nas arenas eleitoral e governamental, desde a formação do partido até a conquista do governo federal, visando contribuir com o debate mais recente sobre a dimensão política dessa instituição participativa (AVRITZER, 2009; DIAS, 2000; GOLDFRANK; SCHNEIDER, 2006; ROMÃO, 2011; SOUZA, 2010, 2011, 2012, 2013a; WAMPLER, 2008, 2011). Argumenta-se que, à medida que o PT se consolida como um dos mais importantes partidos da história política brasileira, a questão da institucionalização da participação popular vai se modificando no interior do conteúdo programático do partido, arrefecendo-se em função das exigências da competição política. Em suma, verifica-se que o OP foi um instrumento de consolidação do “modo petista de governar”, que vai se modificando através do aprendizado da política (*politics*) e das políticas (*policies*) do local para o nacional.

## Palavras-chave

Orçamento Participativo (OP). Partido dos Trabalhadores (PT). Competição política.

## Abstract

This piece discusses the relationship between participatory budgeting and the Brazilian Workers' Party in electoral and governmental arenas, from the founding of the party to its victory in Brazilian federal elections. This research also aims to contribute to the most recent debate regarding the political dimension of this participatory institution (Avritzer 2009; DIAS 2000; Goldfrank & SCHNEIDER, 2006; ROMÃO, 2011; SOUZA, 2010, 2011, 2012, 2013a; Wampler, 2008, 2011). It has been argued that as the Workers' Party becomes one of the most important parties in Brazilian political history, the institutionalization of popular

---

\* Pesquisadora e bolsista de Pós-Doutorado da Fundação de Amparo à Pesquisa de São Paulo (FAPESP) no âmbito do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). E-mail: lu.ufscar@hotmail.com.

participation has suffered from changes in the party's agenda, having weakened to meet the requirements of political competition. In short, it is clear that participatory budgeting, originally an instrument of consolidation concerning the party's "method of governance," is being remodeled nationally according to the party's political experience at the local level.

## Keywords

Participatory budget. Brazilian workers party. Political competition.

## Introdução<sup>1</sup>

Este artigo discute a importância do OP para o PT nas arenas eleitoral e governamental, desde a formação do partido até a conquista do governo federal. Não se trata de estabelecer uma relação causal entre a trajetória do OP e o crescimento eleitoral do PT, mas de iluminar hipóteses ainda pouco exploradas pela literatura<sup>2</sup>. Para tanto, verificam-se as mudanças no discurso petista em relação à questão da participação popular, ao longo do tempo, tendo em vista os dilemas enfrentados pelo partido e as estratégias utilizadas para conquista de espaço institucional. Argumenta-se que, à medida que o PT se consolida como um dos mais importantes partidos da história política brasileira, a questão da institucionalização da participação popular, que será focada especialmente através do OP, vai se modificando no interior do conteúdo programático do partido, arrefecendo-se em função das exigências da competição política.

A literatura sobre o OP vem se desenvolvendo nas últimas duas décadas e apresentando respostas mais realistas acerca do fenômeno em questão. Diversas análises produzidas tiveram como uma de suas dimensões centrais a preocupação com os interesses políticos que envolvem as relações entre

---

<sup>1</sup> Este artigo constitui uma versão revisitada do Capítulo 4 da minha tese de doutorado (2010). Versões preliminares deste texto foram apresentadas no II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política e no 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Agradeço à FAPESP pela concessão da bolsa de pós-doutorado (Processo FAPESP 2012/21.434-6).

<sup>2</sup> Nessa relação há ainda uma desvantagem específica dos estudos sobre Instituições Participativas, chamada causalidade remota. "Uma causalidade remota é aquela em que a relação entre causa e efeito é atravessada por espaços longos de tempo e/ou mediada por uma sucessão ou encadeamento extenso de efeitos intermediários" (GURZA LAVALLE, 2011, p.41).

essa instância participativa, os atores da sociedade civil, os partidos políticos (o PT em especial), o Executivo e o Legislativo, assim como as diferentes arenas nas quais essas relações se desenvolvem (AVRITZER, 2009; DIAS, 2000; GOLDFRANK; SCHNEIDER, 2006; ROMÃO, 2011; SOUZA, 2010, 2011, 2012, 2013a; WAMPLER, 2008, 2011).

Contudo, verifica-se que, apesar de o PT ser um dos protagonistas desse debate, não há um diálogo suficiente entre tais estudos e a literatura sobre partidos políticos<sup>3</sup>. Isso pode ser observado na concepção negativa dos partidos políticos como frágil, usualmente utilizada em detrimento de outra visão que examina os partidos brasileiros sob patamares mínimos de organização (MENEGUELLO, 1998)<sup>4</sup>. Outro aspecto é que esses trabalhos, em geral, avistam um PT solidificado. Entretanto, a literatura sobre o PT atenta para as progressivas mudanças nas estratégias políticas institucionais e eleitorais dessa legenda, ao longo do tempo, visando aumentar a sua inserção nas esferas estatais (MENEGUELLO, 1989; RIBEIRO, 2004, 2008, 2009; TELLES, 2009). Portanto, torna-se pertinente analisar as relações entre o OP e o PT para compreender melhor as relações entre os partidos políticos e as instituições participativas que vêm sendo incorporadas na estrutura governamental, como o OP.

Para entender a importância do OP para o PT, parte-se da ideia de desafios ambientais que provocam mutações em uma estrutura organizativa, desenvolvida por Panebianco (2005)<sup>5</sup>, em seu estudo sobre o processo de transformação dos partidos, para explicar como as mudanças programáticas sofridas ao longo da trajetória petista impactaram na consolidação dessa instituição participativa. Aliado a essa perspectiva, utiliza-se como instrumento

---

<sup>3</sup> O PT aparece nesse debate tanto como o partido que instituiu (embora haja controvérsias) e que mais difundiu o OP em suas administrações, como na discussão sobre o aparecimento da “comunidade política” (WAMPLER, 2011) e da importância da “sociedade política” (AVRITZER, 2009).

<sup>4</sup> Além disso, a negociação por cargos não é vista por meio do fisiologismo, mas como parte da lógica governamental, e pode significar altos graus de organização do sistema partidário (MENEGUELLO, 1998, p.36).

<sup>5</sup> Segundo o autor, a evolução organizativa de um partido depende do modelo originário e das pressões e desafios exercidos pelos ambientes nos quais a legenda atua. Assim, o processo de evolução organizativa implica a passagem de um momento inicial (construção da organização) para uma fase posterior (estabilização). Nas suas relações com o ambiente externo, o processo de institucionalização indica ainda a passagem de uma fase em que predomina uma estratégia agressiva de dominação do ambiente a outra, em que se sobrepõe uma estratégia de adaptação ao ambiente.

analítico o argumento do institucionalismo histórico de *path dependence*<sup>6</sup>, para selecionar as sequências de eventos históricos que tiveram importância na questão da participação popular, ao longo da história do PT.

Os argumentos deste artigo foram desenvolvidos a partir da ampla bibliografia que se debruça sobre os estudos entre o OP e o PT<sup>7</sup>. Ademais, outras informações foram obtidas a partir dos seguintes sistemas oficiais de informações: Tribunal Superior Eleitoral ([www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)), Fundação SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados ([www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br)); além dos arquivos extraídos das “Resoluções de Encontros e Congressos: Partido dos Trabalhadores: 1979-1998”, obtidos no sítio da Fundação Perseu Abramo ([www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)), e de outros documentos mais recentes obtidos no sítio do PT ([www.pt.org.br](http://www.pt.org.br)).

O artigo está organizado como segue. Na primeira parte, examinam-se os principais dilemas enfrentados pelo PT nas primeiras disputas eleitorais e nas primeiras experiências de governos locais. A segunda parte se detém sobre os emblemáticos casos dos governos dos municípios de Porto Alegre e São Paulo. A terceira parte apresenta a difusão do “modo petista de governar” por meio do OP, assim como os diferentes deslocamentos produzidos por essa instância participativa. A penúltima parte faz um balanço das mudanças nas estratégias políticas utilizadas, pelo partido, para a conquista do governo federal e os seus possíveis impactos no OP. Por fim, a última parte recapitula os principais pontos abordados e aponta os principais desafios desta agenda de pesquisa.

---

<sup>6</sup> *Path dependence*. argumento amplamente utilizado pelos institucionalistas históricos, segundo o qual os indivíduos criam instituições que, por sua vez, constroem as escolhas subsequentes desses indivíduos. Nesse sentido, eventos passados influenciam o presente, e a história conta (LEVI, 1997, p.28).

<sup>7</sup> Especialmente os seguintes estudos: Souza (2010, 2011, 2012 e 2013a); Baiocchi (2003b); Goldfrank (2003; 2006); Gurza Lavalle *et al.* (2004); Wampler (2008; 2010); Romão (2011); Avritzer (2009); Meneguello (1989; 2003); Ribeiro (2004; 2008; 2009); Couto (1995; 1998; 2003); Kowarick e Singer (1991), Dias (2000).

# 1. Da classe trabalhadora ao campo democrático popular: os principais dilemas enfrentados pelo PT nas primeiras disputas eleitorais e nas primeiras experiências de governos locais

O PT se formou ao longo do processo de redemocratização como um expoente do movimento de greve dos trabalhadores da indústria do ABCD paulista, o qual se aliou a outros movimentos urbanos que lutavam pela expansão dos direitos sociais (movimento estudantil, movimento por moradia, etc.), além de segmentos progressistas da Igreja Católica (Comunidades Eclesiais de Base – CEBs), das diversas pastorais, de intelectuais de esquerda, de pequenos partidos clandestinos de tendência socialista e de segmentos da classe média que se uniram na constituição de um partido formado por um conjunto complexo de diferentes correntes (MENEGUELLO, 1989; KECK, 1991).

O PT, em seus primórdios, tinha um projeto político que proclamava a construção do socialismo no Brasil através da ampliação da participação política da classe trabalhadora e da chegada ao poder, objetivando a realização de uma política democrática e a construção de uma sociedade igualitária. Podemos verificar, por exemplo, no discurso do presidente Luís Inácio Lula da Silva, um dos fundadores do partido, na primeira convenção nacional do partido, o qual discorre sobre a construção de um socialismo novo, um “socialismo que queremos”, que seria construído através da luta pela democracia e pelos direitos e autonomia dos trabalhadores.

O socialismo petista, dentro dessa perspectiva, objetivava a democratização da sociedade brasileira através da inclusão das classes marginalizadas à vida política, da implementação de políticas redistributivas e da criação de novos canais de participação popular, os quais ainda não estavam bem definidos.

Observa-se ainda que o PT, desde o início, incorporou um amplo espectro de posições distintas, as quais refletem uma estrutura aberta de tendências partidárias em oposição ao dirigismo vanguardista dos partidos tradicionais de esquerda. De certa forma, essas disputas internas entre as diferentes correntes contribuíram para o desenvolvimento de mecanismos democráticos na organização interna do partido<sup>8</sup>. Contudo, diversos exemplos posteriores,

---

<sup>8</sup> O PT tentou estabelecer estruturas para a participação das bases e procedimentos mais democráticos para as convenções do que os determinados pela legislação partidária (KECK, 1991). Atualmente, pode-se dizer que essas estruturas internas de participação nem sempre são respeitadas.



como o governo da prefeita Luisa Erundina em São Paulo (1989-1992), podem mostrar que nem sempre foi fácil negociar a diversidade dessas posições<sup>9</sup>. Essas disputas levaram a ocasionais rachas, como em 1990, quando uma tendência de esquerda mais radical (a Causa Operária) se separou do partido.

Em 1982, o partido concorreu em 23 dos 25 Estados brasileiros, com a campanha intitulada “Trabalho, Terra e Liberdade” e o bordão “trabalhador vota em trabalhador”, mas obteve resultados inferiores ao esperado pelo próprio partido. O PT atingiu menos de 3% dos votos, nacionalmente, mas comemorou resultados expressivos na região Sudeste e no movimento sindical, junto à classe trabalhadora (TELLES, 2009, p.118)<sup>10</sup>.

As primeiras prefeituras conquistadas, no início dos anos 1980, se defrontaram com inúmeros problemas oriundos de administrações públicas falidas, com uma máquina política ineficiente e, portanto, sem muita capacidade de investimentos frente às inúmeras demandas provenientes de setores marginalizados e das próprias bases petistas, por exemplo, o município de Diadema, localizado próximo ao parque industrial de São Paulo, o qual, além de ser uma das experiências administrativas precursoras do partido (1982-1985), constituiu-se uma das primeiras tentativas de instituir canais de participação no interior da administração petista. Segundo Baiocchi (2003b), a iniciativa de promover a participação popular por meio de conselhos deliberativos não obteve sucesso nessa primeira gestão do partido, devido ao baixo nível de organização das comunidades locais, somado ao fato de que os responsáveis por programas participativos confundiam o seu papel na administração com o de ativista político. Além disso, o autor assinala que os conflitos entre os órgãos dirigentes do PT local e a administração municipal sobre diretrizes gerais do governo bem como sobre outras políticas específicas enfraqueceram o quadro administrativo, a qual acabou não cumprindo com eficiência o seu plano de gestão.

Segundo Meneguello (1989), o fraco desempenho eleitoral do PT, nas eleições de 1982, “mostrou que o apelo classista e a idéia de inovação política, tônicas do discurso petista, não tiveram o alcance esperado pelo partido” (MENEGUELLO, 1989, p.195). De acordo com essa abordagem, esses

---

<sup>9</sup> Para uma maior aprofundamento desta questão, ver Couto (1995).

<sup>10</sup> Em 1982, o PT conquistou o governo dos municípios de Diadema (SP) e Santa Quitéria (MA), além de oito cadeiras no Congresso Nacional (TELLES, 2009).

resultados evidenciaram que o discurso exageradamente classista restringiu a mensagem partidária a uma pequena parcela do eleitorado, deixando de lado outras fatias significativas, como a classe média.

Dessa forma, a autora verifica que o PT repensou as suas estratégias de atuação nas esferas político-institucional e político-eleitoral, visando ampliar a sua capacidade de representação, especialmente, entre os segmentos urbanos de classe média. Esse período de transição do partido, segundo a autora, pode ser dividido em dois momentos principais. O primeiro começa em 1982 e vai até 1985, quando o partido acaba se isolando politicamente, após a recusa em participar do Colégio Eleitoral que elegeu Tancredo Neves presidente da República<sup>11</sup>. A partir desse momento, o PT enfrentou uma grave crise interna em função desse firme posicionamento<sup>12</sup>, mas reforçou a sua imagem coerente perante a opinião pública, ao enfatizar o seu compromisso de ampliar a democratização do Brasil, redesenhando uma nova estratégia voltada para as futuras eleições (MENEGUELLO, 1989, p. 197-199).

Nas campanhas eleitorais de 1985 e 1986, o PT apresentou-se mais abertamente como uma alternativa distinta dos partidos existentes a amplos setores sociais, enfatizando tanto as questões mais gerais de cidadania e justiça social como os problemas locais. Isso impactou positivamente nos respectivos resultados eleitorais em relação às votações obtidas em 1982, mas, por outro lado, acentuou as divisões de grupos no interior do partido (MENEGUELLO, 1989, p.199-201; KECK, 1991, p.273).

Dentro dessa perspectiva, Fortaleza, a capital do Ceará, foi a segunda vitória eleitoral do PT, representando uma ruptura com as forças políticas tradicionais que se dividiram no poder durante um longo período. Segundo Castro (2008), embora a gestão da prefeita Maria Luiza Fontenelle não tenha produzido resultados concretos de gestão, em termos de efetivação de políticas públicas, ela introduziu importantes reformas nos serviços sociais e nos sistemas educacionais, além de programas de saúde inovadores. Segundo

---

<sup>11</sup> Em 1984, o PT se envolveu no movimento por eleições diretas para presidente da República, conforme resolução aprovada no 3º Encontro Nacional, a qual incluiu um forte posicionamento contra o Colégio Eleitoral.

<sup>12</sup> “Posicionando-se contra o perigo do isolacionismo político, alguns de seus parlamentares opuseram-se à decisão oficial do partido e pagaram o risco de desobediência ao mandato imperativo. As saídas do líder do partido na Câmara Federal, deputado Aírton Soares, e da deputada Bete Mendes causaram um impacto negativo na atuação institucional do PT, criticado por seu ‘purismo’ político” (MENEGUELLO, 1989, p.1999).

o autor, a administração petista promoveu pouca participação e foi impedida de desenvolver muitos de seus programas devido aos constrangimentos fiscais e às rupturas internas<sup>13</sup>. Mesmo assim, a questão da participação a partir de canais institucionalizados, mesmo que não consolidada, representou o símbolo de um novo ciclo administrativo para o município.

Os anos seguintes foram marcados pelas atividades institucionais do partido na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), em que o PT revelou-se uma das agremiações políticas de perfil ideológico mais coerente. Essa imagem de coerência partidária e ideológica adicionada à grave crise econômica que assolava o país foi um ambiente propício para o partido superar as experiências negativas das prefeituras de Diadema (SP), em 1982, e Fortaleza (CE), em 1985, e desenvolver uma proposta de governo popular na campanha eleitoral de 1988 (MENEGUELLO, 1989, p. 201-202).

Em 1987, no “5º. Encontro Nacional”, o PT aprovou uma série de resoluções políticas que compuseram a “estratégia democrática e popular”, na qual a luta pela conquista do governo foi concebida como eixo articulador da estratégia de luta pelo socialismo no Brasil. Entre essas resoluções estava o “Programa Democrático-Popular”, que abrangia interesses dos trabalhadores, e ainda uma “Política de Alianças do PT”, também estratégica, abarcando alianças tanto no campo da classe trabalhadora como no campo democrático popular, corroborando a necessidade de novas parcerias eleitorais<sup>14</sup>.

As vitórias do PT, em grandes centros nas eleições municipais de 1988, traduziram “um importante momento no processo de consolidação do partido, qual seja, o da viabilização de sua proposta de governo popular, que vinha apontando desde as eleições de 1982 como uma novidade, e que desta vez conseguiu canalizar o desejo de mudança política por parte da população” (MENEGUELLO, 1989, p. 197). Por outro lado, “boa parte dos votos no PT nas eleições de 1988 e 1989 foi motivada por uma rejeição às elites políticas que haviam conduzido a transição para a democracia” (KECK, 1991, p.285),

---

<sup>13</sup> Cabe destacar que o PT criou, em 1988, o Departamento Nacional de Discussões de Ações Institucionais para coordenar planos de ações destinados às gestões municipais em virtude dos inúmeros conflitos enfrentados entre as primeiras administrações petistas e o próprio partido. Desse modo, quatro princípios constituíam a concepção petista municipal: participação popular, transparência, democratização do Estado e criação de nova cultura política.

<sup>14</sup> Resoluções referentes ao “5º. Encontro Nacional” (ABRAMO, Fundação Perseu. Resoluções de Encontros e Congressos: Partido dos Trabalhadores: 1979-1998).

o que não deixou de representar uma assertiva quanto à estratégia política do partido<sup>15</sup>.

## 2. A consolidação do “modo petista de governar”: os governos dos municípios de São Paulo e Porto Alegre

Entre as experiências participativas desenvolvidas pelo PT, no início dos anos 1990, a administração da prefeita Luisa Erundina, na capital paulista, e o governo que instituiu o OP, no município de Porto Alegre, foram as que mais se destacaram, tanto pela ampliação dos espaços participativos como pelo aprendizado produzido por essas duas gestões petistas. Ambas inauguraram um novo ciclo virtuoso para essa agremiação política, permitindo a continuidade e o aprofundamento daquilo que mais tarde foi coroado como o “modo petista de governar”<sup>16</sup>.

A gestão Luisa Erundina (1989-1992), no município de São Paulo, segundo Kowarick e Singer (1993, p. 216), “foi de vital importância para as várias redefinições programáticas do PT em âmbito nacional”. A administração Erundina, com a introdução de conselhos populares e outras tentativas de ampliar os canais de comunicação entre o governo e a população, representou um embrião das futuras concepções participativas do partido. Além disso, a postura negociadora adotada pelo partido, ao longo da sua gestão, não salvou o mesmo da sua derrota eleitoral, mas lhe rendeu a construção de políticas públicas que beneficiaram a população. Segundo Couto (1995), o Executivo municipal inicialmente optou por uma estratégia conflitiva, ou seja, pelo não estabelecimento de uma maioria parlamentar, tendo em vista o apoio dos movimentos sociais organizados, da opinião pública e dos futuros conselhos populares, como vislumbrava o “*ethos* petista”<sup>17</sup>. Mas, ao longo dessa gestão,

---

<sup>15</sup> Em 1988, o PT venceu em 38 municípios, incluindo importantes capitais como Porto Alegre e São Paulo (ABRAMO, TSE).

<sup>16</sup> “O modo petista de governar vem dos anos 1980, quando o PT realizou seminários temáticos sobre experiências de governos municipais petistas. A sistematização dessas reflexões resultou na publicação de um livro cujo título expressava o conceito síntese formulado para abarcar essas experiências: O modo petista de governar, lançado em 1992” (BITTAR, 2003, p.15).

<sup>17</sup> O *ethos* petista se refere ao modelo originário do partido: para maior aprofundamento desta questão ver: Couto (1995) e Menegello (1989), entre outros. No caso das relações entre o Executivo e o Legislativo, isso se restringia a construir coalizões com partidos dentro do mesmo espectro político (COUTO, 1998).

o Executivo paulistano foi migrando para outra estratégia de negociação pontual, em virtude da necessidade de viabilizar a aprovação de políticas governamentais. Segundo Couto (1998, p. 64), essa transição revelou algo paradoxal, na medida em que os petistas incorporaram uma estratégia cooperativa na relação com o parlamento, reconhecendo a legitimidade da barganha alocativa<sup>18</sup>. Esse comportamento, na visão do autor, permitiu maior centralidade ao Poder Legislativo em virtude das negociações constantes com o Executivo, o que gerou enorme visibilidade, conferindo transparência ao processo decisório. O Executivo, por sua vez, também se beneficiou, embora tardiamente, dessa ruptura com o padrão patrimonial de interação entre os Poderes, através da viabilização de uma política de “inversão de prioridades”, da recuperação tributária do município e da melhoria de serviços públicos (COUTO, 1998, p.65-69).

O governo de Porto Alegre, diferentemente da experiência paulistana, obteve mais sucesso em trazer os conflitos para serem resolvidos em arenas participativas. O PT, com a ajuda do OP, na capital gaúcha, segundo Baiocchi (2003b) e Dias (2000), encontrou caminhos para gerar consenso ao redor de plataformas redistributivas que ajudaram a prevenir conflitos contra o próprio governo.

De acordo com Baiocchi (2003b), o OP de Porto Alegre pode ser visto como uma estratégia de negociação de demandas e de legitimação das plataformas da população como um todo, tendo em vista a solução de conflitos. Já para Márcia Ribeiro Dias (2000), o OP de Porto Alegre foi uma forma de o Executivo sobrepor-se ao Legislativo. Segundo a autora, o OP conta com uma autonomia precária, e suas decisões não são soberanas, mas os vereadores as legitimam no momento em que se sentem constrangidos ao emendarem as propostas orçamentárias apresentadas pelo Executivo, com o aval do OP, renunciando ao seu poder de veto. Da mesma forma, o Executivo também legitima esse processo, na medida em que ele faz parte do projeto político do partido no governo.

A aliança entre o PT e os agentes do OP, na capital do Rio Grande do Sul, inaugurou um novo ciclo virtuoso para essa agremiação política, a qual

---

<sup>18</sup> Segundo Couto (1998, p. 65), a barganha alocativa consistiu em uma estratégia de negociação e adaptação, dentro de um programa mais amplo de ação governamental, das emendas de vereadores, visando ao atendimento das demandas de suas bases, em um contexto de necessidades mais localizadas. Esse processo se estendeu a partir da destinação de recursos próprios e de operações de créditos para o custeio de grandes obras viárias.

conseguiu equilibrar muitos dos problemas anteriormente enfrentados pelas primeiras administrações do partido e, ao mesmo tempo, rompeu com a tradição predominante de gestões municipais sem canais institucionais de participação, obtendo êxito tanto na execução de políticas participativas quanto na sua proposta de inversão de prioridades, tornando-se um modelo a ser seguido por outras administrações petistas.

Ao comparar as experiências petistas, nas capitais gaúcha e paulista, para além das diferenças contextuais, podemos observar que a primeira obteve sucesso em controlar os entraves causados pelo Legislativo, bem como em administrar o excesso de demandas da população como um todo e da sua própria base de suporte, frente à disponibilidade de recursos existentes; e a última viveu uma situação de conflito constante entre os diversos atores locais até abrir espaço para a negociação com as outras forças políticas do município. Enquanto a administração gaúcha adotou o OP como ferramenta de planejamento, gestão e solução de conflitos, o governo do município de São Paulo adotou, embora tardiamente, uma estratégia de negociação com diferentes forças políticas. Enquanto a gestão de Porto Alegre expandiu a participação popular, a administração Erundina iniciou um processo que teve que ser deixado de lado em razão dos inúmeros conflitos e dos problemas a serem resolvidos. Enquanto o governo da capital gaúcha ganhou a eleição por quatro mandatos consecutivos e pôde dar continuidade ao processo participativo, o PT não se reelegeu no município de São Paulo nas quatro gestões seguintes<sup>19</sup>.

Dentro dessa perspectiva, o aprendizado de ambas as experiências demonstrou que administrações petistas reconheceram que devem encontrar caminhos para negociar com suas bases e com o Legislativo, enquanto desempenham uma governabilidade efetiva. Nesse sentido, o legado produzido por esses dois governos inaugurou um novo ciclo virtuoso para essa legenda, permitindo a continuidade e o aprofundamento daquilo que ficou amplamente conhecido como o “modo petista de governar”, o qual pode ser resumido em quatro princípios básicos: a democratização do modo de governar mediante controle social do orçamento; a participação popular;

---

<sup>19</sup> No caso de São Paulo, o PT voltou a governar o município em dois períodos: a administração Marta Suplicy (2001-2004) e a atual gestão do prefeito Fernando Haddad (desde 2013). Em Porto Alegre, desde 2005, outros partidos se revezaram no poder: PPS (2005-2008), PMDB (2009-2010) e PDT (2010 até hoje).

a inversão de prioridades e a transparência governamental<sup>20</sup>.

O OP de Porto Alegre foi uma tradução prática dessas novas ideias na medida em que incorporava os principais elementos dessa insurgente concepção de governo petista, demonstrando, acima de tudo, que o PT conseguia governar bem e com o apoio da população.

Embora o PT tenha intensificado a adoção de espaços participativos no nível municipal<sup>21</sup>, o OP tornou-se a “marca registrada do partido”, visto que, a partir de 1993, as campanhas, as administrações e os encontros subsequentes evidenciaram a questão da participação popular, e a implantação do OP apareceu como uma das principais plataformas políticas do partido.

Da mesma maneira, verifica-se um crescimento notável da inserção dessa legenda na esfera municipal ao longo dos anos 1990 de tal forma que, no início dos anos 2000, o PT administrava 187 municípios, ou seja, 17,5% da população brasileira. Como nota Baiocchi (2003b), embora o PT tenha crescido ao longo das disputas eleitorais (refere-se aos anos 1990 e início dos anos 2000), devido às experiências participativas bem-sucedidas de governos locais<sup>22</sup>, o partido continuou a sofrer derrotas e a vivenciar conflitos em virtude das disputas internas e das dificuldades de negociar com grupos políticos dominantes, entre outros fatores.

### **3. A difusão e o aparente declínio do OP nos municípios brasileiros<sup>23</sup>**

O OP de Porto Alegre foi reconhecido pela ONU (Organização das Nações Unidas), em 1996, na Conferência de Istambul, Habitat II, como uma das 40

---

<sup>20</sup> O conceito de aprendizado desenvolvido comporta duas dimensões: 1. aprendizado quanto às composições políticas (alianças políticas) e 2. aprendizado técnico (administrativo).

<sup>21</sup> É importante lembrar que experiências participativas foram desenvolvidas em outros períodos da história brasileira, especialmente durante o processo de democratização do país (ver, por exemplo, COSTA, 1997). Além disso, a Constituição de 1988 definiu as bases para o novo arranjo federativo com transferências de funções para Estados e municípios e incorporou uma série de reivindicações dos movimentos sociais, possibilitando a construção de novas instituições democráticas em diferentes níveis de governo, como os conselhos de políticas públicas, os conselhos gestores e os OPs.

<sup>22</sup> O autor cita, além do OP, o Projeto de Urbanização da Favela de Belo Horizonte (MG), os Programas de AIDS e de saúde mental de Santos (SP), entre outros.

<sup>23</sup> A esfera estadual não será abordada neste artigo, pois o OP e o PT foram mais promissores no nível municipal.

melhores práticas de governo do mundo, o que intensificou a sua difusão para outros partidos, níveis de governos<sup>24</sup> e países<sup>25</sup>. Além disso, observa-se o crescimento dos debates técnico e acadêmico e das novas redes que se formaram em prol da democracia participativa<sup>26</sup>.

Embora não se tenha informações precisas sobre o universo desses novos arranjos participativos, logo após a primeira gestão petista que inaugurou essa prática, foram produzidos dados confiáveis para o período entre 1997 e 2000, os quais apontavam cerca de 140 municípios brasileiros com formas participativas de gestão orçamentária (RIBEIRO; GRAZIA, 2003). Entre os municípios que declararam realizar o OP, foram obtidas informações de 103 casos, dos quais 50% eram produtos de governos petistas.

Em um estudo mais recente, Avritzer (2006, p.623) aponta que o OP, em 2005, alcançou 170 cidades brasileiras. Segundo o autor, o grosso dos municípios que instituiu o OP, nesse período, diferentemente da experiência de Porto Alegre, era de pequeno a médio porte, tinha fraca tradição associativa, estava centrado nas regiões Sul e Sudeste do país e, assim como as informações da pesquisa anterior, quase metade desses novos experimentos estava ligada ao PT, enquanto a outra parte estava vinculada a outros partidos.

Paolo Spada (2014), em uma tentativa inédita de investigação estatística para adoção e abandono de inovações democráticas, identifica instâncias de OP, nas médias e grandes cidades brasileiras, entre 1989 e 2012. O autor apresenta os seguintes dados, a partir do *Brazilian Participatory Budgeting Census* (SPADA, 2012 *apud* SPADA, 2014, p.14), referentes ao número de cidades (com mais de 50.000 habitantes) que adotaram o OP, nos períodos

---

<sup>24</sup> Por exemplo, no Distrito Federal, na gestão Cristóvão Buarque, ainda no PT, 1994-1998; no Amapá, na gestão João Capibaribe, PSB, 1995-1998, reeleito para o período 1999-2002; no Rio Grande do Sul, na gestão Olívio Dutra, PT, 1999-2002; no Acre, na gestão Jorge Viana, PT, 1999-2002; no Mato Grosso do Sul, na gestão “Zeca do PT”, 1999-2002 (segundo notícia da Folha de São Paulo, em 05/11/2001, o OP não teve continuidade); no Rio de Janeiro, na gestão Antony Garotinho, PDT (o qual foi eleito em coligação com o PT, que detinha o cargo de vice-governadora, Benedita da Silva, mantida até 2000); em Minas Gerais, gestão Itamar Franco, PMDB, 1999-2002 (o qual recebeu apoio do PT de Minas Gerais na disputa pelo segundo turno da eleição, em 1998, em troca, o partido assumiu a Secretaria de Planejamento desde o início da gestão, ficando incumbido de realizar o OP no Estado).

<sup>25</sup> Os municípios pioneiros que adotaram o OP fora do Brasil foram: San-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevidú (Uruguai), Barcelona (Espanha), Bruxelas (Bélgica), entre outros.

<sup>26</sup> Pires e Martins (2011) realizaram uma pesquisa no Banco de Teses da CAPES e encontraram 48 teses e 236 dissertações (total de 284), entre 2000 e 2009, que tratam do OP.



indicados: 1989-1992: 11; 1993-1996: 29; 1997-2000: 62; 2001-2004: 129; 2005-2008: 119; 2009-2012: 99. Entre outras informações relevantes, o autor aponta, na mesma pesquisa, o quantitativo de cidades que abandonaram o OP: 1993-1996: 4; 1997-2000:12; 2001-2004: 23; 2005-2008: 64; 2009-2012: 66 (SPADA, 2014, p.14). De acordo com os dados apresentados, observa-se que a taxa de abandono lentamente sobe e ultrapassa a taxa de adoção depois de 2004. Segundo o autor [SPADA, 2014, p.13-14 (tradução da autora)], “assumindo que a taxa de abandono permaneça constante, enquanto o número de adoções continua a declinar até a atual taxa, o OP desapareceria em 10 anos”.

No entanto, em contraposição aos dados apresentados por Spada (2014) que englobam as cidades com mais de 50.000 habitantes, a última pesquisa quantitativa realizada pela Rede Brasileira de Orçamento Participativo (2013) distinguiu 353 experiências ou programas de OP no Brasil, sendo 14 na região Norte, 79 no Nordeste, 09 no Centro-Oeste, 151 no Sudeste e 100 espalhadas pelo Sul do país<sup>27</sup>. Esses dados sugerem que o número de OP, no Brasil, não está diminuindo (se compararmos com os dados para a totalidade do território nacional, por exemplo, as informações referentes ao período 1997 e 2000 levantadas por Ribeiro e Grazia (2003), embora haja uma aparente redução no ritmo de casos realizados no estado de São Paulo, por exemplo, como argumenta Spada (2014)<sup>28</sup>.

Dentro dessa perspectiva, Pires e Martins (2011) notam que há uma dificuldade em quantificar as experiências de OP no Brasil e no mundo. Os autores contrastam as informações apresentadas por Ribeiro e Grazia (2003)<sup>29</sup>, Cabannes (2005)<sup>30</sup> e Wampler (s/d)<sup>31</sup>, e colocam como uma das maiores dificuldades a própria disseminação do OP (nos anos 1990), que

---

<sup>27</sup> Pesquisa disponível em: [http://prezi.com/cuu\\_322j8egm/pesquisa-cidades-no-brasil-que-possuem-op/](http://prezi.com/cuu_322j8egm/pesquisa-cidades-no-brasil-que-possuem-op/). Acesso em março de 2014.

<sup>28</sup> Segundo a Rede Brasileira de OP, em 2013, o estado de São Paulo registrou 42 experiências de OP. Se compararmos com os dados existentes para os períodos de 1997-2000: 23 casos (RIBEIRO; GRAZIA, 2003) e 2001-2004: 40 casos (SERAFIM; TEIXEIRA, 2008), observa-se que não houve um crescimento significativo da adoção do OP após 2004.

<sup>29</sup> 1989-1992: 12 experiências; 1996-1996: 36 experiências; 1997-2000: 140 experiências (PIRES; MARTINS, 2011, p. 101).

<sup>30</sup> Avalia a existência de 250 casos de OP, no mundo, em 2003 (PIRES; MARTINS, 2011, p.101).

<sup>31</sup> 1989-1992: 13 casos; 1993-1996: 52 casos; 1997-2000: 130 casos; 2001-2004: 177 casos (PIRES; MARTINS, 2011, p.101).

levou inúmeros políticos, de diferentes partidos, a levantar a bandeira do OP, mas nem sempre realizar uma verdadeira mudança nos procedimentos orçamentários.

Os autores sublinham, com base em informações levantadas nos estudos de Balcão e Maranhão (2004 *apud* PIRES; MARTINS, 2011) e Serafim e Teixeira (2006) sobre as experiências desenvolvidas no estado de São Paulo<sup>32</sup>, e de Borba e Lüchmann (2007), a respeito dos casos de Santa Catarina<sup>33</sup>, que “nos anos mais recentes, ocorreu, no Brasil, uma aparente redução no ritmo das experiências de OP (...)” (PIRES; MARTINS, 2011, p.102), corroborando mais uma vez a tese de Spada (2014).

Contudo, ao observarmos as experiências de OP, sob o rótulo do PT, o cenário é outro. Segundo Wampler (2008, p.14-15), entre 1989 e 1992, o PT administrava 9 das 10 cidades que adotaram o OP. Já entre 1993-1996, o PT governava 12 das 17 experiências (66%). Portanto, ao longo do período (1989-1996), o PT governava 21 dos 27 municípios que instituíram o OP (78%). Nesse sentido, o autor sublinha que, inicialmente, a instituição do OP estava mais associada ao PT<sup>34</sup>, mas esse quadro se alterou na medida em que dois terços dos governos municipais que adotaram o OP durante 1997-200 (68%) e 2001-2004 (64%) eram de outros partidos políticos. De acordo com essa abordagem, o que explica a implementação do OP por outros partidos são os benefícios eleitorais e governamentais que esses governos acumulam ao se associarem ao programa, que é conhecido por sua ênfase em justiça social, transparência e participação direta<sup>35</sup> (WAMPLER, 2008, p. 32).

Portanto, apesar de o debate sobre a difusão do OP no Brasil, tanto em municípios administrados pelo PT como por outros partidos, ainda ser precoce e não oferecer respostas conclusivas sobre essa questão, pode-se assegurar que, a despeito de sua rápida difusão em municípios brasileiros

---

<sup>32</sup> Segundo Balcão e Maranhão (*apud* PIRES; MARTINS, 2011, p.102), no estado de São Paulo foram identificadas 23 experiências entre 1997 e 2000 e 40 casos no período subsequente (2001-2004). Em 2005, Serafim e Teixeira (2006 *apud* PIRES; MARTINS, 2011, p.102) encontraram 30 casos, sendo que 5 iniciaram em 2005 (ou seja, somente 25 casos novos).

<sup>33</sup> Nesse caso, Pires e Martins (2011, p. 102) ressaltam mais os problemas enfrentados pelo OP no estado de Santa Catarina (1993-1997, p.1; 1997-2000, p.7; 2001-2004, p.18).

<sup>34</sup> Segundo o autor (WAMPLER, 2008), todos os municípios administrados pelo PT, com mais de 100 mil habitantes, implementaram o OP entre 1989 e 2004.

<sup>35</sup> A adoção do OP por outros partidos ainda foi pouco explorada pela literatura. E é uma das questões que está sendo investigada no meu projeto de pós-doutorado (em andamento).

(no final dos anos 1990 e início dos anos 2000), a expansão do OP percorreu deslocamentos distintos, inclusive entre os próprios grupos políticos aliados ao PT. Isso significa que essa experiência apresentou resultados variados: há casos de continuação, abandono e interrupção da realização do OP entre uma gestão e outra, separados por um ou mais períodos. No estado de São Paulo, por exemplo, foram implementadas 23 experiências de OP entre 1997-2000, sendo que 12 dessas iniciativas continuaram e 11 foram interrompidas na gestão seguinte. Contudo, 28 novas experiências foram instituídas entre 2001 e 2004, totalizando 40 casos nesse período (SERAFIM; TEIXEIRA, 2008).

A discussão sobre as condições de sucesso do OP<sup>36</sup>, nas últimas duas décadas, destacou três argumentos importantes: a “vontade política” do Executivo de implementá-la; a influência do “desenho institucional”, observado por meio dos elementos organizacionais incorporados ao processo participativo, e a existência de uma “forte tradição associativa” local (LÜCHMANN, 2002; AVRITZER, 2003; WAMPLER, 2003; LÜCHMANN; BORBA, 2007). Em geral, a literatura associa essas variáveis combinadas com as características sociais e políticas próprias do universo estudado, incluindo, especialmente, a capacidade administrativa e financeira dos municípios para programar as deliberações do OP, as divergências no interior do Executivo, bem como as suas relações com o Legislativo. Mais recentemente, alguns autores ampliaram esse debate, por meio das discussões a respeito dos interesses políticos do Executivo, do Legislativo, dos partidos, das lideranças políticas locais ao redor dessa instituição participativa, assim como das diferentes arenas nas quais esses conflitos se desenvolvem (AVRITZER, 2009; DIAS, 2000; GOLDFRANK; SCHNEIDER, 2006; ROMÃO, 2011; SOUZA, 2010, 2011, 2012, 2013a; WAMPLER, 2008, 2011).

Souza (2011), por exemplo, demonstrou que as variações nos padrões de relações entre o Executivo, o Legislativo e os partidos contribuíram para explicar os diferentes deslocamentos do OP (contínuo, descontínuo e interrompido), em três experiências petistas do interior do estado de São Paulo – São Carlos, Rio Claro e Matão. Nos municípios analisados, diversamente do que aconteceu na capital gaúcha, onde o OP constituía uma novidade, os vereadores já orquestraram desde o início uma reação a

---

<sup>36</sup> A literatura brasileira sobre o OP, em sua maioria, trata como sucesso a longevidade dessa instituição participativa, e não a sua efetividade.

essa proposta. Só para ilustrar, no caso de São Carlos, onde o OP continuou durante as três últimas gestões analisadas, houve uma reação dos vereadores de vários partidos, inclusive do PT, ao OP, que gerou um acordo entre o Executivo e o Legislativo, no qual cada vereador passou a ter uma quantidade de recursos para fazer sua emenda individual, independentemente de ser da situação ou da oposição.

Goldfrank e Schneider (2006), sob o mesmo prisma, verificam que a experiência de OP estadual, no governo do Rio Grande do Sul (1999-2002), provocou resistências e rupturas institucionais. Segundo os autores, o OP estadual não conseguiu legitimar as relações entre o Executivo e o Legislativo por meio da mobilização popular, apenas favoreceu investimentos nas regiões mais pobres, onde os aliados petistas se mobilizavam e conseguiam investimentos via OP.

Desse modo, verifica-se que, embora a implantação do OP, no nível municipal, tenha despontado como uma das principais plataformas políticas do PT (ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000), a sua repercussão não foi homogênea ao longo do tempo, evidenciando a existência de limites a essa aparente lógica transformativa. No contexto político institucional, cabe destacar que as relações petistas com o Legislativo e a composição das outras forças políticas dentro do governo, as quais são indispensáveis à lógica governamental, confrontaram os velhos desafios de negociar barganhas políticas com essa nova instância participativa (GOLDFRANK; SCHNEIDER, 2006; SOUZA, 2011). Ao mesmo tempo, observa-se um crescimento contínuo dos municípios administrados pelo PT até os dias de hoje, os quais em sua maioria não adotaram o OP<sup>37</sup>.

#### **4. A conquista do governo federal e os possíveis impactos no OP**

Em 2002, há uma ruptura decisiva com os programas políticos petistas anteriores, a qual culminou com a vitória de Luís Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais.

---

<sup>37</sup> Em 1988, o PT venceu em 38 municípios; em 1996 foram 111 prefeituras conquistadas; em 2000 esse quantitativo aumenta para 187 cidades; em 2004 o mesmo indicador sobe para 383; em 2008 o número de prefeitos petistas continua a crescer, totalizando 558 cidades; e em 2012 o PT alcança 635 municípios. Das 635 prefeituras administradas pelo PT atualmente, 199 encontram-se na região Sudeste, 187 no Nordeste e 158 no Sul do país (ABRAMO; TSE).

Antes disso, observa-se uma mudança gradual do discurso petista, especialmente no que se refere à questão da participação popular, nas campanhas eleitorais presidenciais entre 1989, 1994 e 1998. Em 1989, o discurso da campanha foi desenvolvimentista, nacionalista e estatizante, além da ênfase nas questões sociais (AZEVEDO, 2009, p. 230)<sup>38</sup>. Em 1994, “o PT entra nas eleições denunciando o caráter eleitoreiro do Plano Real e apontando seu fracasso” (AZEVEDO, 2009, p. 230). O programa de governo intitulado “Uma revolução democrática no Brasil”, aprovado no “9º Encontro Nacional”, enfatizou a ampliação dos canais de participação e colocou a implantação do OP em nível nacional como um dos principais desafios do governo<sup>39</sup>. Já em 1998, o PT ainda com uma coalizão limitada ao campo da esquerda, mas já aberto à ampliação, entrou na disputa com um programa político mais aberto, voltado para o centro político, e com uma campanha orientada por pesquisa e marketing eleitoral e produzida de forma profissional (AZEVEDO, 2009, p. 230)<sup>40</sup>.

A campanha vitoriosa de 2002 denominada “Um Brasil para todos” rompeu definitivamente com as anteriores. O PT foi capaz de ampliar a sua coalizão eleitoral em direção ao centro político ao se aliar com o PL, o qual indicou o empresário José de Alencar à vice-presidência. A plataforma eleitoral foi marcada pela “Carta aos brasileiros”, na qual o presidente Lula se comprometeu com a política de estabilidade monetária e fiscal vigentes durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Além disso, a campanha foi estruturada num tom moderado e agradável (“Lulinha paz e amor”) por um dos maiores fenômenos do marketing político (AZEVEDO, 2009, p. 232). Em relação à participação popular, embora o PT tenha colocado a ampliação da participação popular nas políticas setoriais e na gestão orçamentária no seu programa de governo, a sua ênfase durante a campanha foi a questão da estabilidade econômica. A implantação do OP, diferentemente dos programas políticos anteriores, foi vista de forma cautelosa, como um “desafio de peso” a ser enfrentado, em conjunto com a população, devido às

---

<sup>38</sup> Nesse mesmo ano, Lula teve 47% dos votos no 2º turno das eleições presidenciais. Em 1990, o PT elegeu 35 membros para o Congresso Nacional e seu primeiro senador.

<sup>39</sup> Nessa eleição, Lula teve 27% dos votos no 2º turno, e o seu partido ainda elegeu 2 governadores, 4 senadores e 50 cadeiras no Congresso Nacional.

<sup>40</sup> Em 1998, Lula teve 32% dos votos no 1º turno das eleições presidenciais. O PT elegeu 3 governadores, 7 senadores e 59 deputados no Congresso Nacional.

dimensões geográficas e aos desenhos das políticas<sup>41</sup>.

Em 2005 explodiu o escândalo do mensalão, no qual o PT e outros partidos políticos foram acusados de um esquema de compra de votos parlamentares. Em 2006, o respectivo escândalo foi o principal tema da campanha eleitoral da oposição. O PT, por sua vez, desenvolveu uma agenda de campanha centrada basicamente no desempenho econômico e social do governo, evitando o debate acerca do tema (AZEVEDO, 2009, p.235). A questão da participação popular foi colocada de forma mais regulada, como forma de aprimoramento da democracia representativa, através da criação de espaços públicos que permitirão a geração de novos direitos e a efetiva participação da população, sem fazer referência alguma ao OP.

Embora o OP não tenha sido adotado no governo federal, verifica-se que novas instituições participativas foram criadas e reformadas no governo Lula<sup>42</sup>. Faria (2009) destaca a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o qual chegou a promover encontros regionais para a elaboração do PPA (2004-2007). Entretanto, esse Conselho foi considerado limitado em relação à participação restrita a algumas organizações da sociedade civil e ao seu papel consultivo. Além disso, as negociações em torno da concretização do PPA (2008-2011) foram interrompidas para implantar o PAC (Programa de Aceleração de Crescimento), carros-chefes da política de desenvolvimento do segundo mandato presidencial (FARIA, 2009). A autora define o “método participativo” do governo Lula como um conjunto de regras e/ou procedimentos para regularizar o diálogo entre as organizações da sociedade civil e o governo, o qual está inserido num contexto mais complexo. O governo também instituiu a Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), vinculada à Secretaria da Presidência, a qual busca integrar as organizações da sociedade civil.

Como poderíamos explicar, a um só tempo, o declínio do OP no interior das plataformas políticas petistas e o crescimento institucional do PT?

---

<sup>41</sup>Nessa eleição, Lula venceu no 2º turno com 61,39% dos votos. O PT elegeu três governadores, 10 senadores e 91 deputados federais (57% a mais que em 1998).

<sup>42</sup> Foram realizadas 73 Conferências Nacionais Temáticas para debater políticas públicas, envolvendo, em seus vários níveis, cerca de 5 milhões de pessoas. Essas Conferências representaram 64% do total desses encontros (114) realizados no Brasil nos últimos 60 anos. Além disso, dos 61 Conselhos Nacionais de Políticas Públicas com participação popular existentes, 33 foram criados, ou reformados (18), ou democratizados (15) nos governos Lula (MATEOS, 2011).

Ao examinarmos o modelo originário do partido, observamos que as questões da participação e da distribuição de recursos, tônicas do OP, estavam presentes em sua ideologia através da ideia de “socialismo democrático”. No entanto, o programa político inicial do partido tinha uma forte conotação classista, restringindo a mensagem partidária a uma pequena parcela do eleitorado. Assim, o OP, num primeiro momento, pode ser pensado como fruto do programa político originário do PT que foi amadurecendo, tendo em vista os dilemas enfrentados por essa legenda e as estratégias utilizadas para conquista de espaço institucional. Nesse sentido, o OP colonizou o PT quando se tornou a tradução prática do “modo petista de governar”, começando a ser adotado na maior parte das administrações petistas. Contudo, o PT vai mudando suas estratégias político-eleitorais e político-institucionais, quando alcança a esfera de governo federal, e a questão da participação, por sua vez, vai se adaptando a esse novo ambiente através de formatos participativos mais regulados e restritivos (por exemplo: que englobam as organizações da sociedade civil ao invés da população em geral).

De acordo com Ribeiro (2004), o deslocamento do PT de uma posição antissistêmica (numa perspectiva sartoriana) para uma mais próxima das forças políticas centristas, cujo ápice se deu na campanha presidencial vitoriosa de 2002, iniciou-se internamente a partir de 1995 com o fortalecimento do “Campo Majoritário”<sup>43</sup>. Esse grupo dirigente enfatizou a democracia representativa, aceitando alianças voltadas ao centro do espectro político-partidário brasileiro, como forma de atuação estratégica na luta por cargos executivos nas esferas nacionais e subnacionais (RIBEIRO, 2004, p.125). Segundo o autor (2004, p.125-126), a cúpula petista utilizou a separação entre disputa eleitoral e questão ideológica para justificar a construção de alianças que foram decisivas para a vitória eleitoral em 2002.

Dessa maneira, a divisão entre os ideais embrionários participacionistas e a competição eleitoral, concebidos pelo partido como inseparáveis até então, pode ser uma das hipóteses que contribui para explicar o progressivo abandono do OP, no interior do PT, a partir da conquista do governo federal.

---

<sup>43</sup> O Campo Majoritário é um conjunto de tendências que se consolida dentro do PT, dentre as quais se destaca a Articulação, formada a partir de 1995. Entre os políticos que compõem o Campo Majoritário, destacam-se: Ricardo Berzoini, José Dirceu, José Genoíno, Luiz Dulci, Marco Aurélio Garcia e o presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Spada (2014) apresenta duas importantes explicações para o declínio dessas experiências: a erupção de uma “*policy bubble*” (*apud* JONES *et al.*, 2004) e a mudança nas estratégias do PT (*apud* HUNTER, 2008). Na última explicação, que mais se adapta aos propósitos deste artigo, o autor questiona o porquê de essa legenda ter investido mais no OP nos anos 1990 e, após 2004, ter deixado de fazê-lo. Nos anos 1990, o autor utiliza o argumento de Hunter (2008) para formular uma das suas hipóteses. Esse argumento aponta que a corrente do PT controlada por Lula promoveu inovações governamentais municipais como um caminho para delimitar uma marca de “boa governança” do partido. Contudo, esse mecanismo vertical de influência deixou de existir quando Lula venceu as eleições presidenciais, em 2002, abrindo a possibilidade de novas políticas que podem substituir o OP, em termos de benefícios eleitorais<sup>44</sup> (*policy bubble*). Como não é possível verificar isso, o autor lança outras hipóteses interessantes, entre as quais a vulnerabilidade política dos governos das cidades, que é medida através da proporção dos votos sobre o partido do prefeito e o controle do prefeito sobre o Legislativo (porcentagem de cadeiras do partido do prefeito no Legislativo). O autor (2014, p.39) verifica que onde há forte vulnerabilidade do prefeito (em termos de seus próprios votos), também há maior probabilidade de adotar e continuar o programa. Por conseguinte, quando prefeitos são menos vulneráveis em termos de cadeiras no legislativo, o OP tem mais chance de continuar.

Segundo o autor, a oposição no Legislativo leva ao abandono do OP, mas não influencia sua adoção. Portanto, os resultados corroboram com os argumentos do estudo de Goldfrank e Scheneider (2006), no caso do OP estadual, e de Souza (2011), no caso das experiências de OP analisadas no interior do estado de São Paulo, já descritos na seção anterior.

---

<sup>44</sup> O autor aponta a ampliação do Bolsa Família em 2003, a introdução do Minha Casa Minha Vida em 2009 e a ampliação dos Conselhos e Conferências como exemplos de políticas que podem substituir alguns dos efeitos do OP sem impor algum custo no nível municipal (SPADA, 2014, p. 27). Entretanto, ele deixa de citar o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), carro-chefe do segundo mandato de Lula, o qual incide diretamente em obras de infraestrutura e necessita de contrapartidas dos municípios (no mínimo de 20%) para sua implementação, impactando diretamente no orçamento para investimento municipal e, portanto, no OP.



## Considerações finais

OPT entrou em cena no sistema político brasileiro com seu ideal de “socialismo democrático” e uma postura fortemente influenciada pelo novo sindicalismo, que refletia o discurso demasiadamente classista dessa legenda no início da sua trajetória política, a qual coincide com o momento histórico da retomada das eleições diretas. Esse ambiente contribuiu para o partido reestruturar suas relações internas, com suas bases de suporte e com a sociedade em geral. O OP foi um amadurecimento das concepções embrionárias do partido, a qual se tornou fundamental tanto para essa agremiação política como para as primeiras experiências de governo municipal.

Sendo assim, as experiências bem-sucedidas de governos municipais que praticaram OP parecem ter contribuído para a inserção do partido nas esferas estatais ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000. Entretanto, a existência de limites a essa aparente lógica transformativa mostrou-se clara no contexto político ao longo do tempo. Por exemplo, a experiência de OP estadual, no Rio Grande do Sul (1999-2002), que provocou uma reação contrária do Legislativo, além de intervenção do Judiciário e da mídia que o rotularam de ilegal, distinguindo a sua natureza partidária (GOLDFRANK; SCHNEIDER, 2006). Nesse sentido, o PT a partir de 1995, com o fortalecimento do Campo Majoritário, ampliou sua política de alianças e, conseqüentemente, as políticas participativas embrionárias, tais como o OP, acabaram arrefecendo-se nos programas de governos petistas.

Nota-se que, à medida que o PT se consolida como um dos mais importantes partidos da história política brasileira, o OP está percorrendo o caminho inverso no interior das principais plataformas políticas petistas devido às mudanças nas estratégias políticas dessa legenda para a conquista de espaço institucional.

Nesse sentido, conclui-se que o PT não abandonou as políticas participativas no governo federal, mas imprimiu a elas contornos mais restritivos, o que de certa forma exclui o OP como uma forma de aprimoramento da democracia representativa, uma vez que essa legenda passou a priorizar a questão da estabilidade econômica e as coalizões governamentais como estratégias políticas. O reflexo disso pode ser observado nos novos espaços participativos que foram criados e reformados, assim como um conjunto de regras e/ou procedimentos para regularizar o diálogo entre as organizações da sociedade civil e o governo federal se multiplicou nos últimos governos federais petistas.

Em resumo, conforme procuramos demonstrar neste artigo, o OP foi uma forma de aprendizado para o PT de política (*politics*) e das políticas (*policies*) do local para o nacional.

## Referências

- ABRAMO, Fundação Perseu.  
(2010). *Resoluções de Encontros e Congressos: Partido dos Trabalhadores: 1979-1998*. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/>. Acesso em 10 de junho de 2010.
- AVRITZER, L.  
(2009). *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.  
(2006). New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 30, n.3, p. 623-637.  
(2003). O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: Leonardo Avritzer; Zander Navarro. (Org.); *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.
- AZEVEDO, Fernando Antônio.  
(2009). O PT, a imprensa e as coberturas das eleições. In: Marco Antonio Villa; Vitor Amorim de Angelo (Org.); *O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006): uma história revisitada*. São Carlos, SP: EdUFSCar.
- BAIOCCHI, G.  
(2003a). *Radicals in Power*. In: Gianpaolo Baiocchi (Ed.); *Radicals in Power: The Worker's Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil*. London: Zed Books Ltd.  
(2003b). The Long March Through Institutions: Lessons from the PT in Power. In: Gianpaolo Baiocchi (Ed.); *Radicals in Power: The Worker's Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil*. London: Zed Books Ltd.
- BITTAR, Jorge (Org.).  
(2003). *Governos estaduais: desafios e avanços – reflexões e relatos de experiência petistas*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- BORBA, Julian; LÜCHMANN, Ligia H.H. (Org.).  
(2007). *Orçamento Participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Insular.
- COSTA, S.  
(1997). Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. Dados – *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.12, n.35, p.112-24.
- COUTO, Claudio Gonçalves.  
(2003). The Second Time Around: Marta Suplicy's PT Administration in São Paulo. In: Gianpaolo Baiocchi (Ed.); *Radicals in Power: The Worker's Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil*. London: Zed Books Ltd.  
(1998). Negociação, Decisão e Governo: Padrões Interativos na Relação Executivo-Legislativo e o Caso Paulistano. In: ANDRADE, R. C. (org). *Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.  
(1995). *O desafio de ser governo: o PT na prefeitura de São Paulo (1989-1992)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- DANIEL, Celso.  
(1990). As administrações democráticas e populares em questão. Espaços & Debates – *Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, ano X, nº 30.

- DIAS, Márcia Ribeiro.  
(2000). *Na encruzilhada da teoria democrática: efeitos do Orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Instituto de Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro (UPERJ).
- FARIA, Cláudia Feres.  
(2009). Participação, Sociedade Civil e Governo Lula (2003-2006): Construindo uma Sinergia Positiva?. In: Marco Antonio Villa; Vitor Amorim Angelo (Orgs.); *O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006): uma história revisitada*. São Carlos: EdUFSCar.
- GENRO, Tarso.  
(2000). Co-gestão: reforma democrática do Estado. In: *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- (1997). *Porto da Cidadania*. Porto Alegre: Artes e Ofícios.
- GOLDFRANK, Benjamin; SCHNEIDER, Aaron.  
(2006). Competitive Institution Building: the PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul. *Latin American Politics & Society*, v. 48, n. 3, p.1-31.
- KECK, Margareth E.  
(1996). *A lógica da diferença: o PT na constituição da democracia brasileira*. São Paulo: Ática.
- GURZA LAVALLE, Adrian.  
(2011). Participação valor, utilidade, efeitos e causa. In: Roberto Rocha Coelho Pires (Org.); *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA.
- KOWARICK, Lúcio; SINGER, André.  
(1993). A experiência do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura de São Paulo. *Revista Novos Estudos*, nº 53, p.195-216.
- LEVI, M Margareth.  
(1991). Uma Lógica da Mudança Institucional. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 34, nº 01, p.79-99.
- LÜCHMANN, Lígia H. H.  
(2002). *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).
- MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente (Orgs.).  
(1999). *Governo e Cidadania: balanços e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- MATEOS, Simone Biehler.  
(2011). A construção da democracia participativa. *Desafios do Desenvolvimento*. IPEA, ano 8, n. 65.
- MENEGUELLO, Raquel.  
(1998). *Partido e Governo no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- (1989). *PT: a formação de um partido, 1979-1982*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- NOVAES, Carlos Alberto Marques.  
(1993). PT: dilemas da burocratização. *Novos Estudos*, nº 35, p. 217-237.
- PANEBIANCO, Ângelo.  
(2005). *Modelos de partido: Organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes.
- PIRES, Valdemir.  
(2001). *Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz*. São Paulo: Manole.
- PIRES, Valdemir; MARTINS, Larissa de Jesus.  
(2011). Orçamento Participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária municipal? *Revista Capital Científico, Guarapuava - PR*, v. 9, n. 2.

- PONT, Raul. (2000). Democracia Representativa e Democracia Participativa. In: Nilton Bueno Fisher; Jaqueline Moll (Orgs.); *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. (2003). *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. São Paulo: Vozes.
- RIBEIRO, Pedro Floriano. (2009). O PT, o Estado e a Sociedade (1989-2005). In: Marco Antonio Villa; Vitor Amorim Angelo (Orgs.); *O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006): uma história revisitada*. São Carlos, SP: EdUFSCar.
- RIBEIRO, Pedro Floriano. (2008). *Dos Sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005*. 2008. 301f. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos.
- (2004). *Um partido em mutação: a transformação do PT e seus reflexos sobre as campanhas presidenciais (1989, 2002)*. 2004. 184f. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos.
- ROMÃO, W. M. (2011). Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política. *Lua Nova* (Impresso), v. 84, p. 219-244.
- SERAFIM, Lisandra; TEIXEIRA, Ana Cláudia. (2008). *Balanço e desafios para a continuidade do OP – gestão 2005-2008*. Disponível em: <http://dc118.4shared.com/doc/y8ih6ssU/preview.html>. Acesso em 03 de junho de 2008.
- SOUZA, Luciana A. M. de. (2013a). Afinal, o que é 'vontade política'? Uma perspectiva a partir da comparação entre as variações dos resultados de experiências de Orçamento Participativo. *Anais do 37º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais (ANPOCS)*. Minas Gerais, Águas de Lindóia.
- (2013b). "Virada institucional": o debate sobre as instituições, os atores e os interesses políticos nas três gerações de estudos sobre Orçamento participativo. Paper apresentado no *Encontro Internacional - UNESP: participação, democracia e políticas públicas*. São Paulo, Araraquara, 23 a 25 de abril.
- (2011). O Orçamento Participativo (OP) e a questão da institucionalização da participação popular ao longo da história do Partido dos Trabalhadores (PT). In: *II Fórum de Pós-Graduação em Ciência Política*. São Carlos – São Paulo. Disponível em [http://www.forumcienciapolitica.com.br/edicoesanteriores/2011/especific\\_files/papers/GT7570.pdf](http://www.forumcienciapolitica.com.br/edicoesanteriores/2011/especific_files/papers/GT7570.pdf). Acesso em: 11 em outubro de 2014.
- (2011). Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas. *Lua Nova*, n. 84.
- (2010). *Do Local para o Nacional: o Orçamento Participativo e as novas práticas políticas petistas*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos.
- SPADA, Paolo. (2014). *The Adoption and Abandonment of Democratic Innovations: Investigating the Rise and Decline of participatory Budgeting in Brazil*. Latin American Studies Association (LASA).
- TELLES, Helcimara de Souza. (2009). O PT e as Eleições para a Câmara dos Deputados. In: Marco Antonio Villa; Vitor Amorim de Angelo (Orgs.); *O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006): uma história revisitada*. São Carlos, SP: EdUFSCar.
- WAMPLER, B. (2010). Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades política, associativa e de políticas públicas. In: Leonardo Avritzer (Org.); *A dinâmica da*

*participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, v. 3.

(2008). Does Participatory Budgeting Deepen the Quality of Democracy? *Lessons from Brazil*. Disponível em [http://www.internationalbudget.org/themes/PB/Participatory Institutions.pdf](http://www.internationalbudget.org/themes/PB/Participatory%20Institutions.pdf). Acesso em 29 setembro de 2008.

(2003). Orçamento Participativo: uma explicação para amplas variações nos resultados. *In*: Leonardo Avritzer; Zander Navarro (Org.); *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.

**Recebido em**  
março de 2014

**Aprovado em**  
abril de 2015

# A relação do movimento social com atores estatais no controle social sobre a política socioeducativa

Maria do Carmo Alves de Albuquerque\*

## Resumo

Analisamos a participação do movimento social de defesa dos direitos da criança e adolescente (movimento DCA) no controle social sobre a política socioeducativa, buscando caracterizá-lo, em diálogo com a literatura de movimentos e políticas públicas, na sua relação com a institucionalidade e a política pública. Notam-se repertórios de interação socioestatal que envolvem protestos, denúncias e também ações de negociação com o Estado. Destaca-se a formação de “coalizões” para a defesa do paradigma garantista, as quais envolvem atores societais e estatais, em grupos de trabalho que articularam juristas, membros dos Executivos e do movimento social para a elaboração do ECA, do Sinase e da política municipal socioeducativa, bem como nas articulações com o parlamento e com atores do Judiciário para a realização de CPIs e de fiscalizações das instituições denunciadas. Os “repertórios de interação” e as “coalizões de defesa” são categorias analíticas utilizadas para a superação de uma perspectiva dicotômica, que vê a interação socioestatal como ameaça, propondo-se uma perspectiva interacionista que pensa movimento social e Estado como mutuamente constitutivos. O artigo é fruto de pesquisa, que analisou documentos de organizações do movimento, anotações de observação sistemática de suas reuniões e entrevistas com seus integrantes.

## Palavras-chave

Movimento social. Repertórios de interação. Coalizões de defesa.

## Abstract

We have analyzed the participation of the social movement for the defense of children and adolescents' rights (DCA movement) in social control over socioeducational policy in order to characterize it, taking into account the social movements and public policies literatures in their

---

\* Professora e pesquisadora do Programa de Pós-graduação Mestrado Profissional Adolescente em Conflito com a Lei da Universidade Anhanguera (Unian) – São Paulo; e pesquisadora do Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC) do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap). E-mail: mcarmoa@gmail.com.

relationship with institutions and public policy itself. We identified the socioestatal interaction repertoires that involved protests, denunciations and also negotiations with the Executive. It was also possible to highlight the formation of “coalitions” for the defense of a guarantee paradigm involving societal and State actors in Working Groups that articulated jurists, Executives and social movement’s members for the drafting of ECA, of Sinase, and municipal socio-educational policies as well as coordination with parliament and judiciary in order to perform CPIs and inspections of denounced institutions. The “repertoires of interaction” and “advocacy coalitions” are analytical categories used to overcome a dichotomous perspective, which sees interaction between society and State as a threat, proposing then an interactionist perspective that sees social movement and State as mutually constitutive. This research analyzed documents from movement organizations, and notes from systematic observation of meetings and interviews with their members.

## Keywords

Social movement. Repertoires of interaction. *Advocacy* coalitions.

## Introdução

Desde a Constituição de 1988, instituiu-se no Brasil uma arquitetura participativa com espaços de interação socioestatal, em que se definem as políticas públicas, principalmente na área social. Foram criadas conferências e conselhos paritários em todos os níveis de governo, com a função de exercer o controle social sobre as políticas públicas, atuando na definição de diretrizes e programas, na alocação de recursos, na avaliação e fiscalização de programas, na aprovação de contas, abrangendo as fases de planejamento, implementação e avaliação da política pública. Antes e para além dessas instituições participativas, as organizações de movimentos sociais lutaram cotidianamente por novas políticas de direitos. É essa incidência de atores sociais na política pública, tanto na sua criação e elaboração como na sua implementação, monitoramento e avaliação, que se entende aqui como o “controle social” sobre a política pública.

Essa gama de inovações democráticas se insere no amplo movimento de reconquista e ampliação da democracia, que se originou nas lutas contra a ditadura militar das décadas de 1960 a 1980. Insere-se, ainda, numa tendência mundial de criação de inovações de aperfeiçoamento da democracia, ligadas a novas exigências de transparência e prestação de contas e de maior participação dos cidadãos no controle do Estado e das políticas públicas

(ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, 2012:118). A participação cada vez mais intensa dos movimentos sociais em novas arenas de controle social acentua a ação institucional dos movimentos e sua inter-relação com o Estado. Analisamos neste artigo a participação do movimento social de defesa dos direitos da criança e adolescente (aqui chamado movimento DCA) no controle social sobre a política socioeducativa, buscando compreender e caracterizar, em diálogo com a literatura de movimentos e políticas públicas, a natureza desse movimento no que se refere à relação com a institucionalidade e a política pública. Enfocamos, principalmente, um segmento desse movimento social, a “Articulação dos Serviços de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto de São Paulo”, uma articulação informal entre as organizações sociais executoras dos Serviços MSE-MA<sup>1</sup>.

Essa “Articulação”, como veremos adiante, atua informalmente como parte do movimento DCA, mas é composta por organizações sociais institucionalizadas e conveniadas com o município de São Paulo para executar os Serviços de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, que são os programas constituintes da política municipal socioeducativa, voltada aos adolescentes infratores.

Para realizar essa análise, encontramos limites que colocaram a necessidade de ampliar o escopo teórico com o que geralmente se estudam as instituições participativas e o movimento social.

Por um lado, a participação cada vez mais intensa dos movimentos sociais nas arenas de interação socioestatal gera a necessidade de refazer leituras sobre eles, analisando as articulações entre os seus repertórios de ação institucional, na interação com atores estatais, e os repertórios de ação societal de confronto, mais frequentemente estudados pela literatura sobre os movimentos sociais.

Coloca-se ainda a importância de estudar a participação na sua relação com a política pública na qual incide, analisando a participação dos atores sociais numa chave que inclui os demais atores: o conjunto de atores sociais

---

<sup>1</sup> Como veremos adiante, os Serviços de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (Serviços MSE-MA) são serviços socioassistenciais definidos na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), dentro da chamada “Proteção Social de média complexidade”, e se destinam ao atendimento dos adolescentes infratores que cumprem as Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, definidas pelo Estatuto da Criança e Adolescente (ECA, art. 112) como Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). As Medidas Socioeducativas de privação de liberdade são de competência estadual, através das Secretarias de Justiça.



e estatais envolvidos nos espaços de interação e controle socioestatais.

Neste artigo se busca realizar esse percurso para analisar como o movimento DCA interage com atores estatais na formulação e controle social sobre a política socioeducativa, notando-se entre eles uma mútua constituição. Busca-se mostrar onde e como, através dessas interações socioestatais, ele influi na política municipal socioeducativa.

O artigo é fruto de pesquisa docente realizada nos anos 2010 / 2012, com continuidade no momento atual. A metodologia utilizada incluiu pesquisa bibliográfica e documental voltada a caracterizar o Movimento DCA em São Paulo, envolvendo as atas dos Fóruns da Criança e Adolescente (DCA) e da Articulação dos Serviços de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto de São Paulo. A pesquisa de campo envolveu entrevistas semiestruturadas com integrantes dessas organizações e acompanhamento com observação participante de espaços de controle social da política de direitos da criança e adolescente em São Paulo, a saber: Fórum Municipal DCA, Fóruns Regionais, Conselho Municipal (CMDCA) e Articulação dos Serviços de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto de São Paulo. No caso da política de direitos da criança e adolescente, o controle social é realizado, segundo a legislação<sup>2</sup>, tanto por meio dos Conselhos como das “organizações e articulações representativas” da sociedade civil ou da população, entre as quais incluímos a Articulação e os Fóruns.

## **1. A incidência institucional do movimento na política DCA**

Quando aqui nos referimos ao movimento DCA, tomamos como base a definição de Diani (1992:1) de que “movimentos sociais são definidos como redes de interação informal entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e/ou organizações, engajadas em conflitos políticos ou culturais, com base em identidades coletivas compartilhadas”. Assim, o movimento DCA se constitui numa pluralidade de organizações (ONGs, Fóruns etc.) e indivíduos que se engajam em lutas pela construção de um paradigma de direitos da

---

<sup>2</sup> O controle social na política de direitos da criança e adolescente é realizado tanto por meio dos Conselhos como das “organizações e articulações representativas” da sociedade civil ou da população, conforme definido pelos artigos 227 e 204 da Constituição Federal, pelo ECA (art. 88) e pelas Resoluções 105 e 113 do Conselho Nacional – Conanda.

Criança e Adolescente denominado “paradigma garantista” ou “doutrina da proteção integral”, e nas políticas públicas que o concretizam, desde o período Constituinte e de elaboração do Estatuto da Criança e Adolescente (ECA). É no processo de construção dessas concepções que o movimento constrói sua identidade. A concepção de Diani permite pensar o movimento como constituído de atores sociais distintos e heterogêneos, tanto aqueles mais informais – os que se autodenominam “movimentos” – como aqueles formalizados como ONGs, e, ainda, perceber que esse conjunto articulado de atores muda ao longo do tempo, assumindo distintas configurações em diferentes momentos de sua história de lutas.

Na análise da ação do movimento, dialogamos com algumas concepções desenvolvidas por Sidney Tarrow (2009) e Charles Tilly (2009). Tarrow situa os movimentos sociais dentro de processos políticos de “confronto” (2009: 18) - a “*contentious politics*”, ações contenciosas, litígios, protestos ou lutas sociais. O autor pensa os movimentos como atores que se confrontam com opositores situados no universo estatal.

Para analisar as formas de ação do movimento Tilly (2009) desenvolve o conceito de repertório, considerando que os movimentos escolhem e aprendem formas de ação legitimadas por outros movimentos. As escolhas se dão pelo repertório de formas de ação já conhecido e também pela experimentação e combinação de práticas diversas em novas formas de se organizar, mobilizar apoio e articular demandas (TILLY, 1992; TARROW, 2009). O conceito está muitas vezes associado a “repertório de confronto”, embora os movimentos sociais no Brasil não escolham apenas o confronto como forma ou estratégia de ação. É nesse sentido que Abers, Serafim e Tatagiba (2014, p.4) apresentam o conceito de “repertório de interação”, buscando incluir diversas formas, práticas e estratégias de interação com o Estado entre aquelas escolhidas pelos movimentos para integrar o seu repertório.

O artigo olha para o movimento dentro do processo político de disputa com atores estatais e busca ampliar para além dos repertórios de confronto, examinando também seus repertórios de interação entre Estado e sociedade. Essa perspectiva recentemente explorada por autores brasileiros<sup>3</sup> acentua a

---

<sup>3</sup> Entre os quais, Dowbor (2013), Carlos (2012), Sherrer-Warren e Lüchmann (2011), Tatagiba (2011), Almeida (2011). Estes autores, dialogando com a perspectiva teórica que enfatiza os repertórios de ação contenciosa (TILLY, 2010; TARROW, 2009), analisam os repertórios de ação institucional do movimento social.

importância do estudo sobre a ação institucional dos movimentos sociais.

Os autores que analisam o movimento social pelos direitos da criança e do adolescente no Brasil<sup>4</sup> situam o seu surgimento nas lutas sociais do período Constituinte e de aprovação do ECA.

No entanto, muito antes, ao revés de uma tradição que discrimina o “menor” abandonado e/ou infrator, relegando-o à iniciativa da benemerência privada e às políticas públicas de controle e punição, nota-se, em nível mundial, a presença de uma sociedade civil que incidiu na formulação de políticas públicas de garantia de direitos à criança e ao adolescente, buscando superar a perspectiva anterior, “menorista”. O chamado paradigma menorista, também conhecido como “doutrina da situação irregular”, caracteriza-se pela discriminação do menor, igualando órfãos, carentes e infratores como aqueles “em situação irregular”, colocando-os preferencialmente em instituições de internação e sem reconhecer seu direito a um processo legal de julgamento.

Já no período pós-guerras, o problema do “menor” se torna grave o suficiente para que organizações de assistência reivindiquem políticas públicas mais abrangentes. São organizações sociais as que reivindicam e negociam junto às nascentes Nações Unidas o que vem a ser, em 1924, a Declaração de Genebra dos Direitos da Criança. Desde então diversos atores sociais e estatais interagiram de forma institucional na perspectiva de construir um paradigma de direitos da criança e do adolescente, o que se consolida como o novo “paradigma garantista” na Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança e do Adolescente, em 1989. O paradigma garantista, também chamado “doutrina da proteção integral” se funda no reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, abole a doutrina da “situação irregular”, evita o confinamento em instituições fechadas e garante o devido processo legal aos adolescentes acusados de ato infracional.

No Brasil, os direitos da infância vão sendo debatidos e construídos no conflito e negociação entre sociedade e Estado, onde se destacaram, durante décadas, as denúncias contra os maus-tratos nas instituições “menoristas”, a elaboração e a implementação de propostas alternativas<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Ver Pereira (1996), Lorenzi (2007), Palheta (2010) e Albuquerque (2012).

<sup>5</sup> Destaca-se a atuação do Legislativo em CPIs (Comissões Parlamentares de Inquérito), como a CPI do menor abandonado (1975) e os GTs de elaboração de propostas (PALHETA, 2010).

O movimento DCA nasce no âmbito dos movimentos por direitos. Ele se articula no bojo dos movimentos sociais que emergem nas lutas pela reconstrução da democracia, nos anos 70 e 90. A partir do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMNR) e da Pastoral do Menor da Igreja Católica, e articulado com uma multiplicidade de outras organizações e indivíduos engajados na defesa dos direitos da criança e do adolescente<sup>6</sup>, surge um amplo movimento social, que se soma aos debates internacionais, avalia e denuncia a situação nacional, critica e elabora propostas para colocar a perspectiva “garantista” na Constituição Federal. Esses atores sociais, articulados com juízes, promotores e defensores públicos e outros atores estatais elaboraram, em 1987, a emenda popular “Criança Prioridade Nacional”, e desencadearam a Campanha Nacional “Criança Constituinte”, que coletou mais de 1,5 milhão de assinaturas em todo o país, originando os artigos 227 e 228 da Constituição, em que se expressa o paradigma garantista. Em 1988, constituiu-se o Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (FNDCA). O movimento se organiza desde então através de Fóruns de atores sociais, no plano nacional, estadual e municipal.

Atores sociais e estatais também se fizeram presentes na Comissão para a Redação do ECA, onde, segundo Lorenzi (2007), houve a representação de três grupos expressivos: o “dos movimentos da sociedade civil”, o dos juristas (principalmente ligados ao Ministério Público) e o de técnicos de órgãos governamentais (notadamente funcionários da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – Funabem).

Nesse período, porém, a atuação do movimento nos lugares institucionais de ação, como o Congresso Nacional, ainda era bastante informal, e os atores sociais buscaram se fazer ouvir em negociações mais conflitivas ou nos diálogos mais “pacíficos” nos grupos de trabalho.

A Constituição e o ECA criaram instituições participativas de interação formal entre Estado e sociedade caracterizadas como espaços de controle social<sup>7</sup>. Criaram-se Conselhos Tutelares, Conferências e Conselhos paritários

---

<sup>6</sup> Entre as ONGs que explicitam seu papel na defesa de direitos surgem os Cedecas – Centros de Defesa da Criança e Adolescente e a ANCED - Associação Nacional dos Centros de Defesa de Direitos de Criança e Adolescente. Ver <http://www.anced.org.br/>. Acesso em 25 de janeiro de 2014.

<sup>7</sup> A Resolução 113 do Conanda diz em seu Art. 21. “O controle das ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente se fará através das instâncias públicas colegiadas próprias, onde se assegure a paridade da participação de órgãos governamentais e de entidades sociais (...)”.

de Direitos com a função de desenhar, propor e fiscalizar as políticas públicas decorrentes do ECA, nos níveis municipal, estadual e nacional. Essa interação tem sido muito conflitiva, pois, entre outros entraves, boa parte da sociedade e dos atores estatais, especialmente as polícias e o poder judiciário, continuam bastante permeados por concepções menoristas. No entanto, as Conferências e Conselhos, especialmente o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), têm sido responsáveis pela elaboração, negociação e aprovação de Resoluções que vêm lentamente desenhando políticas, instituições e procedimentos mais adequados ao paradigma garantista.

A política socioeducativa é um campo de ação ainda mais marcado pelo confronto. O movimento participou das lutas pela extinção da Febem de São Paulo, instituição socioeducativa marcada pela violação de direitos dos adolescentes. No final da década de 1990, adolescentes internos na Febem organizaram rebeliões, o movimento social realizou fiscalizações e apresentou denúncias até mesmo em fóruns internacionais, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA. O movimento interagiu continuamente com atores institucionais, como a OEA, o Parlamento brasileiro<sup>8</sup>, o poder Judiciário e o poder Executivo, especialmente o governador e a Febem. Ao lado das ações de confronto, o movimento DCA participou de grupos de trabalho (GTs) para elaborar propostas de descentralização da política socioeducativa.

Desde então, o movimento DCA vem participando do processo de construção da política socioeducativa com a criação do Sinase (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo) através das Resoluções 113 e 119 do Conanda e também de uma política municipal socioeducativa em meio aberto em São Paulo – tanto na sua formulação como na sua implementação e avaliação, conforme veremos adiante.

Em toda essa trajetória vemos a incidência do movimento na política DCA. O movimento participou dos momentos em que a questão dos direitos da infância foi colocada na agenda pública, nos momentos de denúncias das práticas menoristas, na elaboração de propostas para a Constituição, o ECA, o Sinase e a política em meio aberto. Como dito, entendemos “controle social” como a incidência dos atores sociais na política pública, tanto na

---

<sup>8</sup> Destaca-se mais uma vez a atuação do Legislativo na CPI da Febem em 1987 (PALHETA, 2010).

sua criação e elaboração como na sua implementação, monitoramento e avaliação. A legislação sobre controle social da política DCA considera as “organizações representativas” da população como responsáveis pelo seu exercício (Resolução 113 art. 14 § II), ao lado “das instâncias públicas colegiadas próprias” (art. 21).

Vimos que o movimento DCA exerce o controle social sobre a política DCA desde seus primórdios. As organizações do movimento lutaram pela nova política de direitos através de repertórios sociais que se confrontaram com opositores estatais nas manifestações de denúncia das práticas minoristas do Estado na mídia e nas ruas. Por outro lado, o movimento desenvolve continuamente um “repertório de interação” com atores estatais, que tem ações propositivas em grupos de trabalho (GTs) que elaboram modelos para a política pública e ações de negociação que envolvem tanto o confronto como a concertação em torno da aprovação dessas propostas.

À medida que cresce a institucionalização democrática, com a criação de novas políticas, conselhos e conferências, os atores institucionais e os formatos institucionais de ação estão cada vez mais presentes nos movimentos. Com as tendências atuais de contratação de organizações sociais para a prestação de serviços, diversos atores tradicionais do movimento, como os Cedecas e outras ONGs, vêm assumindo a execução de programas da política DCA, especialmente na política socioeducativa em meio aberto.

Essa “institucionalização” dos movimentos sociais tem sido associada a problemas como a sua burocratização, o corporativismo e a cooptação, tanto pela literatura como por atores que os integram. Esses problemas são apontados<sup>9</sup> como ameaças à autonomia e à novidade<sup>10</sup> atribuídas aos movimentos no processo de reconstrução e aprofundamento da democracia no Brasil.

No entanto, como detalharemos adiante, entre os atores sociais que executam programas públicos se notam distintas posturas frente às

---

<sup>9</sup> Ver debate que complexifica a relação entre cooptação e institucionalização dos movimentos DCA em Albuquerque (2012).

<sup>10</sup> Os chamados “novos movimentos sociais” foram saudados como inovações democráticas que escaparam da tutela do Estado. Como aponta Paoli (1995, p.27), os novos movimentos “não se referenciavam diretamente às estruturas institucionais de poder e representação política – partidos, governo, Estado – nem aos atores ‘clássicos’”, no entanto, sua originalidade, sua novidade, encontrava-se na “aspiração de um poder civil e cidadão” em “escapar de uma institucionalidade estatal” que era “tutelar, autoritária e burocrática” (PAOLI, 1995, p.32).

possibilidades de exercício do controle social. Algumas ONGs são mais ativas e outras se limitam à execução de programas, amedrontadas por problemas corporativos de sobrevivência financeira ou cooptadas pelo Estado ou partidos que, através de suas diretrizes, lhes reservam um papel instrumental.

González Bombal (2003, p.352), analisando a participação de organizações sociais em políticas para a criança e adolescente, aponta um “*continuum* que vai da participação com maior incidência”, com organizações sociais “que participam nas diferentes fases [das políticas], com uma ampla capacidade de transformar não só o desenho e a formulação das políticas como garantir transformações nas orientações das políticas” até o extremo onde se encontram organizações “que limitam sua participação à implementação das políticas”, com total dependência das diretrizes governamentais<sup>11</sup>.

Procuramos neste artigo analisar a ação institucional como um repertório permanente e constitutivo da ação dos movimentos que lutam por direitos e pelo seu reconhecimento através de políticas públicas. Os dilemas da ação corporativa ou cooptada pelo Estado ou partidos passam assim a ser vistos como intrínsecos e continuamente repostos nas várias situações da trajetória dos movimentos.

## 2. Uma “coalizão de defesa” do paradigma garantista

O controle social sobre a política DCA (e dentro dela a política socioeducativa) envolve necessariamente os repertórios de ação institucional. Coloca-se também a importância de analisar a relação dos atores sociais com os atores estatais e conhecer o conjunto dos atores que incidem na política pública. Enfatizamos aqui a importância de estudar o controle social na sua relação com a política pública na qual incide<sup>12</sup>, analisando a participação do movimento social como uma das partes interessadas (*stakeholders*) que atua na construção, implementação e monitoramento dessa política pública, como um dos atores que constituem a “comunidade” implicada nessa política. Para

---

<sup>11</sup> González Bombal analisa seis estudos de caso, na Colômbia, Argentina e Brasil.

<sup>12</sup> Dowbor (2013) analisa a relação do movimento sanitarista com a construção do Sistema único de Saúde (SUS) no Brasil. A autora destaca a importância de agregar a literatura sobre políticas públicas à literatura de movimentos sociais para melhor compreender a ação dos movimentos.

tal se coloca a importância de agregar a literatura sobre políticas públicas à literatura de movimentos sociais.

Na literatura sobre políticas públicas, destacamos Kingdon (1995), que reconhece explicitamente que a configuração da ação dos atores é um elemento explicativo dos resultados em políticas públicas e Sabatier (2007), que analisa o papel dos setores ou “comunidades de políticas”, constituídas pela diversidade de atores nelas implicados, na configuração da ação coletiva. Para tal, o autor destaca o papel das coalizões de “*advocacy*”, ou coalizões de defesa, ou seja, as coalizões de múltiplos atores organizados em torno de crenças compartilhadas acerca de um subsistema de política.

No caso da política de direitos da infância e juventude, essas coalizões podem ser identificadas desde sempre. Notam-se coalizões que se articulam em torno de concepções de garantia de direitos e proteção integral assim como coalizões que permanecem “menoristas”.

No primeiro caso, ao lado do movimento social, com seus múltiplos atores sociais (o MNMMR, a Pastoral do Menor, Sindicatos, ONGs, Associações de pediatras, de juízes, de advogados etc.), importantes aliados estatais atuaram no período Constituinte e de elaboração, negociações, aprovação e implementação do ECA. Entre eles se destacam juízes das varas da infância e juventude, defensores públicos, promotores, delegados, funcionários de instituições socioeducativas etc. No parlamento muitos integraram as coalizões que lutaram pelo novo paradigma atuando nas Comissões de Inquérito federais e estaduais (CPIs e CEIs) e nas Comissões de Direitos da Infância, que atuam em muitas câmaras legislativas.

A interação entre os atores sociais do movimento e os atores estatais é fonte de aprendizado mútuo, influenciando a construção de novos repertórios de ação institucional necessários para a incidência do movimento na política pública – para o exercício do controle social. As abordagens que ampliam o estudo do movimento na sua interação com atores estatais permitem uma melhor compreensão do controle social. Conforme Almeida (2011, p.13):

[...] essas abordagens sugerem a construção de um olhar que privilegie a fluidez das relações entre Estado e sociedade civil, os diversos modos pelos quais seus agentes interagem e se condicionam mutuamente, em distintos espaços e temporalidades.

Nas continuadas relações de interdependência entre os atores sociais e estatais há um aprendizado recíproco que influencia crenças compartilhadas e repertórios de ação. Pode-se notar, emprestando a formulação de Dagnino



(2011, p.124), que “sociedade civil e Estado são sempre mutuamente constitutivos”.

### **3. Controle social na política socioeducativa em meio aberto**

A política voltada para os adolescentes em conflito com a lei é alvo de históricas mobilizações da sociedade civil que luta por direitos humanos. Mesmo após a aprovação do ECA, as rebeliões na Febem de São Paulo, no final dos anos 1990, mostram a dificuldade em levar a esse setor da política pública o paradigma garantista. No entanto, elas foram um marco no processo de descentralização (MARTINS, 2011), com a criação de unidades de internação menores e o desenvolvimento das políticas socioeducativas em meio aberto<sup>13</sup>.

Diversas iniciativas de descentralização já ocorriam, desde os anos 70, como a Liberdade Assistida Comunitária (LAC), parceria da Febem com a Pastoral do Menor, e os “Polos de LA” da Febem nas diversas regiões do estado e na capital, também realizados em parceria da Febem com organizações sociais locais (CASA, 2010).

Através dessas parcerias, uma parte do movimento social DCA (como a Pastoral do Menor, alguns Cedecas e outras ONGs atuantes) se faz presente, atuando na implementação da política socioeducativa de liberdade assistida.

Hoje, em São Paulo, no caso dos 55 convênios para a execução do “Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto”, encontramos entidades que participaram historicamente das lutas sociais e embates pela criação do ECA, contra os maus-tratos na Febem e pela construção da política socioeducativa em meio aberto. Outras limitam sua participação à implementação dos programas.

#### **a. Articulação das organizações conveniadas na formulação da política**

A partir dos convênios com a Febem nos “Polos de LA” surge nesse período (1999-2000), uma “articulação” entre as organizações (ONGs) conveniadas

---

<sup>13</sup> As Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (MSE-MA) são definidas pelo ECA (art. 112) e SINASE (art. 13 e 14) como Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).

com a Febem, entre as quais alguns Cedecas, que se torna decisiva para deflagrar o processo de municipalização na capital.

Em 2002, no governo da prefeita Marta Suplicy, essa “Articulação” integra uma comissão interinstitucional, incluindo Secretarias do Governo estadual e municipal (secretarias de educação e a SAS – Secretaria Municipal de Assistência Social), a Febem, o Unicef<sup>14</sup>, os Conselhos Municipais de Assistência Social (COMAS) e de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselhos Tutelares e representantes do Ministério Público.

Forma-se, assim, uma coalizão de atores vinculados à política socioeducativa. Essa coalizão, ampliada através de convênio com a Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SEDH), realiza diagnóstico dos adolescentes cumprindo medidas em São Paulo, elabora um modelo de atendimento<sup>15</sup> e de capacitação de técnicos e implanta o novo modelo nos três distritos apontados pelo diagnóstico. Os três projetos-piloto são executados por atores sociais do movimento DCA, integrantes da “Articulação”.

A coalizão que formulou esse primeiro modelo da política municipal socioeducativa foi integrada por atores sociais e estatais, entre os quais atores ligados a governos de partidos com orientações políticas distintas – a Febem, ligada ao governo estadual do PSDB, a SAS e a SEDH, ligadas a governos do PT. Apesar dessas diferenças, percebe-se que a coalizão se uniu na defesa das crenças que constituem o paradigma garantista, publicando uma sistematização desse processo intitulada “As Medidas Socioeducativas em Meio Aberto como garantia de proteção aos adolescentes e jovens da cidade de São Paulo” (SÃO PAULO, 2004, p.104), que evidencia essa identidade. É de se notar ainda que uma das principais lideranças da “Articulação” passou a coordenar o processo de elaboração e implantação da Política Municipal Socioeducativa na SAS, e que essa secretaria a institucionalizou como política integrante do Plano Municipal de Assistência Social (PLAS).

O processo sofreu alterações com os novos governos e seus distintos projetos políticos, mais ou menos comprometidos com a garantia de direitos

---

<sup>14</sup> Escritório regional do UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância em São Paulo.

<sup>15</sup> Esse modelo incluiu a medida de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e outras ações, como a implantação do SIPIA II, sistema de informações para o acompanhamento das medidas em meio aberto e programas de profissionalização e de acompanhamento de egressos.

sociais, mas a implantação paulatina do SUAS<sup>16</sup> e do Sinase vem colocando novos parâmetros para a política pública na perspectiva do paradigma garantista.

A “Articulação dos Serviços de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (MSE-MA)”, como hoje se nomeia, nascida em 1999, continua a reunir-se ao longo dos anos, com altos e baixos, para avaliar e melhorar os serviços prestados. É uma organização informal, com uma estrutura organizativa mínima<sup>17</sup>, integrada por organizações sociais juridicamente constituídas e conveniadas com a Secretaria Municipal – que passou a denominar-se Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS). As entidades que executam serviços de MSE-MA atuam institucionalmente na execução dos serviços e eventualmente nos Conselhos (COMAS e CMDCA) e nas conferências dessas políticas públicas. Essas entidades, por outro lado, atuam com um repertório extrainstitucional – ou societal –, participando da Articulação e dos fóruns do movimento DCA.

Algumas delas, como o Cedeca Sapopemba, integram o movimento DCA desde as lutas pelo ECA e se posicionam claramente como “uma entidade de controle social”. O Cedeca integra a executiva da Articulação e é uma entidade ativa no Fórum DCA regional de Sapopemba. Sua coordenadora, gerente do Serviço de MSE, afirma, sobre sua ação de controle social: “Os relatórios que a gente manda” para a prefeitura são instrumentos “de controle social”. Cita ainda que, quando esses relatórios apontaram críticas, foram devolvidos para a retirada das críticas e que os técnicos do Cedeca foram discriminados por supervisores da SMADS, que “chegaram ao ponto de pedir aos [demais] gerentes para não se sentarem ao nosso lado”. A entrevistada apontou, porém, que algumas possibilidades permanecem, quando a supervisão é realizada por uma pessoa mais sensível e democrática, “que vem para construir”. Nesse caso cita um resultado positivo em sua ação de controle social: em função de irregularidades apontadas em relatórios houve a abertura formal de “um procedimento verificatório”.

---

<sup>16</sup> OSUAS, Sistema Único de Assistência Social, define responsabilidades nas ações socioeducativas em meio aberto, que são coordenadas pelos CREAS (Centros de Referência Especializada de Assistência Social).

<sup>17</sup> A pesquisadora acompanhou cerca de 12 reuniões da Articulação entre 2012 e 2013, das quais participaram uma média de 30 a 50 técnicos dos serviços MSE-MA do município. A “Articulação” possui uma Comissão Executiva com representantes das cinco regiões da cidade e um grupo de e-mails que repassa as atas das reuniões mensais aos participantes.

Vemos assim que a Articulação e alguns de seus integrantes atuam no controle social da política DCA como atores do movimento DCA, com repertórios de ação institucional e societal, de confronto e de negociação. Elas atuam também no interior da comunidade de atores da política socioeducativa, formando uma coalizão de defesa do paradigma garantista.

## **b. Uma triangulação na comunidade da política socioeducativa**

Vimos que a “Articulação” viveu relações com governos com projeto político-partidários muito distintos<sup>18</sup>. A pesquisa aponta dificuldades de relação com os projetos e interesses políticos dos atores da “sociedade política” em todos os casos<sup>19</sup> (ALBUQUERQUE, 2012, p.184). Entre essas foram especialmente difíceis as relações com os governos dos prefeitos José Serra e Gilberto Kassab, pioneiros no processo de privatização de políticas sociais<sup>20</sup>, em virtude de sua visão marcadamente neoliberal sobre o conveniamento. Essa visão minimiza o papel do Estado, reduzindo, no caso da política socioassistencial, os órgãos responsáveis pela política socioeducativa (os CREAS – Centros de Referência Especial de Assistência Social) a um mínimo de funcionários sem capacidade suficiente para a gestão e supervisão da política com apoio técnico às ONGs conveniadas.

A Secretaria Municipal (SMADS) que, como vimos, censurou relatórios, reprimiu a participação das entidades conveniadas em atividades do movimento e não reconheceu o papel da Articulação recusando o diálogo com ela<sup>21</sup>. Durante 2012, em função da baixa capacidade da SMADS e dos CREAS em implementar as novas diretrizes do Sinase, os juízes da Infância e Juventude agiram em conjunto com a Articulação para pressionar o Executivo

---

<sup>18</sup> A Articulação atuou na relação com o PT dos governos de Marta Suplicy e atualmente de Fernando Haddad, mais comprometido com as políticas sociais e com o PSDB (prefeitos José Serra e Gilberto Kassab), que vem implantando em São Paulo a terceirização das políticas sociais numa perspectiva neoliberal.

<sup>19</sup> No caso do PT, as tensões geraram a renúncia coletiva dos representantes do CMDCA em 2004 e são citadas a formação de “chapas do PT” para concorrer às eleições do Conselho (ALBUQUERQUE, 2012).

<sup>20</sup> O governador José Serra, depois prefeito de São Paulo, instituiu na política de Saúde o convênio com OSS (Organizações Sociais de Saúde) e criou os “contratos de gestão” que transferem para organizações sociais a gestão de amplos segmentos da política social.

<sup>21</sup> Diversas organizações conveniadas relataram em entrevistas a repressão e ameaças em caso de participarem de fóruns, conferências e outras atividades do movimento DCA.

municipal a avançar na política socioeducativa.

A Articulação reuniu-se diversas vezes com o DEIJ/SP (Departamento de Execuções da Infância e Juventude do Estado de São Paulo)<sup>22</sup> para avaliar a situação das medidas judiciais (LA e PSC) que são cumpridas pelos adolescentes nos Serviços MSE-MA.

Nota-se, aqui, uma nova configuração da coalizão de defesa dentro da comunidade da política socioeducativa – desenvolvem-se interfaces socioestatais entre o movimento, o Judiciário e o Executivo, sendo que entre os dois primeiros há o compartilhamento de crenças e paradigmas.

### **c. Elaborando modelos de intervenção socioeducativa**

Entre as medidas em meio aberto, a Liberdade Assistida (LA) incorpora elementos de conquista de direitos, como a escolarização e a profissionalização (ECA art. 119), além de incluir oficinas coletivas para o adolescente, voltadas à recuperação de autoestima, reinserção na família e na comunidade, orientações que não são definidas para a Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) (ECA art. 117 a 119).

Assim, em São Paulo, o Judiciário orienta que, na execução da medida de PSC, o adolescente não tenha outros compromissos além das horas de serviços prestados a uma instituição pública ou privada da comunidade. Considera-se que convocar o adolescente para oficinas ou atividades de reflexão seja exigir dele mais do que as horas definidas na medida – seria mais do que o que lhe foi imposto pela autoridade judicial. Por outro lado, as instituições onde são prestados os serviços são fracamente envolvidas no processo, e em geral não se dedicam à relação com o adolescente que nelas vem trabalhar. Em função dessas causas existe uma avaliação, na Articulação, de que “o PSC não funciona”, pois os adolescentes não permanecem o tempo determinado, descumprindo a medida, o que os leva frequentemente a receberem a imposição de outra medida.

Em função dessa situação, vários serviços de MSE-MA de São Paulo começaram a desenvolver um novo modelo de PSC – o PSC coletivo<sup>23</sup>. Esse

---

<sup>22</sup> O DEIJ é órgão criado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo como órgão de justiça especializada na infância e juventude na área da execução das medidas socioeducativas.

<sup>23</sup> Em oficina de Sistematização de Boas Práticas realizada em novembro de 2013, foram analisadas três experiências de PSC coletivo que trabalham com pintura de grafitti em muros da comunidade, texturização de paredes, poesia, escrita e música.

novo modelo reúne diversos jovens que estão cumprindo a medida de PSC, em alguns casos em conjunto com jovens cumprindo LA e outros jovens da comunidade. Eles recebem oficinas da técnica que vão trabalhar, por exemplo, o *grafitti*, e prestam o serviço de pintura de muros das instituições da comunidade que o desejarem. Embora sejam apontados aspectos negativos (como o abandono da medida por alguns jovens e a repressão do trabalho pela polícia), também foram apontados muitos resultados positivos, como o fato de jovens participantes serem contratados para executar o serviço profissionalmente. Apesar de algumas falhas, nota-se maior adesão dos adolescentes ao cumprimento da medida e, principalmente, uma nova relação dos jovens com a comunidade e com os demais serviços públicos (como saúde, educação e assistência social). Os educadores relatam que “Quem [na comunidade] já não falava com os meninos, começou a falar. Eram vistos como ladrões e essa visão mudou. Houve uma ressignificação do lugar deles na comunidade”.

Assim como o PSC coletivo também temos o relato de um PSC cujo modelo foi desenhado na relação com a unidade pública de saúde onde os adolescentes foram cumprir a medida.

Esses exemplos são mais do que “boas práticas” – revelam que algumas organizações conveniadas mantêm seu papel crítico e formulador em relação à política pública.

Essa intervenção na política pública, a avaliação e o redesenho – na verdade desenho de um modelo de intervenção que ainda não estava definido –, só pode ser realizada por uma organização que executa a política e, ao mesmo tempo, é um ator social do movimento, compartilhando sua identidade e sua crença em paradigmas comuns acerca dos direitos do adolescente. Essa atuação se caracteriza como o controle social em três fases da política pública: as organizações que a implementam, a avaliam e são propositivas na elaboração de novos modelos de programas que a integram.

Ao contrário de atuações limitadas pela burocratização, cooptação ou corporativismo, perigos sempre presentes, vemos organizações que não se limitam ao mero papel acrítico de executoras (GONZÁLEZ BOMBAL, 2003) de um programa público, mas o recriam com o foco no paradigma garantista, que busca uma “ressignificação” do lugar do adolescente infrator na comunidade.

#### **d. O Plano Municipal - articulação com o Conselho Municipal e Executivo**

Apontamos aqui uma atuação da Articulação que se dá em um plano maior – sua incidência na elaboração do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em conjunto com o Executivo municipal e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA), ainda em curso.

A elaboração desse Plano é obrigatória em todos os níveis segundo o Sinase (BRASIL, 2012, art. 3, 4 e 5), com responsabilidade dos Executivos e conselhos respectivos.

O ECA (art. 88) define os Conselhos dos Direitos da Criança e Adolescente como “órgãos deliberativos e controladores” em todos os níveis, e o Sinase (art. 5) afirma que “Ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente competem as funções deliberativas e de controle do Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo”. O Sinase define ainda que a política socioeducativa será gerida por Planos de Atendimento Socioeducativo, elaborados pela União, Estados e Municípios. Embora não cite explicitamente os Conselhos, eles devem exercer também nesse caso suas funções deliberativas.

O primeiro Plano Nacional foi aprovado em 2013 (BRASIL, 2013), mas diversos estados e municípios já elaboraram seus planos, cabendo agora a sua adequação ao Plano Nacional.

Ainda em 2012, a Articulação reuniu-se com o CMDCA, buscando incidir na elaboração do Plano Municipal. A partir de 2013, o Conselho, em um novo governo do PT, e presidido pelo representante do Executivo municipal, uma ex-liderança da Articulação<sup>24</sup>, assume papel determinante na elaboração do Plano.

Forma-se um grupo de trabalho integrado por representantes do Executivo e dos conselhos municipais (CMDCA e COMAS), e por representantes da Articulação. Esse grupo de trabalho passa então a coordenar o processo

---

<sup>24</sup> O CMDCA é presidido alternadamente por um representante da Sociedade Civil e do Executivo municipal. A partir de 2013, seu presidente é o representante da Secretaria Municipal de Direitos Humanos – Coordenador de Políticas para a Criança e o Adolescente, que foi integrante da Articulação nos seus primeiros anos. Disponível em: [www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos/criancas\\_e\\_adolescentes/coordenacao](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/criancas_e_adolescentes/coordenacao). Acesso em 26 janeiro de 2014.

de diagnóstico da situação municipal e a elaboração das propostas para o Plano.

Um dos primeiros entraves foi conquistar a adesão das secretarias da educação, saúde, assistência social, cultura, capacitação para o trabalho e esporte, que devem atuar na elaboração do Plano segundo o Sinase (art. 8). A Articulação está incidindo nessa elaboração, sistematizando suas avaliações das experiências de boas práticas e mobilizando educadores e adolescentes dos Serviços de MSE-MA para debater e incidir no Plano Municipal.

Mais uma vez, observa-se a articulação entre os repertórios societal e institucional desse segmento do Movimento DCA, bem como a constituição de uma coalizão de defesa do paradigma garantista, para incidir no controle social sobre a política socioeducativa municipal.

## **Considerações finais**

Analisamos neste artigo o controle social sobre a política socioeducativa, enfocando, principalmente, um segmento do movimento social DCA – a “Articulação dos Serviços de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto em São Paulo”, uma articulação informal entre as organizações sociais executoras dos Serviços MSE – MA.

As organizações que a integram, muitas das quais participam das lutas do movimento DCA desde os anos 70, são organizações formais conveniadas com a Secretaria de Assistência Social (SMADS) de São Paulo.

Apesar de a institucionalização do movimento social ser vista por muitos como ameaça à sua capacidade crítica e propositiva, o artigo apresentou exemplos de atuação da Articulação no controle social sobre a política municipal socioeducativa, na avaliação crítica, na proposição de modelos para a política socioeducativa, na elaboração do Plano Municipal Socioeducativo. Apresentou exemplos de inter-relação com o poder Judiciário no confronto com omissões do Executivo municipal e exemplos de atuação nos fóruns, espaços de articulação do movimento DCA.

Integrantes da Articulação reconhecem perigose ameaças de burocratização dos atores sociais conveniados pelo excesso de “tarefismo”, ou sobrecarga de tarefas burocráticas exigidas pelos convênios, pelo corporativismo posto pela contínua busca de recursos para a sobrevivência das instituições executoras dos serviços. Apontam ainda riscos de cooptação postos pela pressão dos



projetos e interesses políticos do Estado e partidos<sup>25</sup>.

Apesar dos limites, ampliando-se o escopo com o que geralmente se estudam as instituições participativas, foi possível perceber a atuação desse segmento do movimento social DCA no controle social sobre a política socioeducativa.

Para tal, articulamos uma perspectiva teórica movimentalista com perspectivas que provêm da análise de políticas públicas. Por um lado, enfocamos os repertórios de ação dos movimentos, mostrando que se articulam repertórios de ações societais de confronto com repertórios de ações institucionalizadas de concertação entre Estado e sociedade. A teoria das políticas públicas traz os conceitos de comunidade setorial de políticas e de “coalizões de defesa”, destacando a importância de analisar a participação política do movimento social numa chave que inclui os demais atores que com ele são partes interessadas em uma política pública.

Os resultados alcançados permitem enxergar o movimento social como um dos atores relevantes na formação e implementação da política pública socioeducativa. Sua participação ocorre na inter-relação com atores estatais que integram o conjunto de atores nela implicados: atores integrantes do Estado nos Executivos, Legislativos, no Judiciário e Ministério Público. Notam-se relações de interdependência entre os atores societais e estatais, o que corrobora a avaliação de Dagnino (2011, p.124) sobre o processo de mútua constituição entre sociedade civil e Estado.

## Referências

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana.  
(2014). Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. Dados – *Revista de Ciências Sociais*, vol. 57, n.2, p. 325-357.
- ALBUQUERQUE, Maria do Carmo Alves.  
(2015). O movimento pelos direitos da criança e adolescente e o controle social sobre a política socioeducativa: Repertórios de interação sócio-estatal. *Revista Política & Sociedade*, 14, nº. 29.
- (2012). Novos atores e repertórios de ação no movimento pelos direitos do adolescente: repensando a institucionalização. *Serviço Social em Revista*, 15, n. 1.
- (2007). *A participação da sociedade na redefinição de políticas de direitos*. Os direitos da Infância e o direito à moradia em países do Cone Sul na virada para o século XX. Tese de doutorado apresentada a Universidade de São Paulo.

---

<sup>25</sup> Esses problemas foram analisados por Adriano Oliveira (2013) e Albuquerque (2012).

- ALMEIDA, Carla Cecília Rego.  
(2011). Sociedade civil, diversificação de atores e de modalidades de ação. *Em Debate*, 3, n.4, p.8-13.
- BRASIL. Presidência da República.  
(2013). Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. *Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo: Diretrizes e eixos operativos para o SINASE*. Brasília.  
(2012). Presidência da República. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE*. Brasília.  
(1990). Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Brasília.
- CARLOS, Euzeneia.  
(2012). Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos nos padrões de ação coletiva. *II Seminário discente da pós-graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo*.
- FUNDAÇÃO CASA.  
(2010). *Medidas Socioeducativas em Meio Aberto*. São Paulo: CASA.
- DAGNINO, Evelina.  
(2011). Civil Society in Latin America. In: Michael Edwards (Org.); *The Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford: Oxford University Press.
- DIANI, Mario.  
(1992). The concept of social movement. *The Sociological Review*, Vol. 40, nº1.
- DOWBOR, Monika.  
(2013). *A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- GOMES, Maria do Rosário Corrêa de Salles.  
(2012). A relação SUAS/SINASE na execução das medidas socioeducativas em meio aberto: notas para debate. Gestão da política de direitos ao adolescente em conflito com a lei. Wilson Liberati (coord.) São Paulo: Letras Jurídicas.
- GONZÁLEZ BOMBAL, Inés.  
(2003). Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas: reflexiones para seguir avanzando. In: Inés Bombal González; Rodrigo Villar (Compiladores); *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrián.  
(2012). Arquitetura da Participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap.
- KINGDON, John Wells.  
(1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins College Publishers.
- LORENZI, Gisella Werneck.  
(2007). *Uma Breve História dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil*. Disponível em: <http://www.promenino.org.br>. Acesso em 23 de janeiro de 2014.
- MARTINS, Rose Iracema Martim Garcia.  
(2011). *SIG - Sistema de Informação de Gestão da Fundação CASA: um instrumento para tomada de decisões*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação Profissional em Adolescentes em Conflito com a Lei da Universidade Bandeirantes. Brasil, São Paulo.
- McADAM, Doug; Charles TILLY; Sidney TARROW.  
(2009). Para mapear o confronto político. *Lua Nova*, 76, p.11-48.
- OLIVEIRA, Adriano Basilo Pereira.  
(2013). *O papel das organizações conveniadas no controle social sobre a política socioeducativa em meio aberto em São Paulo*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Mestrado Profissional em Adolescente em Conflito com a Lei da Universidade Bandeirante. Brasil, São Paulo.

- PALHETA, Adriana.  
(2010). *Sociedade Civil, Direitos Humanos e Adolescente em Conflito com a Lei*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional Adolescente em Conflito com a Lei da Universidade Bandeirante. Brasil, São Paulo.
- PAOLI, Maria Célia.  
(1995). Movimentos Sociais no Brasil: Em busca de um estatuto político. In: Maria Célia Pinheiro Machado Paoli; Michaela Hellman (Orgs.); *Movimentos sociais e democracia no Brasil. "Sem a gente não tem jeito"*. São Paulo: Editora Marco Zero / ILDEFES – Instituto Latino-americano de Desenvolvimento Econômico e Social.
- PASTORAL DO MENOR.  
(2010). *Liberdade Assistida: Um projeto em Construção*. Belo Horizonte: Pastoral do Menor.
- PEREIRA, Rosemary Ferreira de Souza.  
(1996). *Movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente: do alternativo ao alterativo*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- PINI, Francisca Rodrigues de Oliveira.  
(2006). *Fóruns DCA: fios que tecem o movimento da infância e da adolescência na construção de caminhos para a democracia participativa*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- São Paulo. Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS).  
(2004). *As medidas Socioeducativas em Meio Aberto como garantia de proteção aos adolescentes e jovens da cidade de São Paulo*. São Paulo: SAS e Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.
- (2003). *Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo (PLAS 2002-2003)*. São Paulo: SAS.
- SABATIER, Paul Armand.; WEIBLE, Christopher.  
(2007). The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications. In: Paul Sabatier (Ed.); *Theories of Policies Process*. Boulder, Colorado, US. Westview Press. p. 189-222.
- SCHERER-WARREN, Ilse; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn.  
(2011). Movimentos sociais e participação institucional: introduzindo o debate. *Política e sociedade*, 10, n. 18.
- TARROW, Sidney.  
(2009). *O poder em movimento*. Movimentos sociais e confronto político. Petrópolis: Editora Vozes.
- TATAGIBA, Luciana.  
(2011). A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: Roberto Pires (Org.); *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. (Diálogos para o desenvolvimento v.7). Brasília: IPEA.
- TILLY, Charles.  
(2010). Movimentos sociais como política. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 3. Brasília, p.133-160.

#### Recebido em

janeiro de 2014

#### Aprovado em

fevereiro de 2015

# Entre mediações e (re) configurações: a trajetória do Fórum de Agricultura Familiar

Carla Michele Rech\*

## Resumo

O objetivo desse artigo é apresentar resultados da investigação sobre uma experiência de participação social e gestão de políticas públicas voltadas ao meio rural no extremo sul do Brasil. Trata-se de um estudo de caso realizado junto ao Fórum de Agricultura Familiar da região sul do Rio Grande do Sul, criado em 1995, e que, a partir de 2004, adquiriu uma interface socioestatal. Partimos do pressuposto de que os processos de gestão local e participação cidadã envolvem uma complexidade de fenômenos que, de forma relacional, configuram as relações entre os agentes, muitos deles promovidos por processos de mediação social. Essas relações geram interdependências multidimensionais que se complexificam com a aproximação do Estado e implantação de políticas públicas. Os resultados demonstram que a capacidade de adaptação do Fórum aos diferentes contextos político-institucionais e ação de mediadores tem permitido sua manutenção e efetividade do processo de participação social.

## Palavras-chave

Participação. Mediação social. Agricultura familiar.

## Abstract

This paper sought to present the results of a research about a social participation and management of public policies experience at rural areas in southern Brazil. This case study was supported by the Family Farming Forum at the Southern Region of Rio Grande do Sul state. The Forum was created in 1995 and since 2004 it has acquired an interface involving state and societal actors. We assumed that local management processes and social participation involve a series of phenomena configuring relationships between agents - many of them advanced by processes of social mediation. These relationships generate multidimensional interdependencies which grow in complexity when drawn closer to the government and to the implementation of public policies. The results showed that the adaptability of the Forum to

---

\* Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); e mestra em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Federal de Pelotas (UFPeL). E-mail: carlatsul@yahoo.com.br.

different political and institutional contexts as well as the action of mediators have allowed its maintenance and its effectiveness in the social participation process.

## Keywords

Participation. Social mediation. Family farming.

## Introdução

Diversos estudos têm demonstrado a efervescência de processos participativos desencadeados a partir da redemocratização brasileira, na década de 1990. No Brasil, é consenso na literatura que a promulgação da Constituição Federal de 1988 redesenhou institucionalmente o Estado, ao introduzir novos instrumentos de gestão social das políticas públicas. Arretche (2003) destaca que já não é nenhuma novidade afirmar que, nas últimas décadas, a gestão local de políticas públicas tem sido portadora de expectativas as mais positivas com relação a resultados desejáveis da ação do Estado. Democratização do processo decisório; eficiência na gestão das políticas públicas; controle social; qualidade da informação entre decisores, provedores e beneficiários estão no topo da lista dos resultados virtuosos da descentralização, em oposição aos vícios e problemas gerados pelas estruturas centralizadas instituídas ao longo do século 20.

É importante considerar, no debate sobre este tema, a perspectiva de Isunza Vera (2007) acerca do conceito de participação social, que, em sua perspectiva, também está diretamente atrelada à esfera estatal,

O que denominamos “participação cidadã”, “participação social” ou simplesmente “participação”, é a relação entre cidadãos e o Estado que toma múltiplas formas, com diversas intensidades e intencionalidades (...) em qualquer caso, os cidadãos mobilizam energias e recursos em um fluxo contínuo de intercâmbios com as instituições do Estado. O Estado e a sociedade tomam muitas facetas concretas em seus encontros, configurando as interfaces na que ambos, sociedade e Estado, se materializam em atores concretos (ISUNZA VERA, 2007, p.302 – tradução da autora).

Fenômenos ligados à organização e participação social têm sido observados também no meio rural, inicialmente em torno da constituição de uma nova

categoria social denominada agricultura familiar<sup>1</sup>. Produto de lutas sociais, a emergência do que antes se denominava “pequenos agricultores” no cenário nacional culminou, entre outras ações, na formulação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf<sup>2</sup>, em decorrência do reconhecimento dessa categoria pelo Estado brasileiro.

No meio acadêmico, a agricultura familiar passou gradativamente a ocupar espaço nas pesquisas, tornando-se tema relevante na área dos estudos sociais, a partir dos anos 1990. Nesse contexto, pesquisas relacionadas às dinâmicas institucionais e à participação dos agentes ligados ao mundo rural têm demonstrado que, especialmente em contextos de implementação de políticas públicas, determinados repertórios de ação coletiva são estimulados pelo Estado, oportunizando práticas participativas de segmentos até então excluídos.

Em meio a esse movimento nacional, destaca-se a organização social dos agricultores familiares do Rio Grande do Sul. Na região sul do estado, em meados da década de 90 do século XX, um pequeno grupo de pessoas ligadas às organizações que apoiavam pequenos agricultores da região, em conjunto com a chefia geral e pesquisadores da Embrapa Clima Temperado<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> De acordo com a Resolução n. 48/2004/MDA/CONDRAF, entende-se por agricultor(a) familiar o conceito adotado pelo Pronaf, que inclui: a) produtores(as) rurais cujo trabalho seja de base familiar, quer sejam proprietários(as), posseiros(as), arrendatários(as), parceiros(as) ou concessionários(as) da Reforma Agrária; b) remanescentes de quilombos e indígenas; c) pescadores(as) artesanais que se dediquem à pesca artesanal, com fins comerciais, explorem a atividade como autônomos, com meios de produção próprios ou em parceria com outros pescadores artesanais; d) extrativistas que se dediquem à exploração extrativista ecologicamente sustentável; e) silvicultores(as) que cultivam florestas nativas ou exóticas, com manejo sustentável; e f) aquicultores(as) que se dediquem ao cultivo de organismos cujo meio normal ou mais frequente de vida seja a água.

<sup>2</sup> Conforme destacam Schneider; Cazella e Mattei (2009, p. 23 - 24) o programa nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais. Foi produto de uma reformulação em 1995, pelo governo Fernando Henrique Cardoso, do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap) criado em 1994 durante o governo Itamar Franco. Essas modificações deram origem ao Pronaf, em 1996, cuja institucionalização ocorreu através do Decreto Presidencial n. 1.946 datado de 28 de julho de 1996.

<sup>3</sup> “A Embrapa Clima Temperado é uma unidade descentralizada da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Embrapa, vinculada ao Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), localizada em Pelotas/RS, formada a partir da fusão de dois centros de pesquisa existentes na região sul do Rio Grande do Sul: o Centro de Pesquisas de Terras Baixas – CPATB e o Centro de Pesquisas de Fruteiras de Clima Temperado – CPFT. Uma das bases físicas que compõe essa Unidade é a Estação Experimental da Cascata” (PERERA; GOMES, 2009, p.137).

decidiram criar um espaço de debate e de elaboração de propostas para incidir na agenda de pesquisas da Embrapa, na perspectiva de inserir o tema da agricultura familiar.

O local dos encontros foi a Estação Experimental Cascata (EEC) da Embrapa Clima Temperado, localizada em Pelotas/ Rio Grande do Sul. Nascia assim, em 1995, o Fórum Regional da Agricultura Familiar, que se reúne, desde então, ininterruptamente, por meio de encontros mensais, dos quais participam organizações governamentais e não governamentais ligadas aos agricultores familiares, assentados de reforma agrária, pescadores artesanais e comunidades quilombolas<sup>4</sup>.

Nessa trajetória de quase duas décadas de funcionamento, cabe destacar um fato relevante que alterou sobremaneira as configurações desse espaço. Em 2004, o Fórum adquiriu uma interface socioestatal, passando a atuar como colegiado territorial do território Zona Sul do Estado. Esse processo decorreu da implantação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, uma proposta de descentralização do governo federal brasileiro (2003-2011), coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA).

O presente artigo tem por objetivo apresentar os resultados da pesquisa de mestrado acadêmico, na qual se analisou uma série de nove anos de atividades desse fórum (2004-2012), procurando identificar quais elementos permitiram a manutenção desse espaço de participação social no extremo sul do Brasil, enfatizando a relevância dos resultados obtidos com o processo e para o processo, numa relação de retroalimentação.

Utilizamos como referência teórica os pressupostos da epistemologia crítica (DE LA GARZA, 2001); da sociologia da interdependência (ELIAS, 2008); e pesquisas realizadas em processos participativos de implementação de políticas públicas no mundo rural brasileiro (SILVA, 2007; FAVARETO; DEMARCO, 2009; MATTEI; CAZELLA; SCHNEIDER, 2009; SCHMITT, 2012). Também foram utilizados aportes teóricos da sociologia norte-americana relativos à interdependência entre o contexto político-

---

<sup>4</sup> Segundo o Art. 2º, da Portaria 98/2007 da Fundação Cultural Palmares, “consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnicos raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com formas de resistência à opressão histórica sofrida” (BRASIL, 2007).

institucional e os repertórios de ação coletiva (McADAM; TARROW; TILLY, 2001; SKOCPOL, 2003) e das relações de mediação social (NEVES, 2008; NUSSBAUMER; ROS, 2011).

Essa fundamentação nos convida a considerar o passado e o presente nas interpretações sobre processos de participação social, os quais se encontram em constante transformação, formando configurações mutáveis e transitórias. Além disso, chama atenção para o fato de que os processos de participação e de mediação social, longe de ocorrerem de forma espontânea e imediata, se dão em um contexto determinado, em dado período e sob certas circunstâncias, e, por tal motivo, sofrem a influência do contexto político-institucional.

Neves (2008: 29) observa, neste sentido, que a ação de mediadores também tem provocado mudanças no aparato estatal, forjando um papel central à negociação e à formação de acordos. Segundo Jean Roca (2001 *apud* Moruzzi MARQUES, 2009, p.100), no cenário de relação com o Estado encontram-se as organizações não governamentais (ONGs), cuja legitimidade advém de três fontes: “o exercício garantido de um *know-how* técnico; a afirmação de valores que tenham sentido na esfera social de um mundo ‘desencantado’ e a elaboração de novas formas de representação dos sem-voz”. Para Moruzzi Marques (2009, p.100), “as ONGs podem certamente completar a ação do Estado e apoiar, de forma eficaz, as organizações populares”.

Além disso, dados de pesquisas realizadas em contextos de implementação de políticas públicas no mundo rural destacam a necessidade de se levar em consideração também os “constrangimentos” impostos aos espaços participativos, especialmente os relacionados à esfera estatal, os quais geralmente possuem “limites legais-regimentais”, bem como os custos de participação, e aos diferenciais de recursos (SILVA; MARQUES, 2009, p.17), aspectos relevantes no tocante à participação social de agentes ligados à sociedade civil.

Essa dimensão de análise relativa à mobilização de recursos é destacada também por Schmitt (2012, p.11), ao afirmar que “processos organizativos implicam custos e que, para sua continuidade ao longo do tempo, as organizações necessitam criar mecanismos de captação e utilização eficaz de recursos (financeiros, materiais, humanos, conhecimento, etc.)”.

Skocpol (2003) dá ênfase à investigação em elementos relevantes para análise: o padrão de financiamento da vida associativa, tendo em vista que a dimensão de mobilização de recursos é estratégica, já que há um custo nesses processos; a influência do contexto político-institucional para a conformação



dos processos organizativos e com o apoio da mídia, a presença de recursos humanos e a capacidade de mobilização têm influenciado as organizações associativas.

Segundo a autora, não existe uma causa única nem uma institucionalidade única; o que existe são vários mecanismos que se articulam para gerar resultados, especialmente as condições políticas e sociais. Por isso, há uma ênfase na investigação dos processos internos e sua dinâmica relacional, especialmente as ofertas de participação social e política em determinados contextos (SKOCPOL, 2003, p.176).

Como fonte de obtenção e interpretação dos dados, foi utilizada predominantemente a observação participante (ANGROSINO, 2009; GIL, 2009; BECKER, 1999), observação retrospectiva<sup>5</sup> (MARTINS, 2008) e a análise documental (CELLARD, 2010). Os dados obtidos por meio da observação foram acompanhados da análise documental e cotejados com a realização de entrevistas (GIL, 2009) qualitativas (focadas e por pauta) com membros do Fórum, especialmente em cargos de direção desse espaço, e representantes das comunidades quilombolas e dos pescadores artesanais que, sociologicamente, dão sentido ao processo investigado, pois se trata de atores que estavam, no início, “fora de cena”.

## **A trajetória do Fórum: entre mediações e (re) configurações**

Buscando identificar e compreender quais foram as principais condições de possibilidade que oportunizaram a manutenção desse espaço por quase duas décadas, apresentamos, a seguir, uma breve caracterização das diferentes configurações do Fórum em cada um dos anos investigados e as modificações ocorridas especificamente no período de 2004 a 2012, sem desconsiderar o momento de sua constituição até o momento de início das análises.

As duas hipóteses centrais que guiaram a investigação foram que a manutenção do Fórum se deveu, em parte, à influência do contexto político-

---

<sup>5</sup> Perspectiva metodológica inaugurada pelo sociólogo Jose de Souza Martins. Nela, utilizam-se como banco de dados as próprias lembranças. Os fatos experienciados são reconsiderados "a posteriori" como dados, ao interior de uma espécie de observação participante. A escolha dessa abordagem metodológica justifica-se pelo fato de que a presente investigadora acompanhou as atividades do Fórum de 2003 a 2010, inicialmente como secretária executiva e posteriormente como assessora técnica da política de desenvolvimento territorial.

institucional e à ação de mediadores sociais, especialmente do Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor (CAPA)<sup>6</sup>, no referente ao ingresso de novos grupos.

A primeira configuração do Fórum pode ser caracterizada pelo período de sua fundação ao processo de rearticulação (1995 até início de 2004), sendo seu surgimento diretamente ligado à mudança da chefia geral da Embrapa Clima Temperado. Segundo dados encontrados, o novo gestor buscava revitalizar o centro de pesquisas da Embrapa, com ênfase na agricultura familiar, o que contribuiu para a configuração do Fórum, processo influenciado por um conjunto de transformações no contexto regional, por exemplo, a implantação dos assentamentos<sup>7</sup> de reforma agrária.

Chama atenção, na análise dos documentos e na observação realizada, que desde o início os idealizadores do Fórum estabeleceram um conjunto de regras e de recursos para a materialização dessa prática – o objetivo, a dinâmica e a coordenação dos encontros, com destaque para a frequência das reuniões, realizadas todos os meses, sempre na mesma época<sup>8</sup>.

No registro sobre o histórico da constituição do Fórum, também fica evidente o envolvimento da Embrapa no apoio ao funcionamento desse espaço, sendo, principalmente, o ponto de encontro das organizações dentro de uma estrutura pública. Quanto às organizações participantes<sup>9</sup> à época,

---

<sup>6</sup> "O Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor (CAPA) é uma organização não-governamental ligada à IECLB (Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil), criada em 1978, que busca contribuir de forma decisiva para a prática social e de serviço junto a agricultores familiares e outros públicos ligados à área rural. A luta é pela afirmação da agricultura familiar como parte de uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável" (CAPA, 2008)

<sup>7</sup> Segundo dados levantados, (CAPA, 2009, p.14) "O território possui um dos maiores núcleos de assentamentos do estado, sendo 117 ao todo com 3.969 famílias, o que corresponde a 40% do total do RS, concentrando-se nos municípios de Candiota e Hulha Negra".

<sup>8</sup> Ordinariamente, as reuniões do Fórum têm ocorrido sem interrupção desde a sua fundação, na forma de um encontro mensal, de março a dezembro, sempre na 2ª terça-feira de cada mês.

<sup>9</sup> Constavam na lista de convidados 22 organizações, a saber: UFPEL, Agência da Lagoa Mirim (ALM/UFPEL), Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA), Banco do Brasil, Banrisul Pelotas, Sicredi, Corede Sul, Comgides/Pelotas, Coopar, Coopal, Capa, Unaic, Fepagro/Rio Grande, IRGA, Fepam, Fórum da Lagoa dos Patos, Fapeg, UCPEL, MPA, Secretarias Municipais de Agricultura de Santana da Boa Vista, Arroio do Padre, Piratini, São Lourenço do Sul, Cristal, Pelotas, Morro Redondo, Arroio Grande, Emater e um conjunto de escritórios municipais do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) da região sul (Documento do Fórum de Agricultura Familiar, abril de 2004).

segundo relato de entrevista realizada, no início do Fórum a participação de representantes do sindicato de trabalhadores rurais era expressiva.

Um aspecto da dinâmica do Fórum feita durante a observação participante chama atenção e merece ser destacado: para além da formalização dos convites para as reuniões, existe uma realidade sociológica que determina a participação efetiva das organizações. Apesar de a secretaria executiva do Fórum enviar os convites, a maioria via e-mail, especialmente a partir de 2004, mas também por correio, fax e contato telefônico, foi possível observar ao longo dos anos de acompanhamento do Fórum que são as próprias organizações que participam com mais frequência as que mobilizam seus parceiros, dependendo do tema que será abordado.

Investigando os documentos disponíveis, verificou-se também que, a partir de 1999, houve uma alteração na configuração do Fórum, possivelmente em decorrência de uma mudança no contexto político-institucional, especificamente no âmbito do governo do estado do Rio Grande do Sul, com a vitória da Frente Popular, liderada pelo Partido dos Trabalhadores. Com essa mudança política, alguns programas estaduais passaram a ser debatidos com a população beneficiária. Naquele momento, segundo evidências encontradas, membros do Fórum se aproximaram de agentes do governo estadual da região. Foi nesse período, segundo Perera e Gomes (2009, p.139), que o Fórum participou da elaboração e gestão de um projeto de pesquisa apoiado com recursos públicos.

De acordo com o registro histórico realizado pelo secretário executivo à época, os primeiros nove anos de existência do Fórum geraram alguns resultados significativos:

Como resultados, destacamos a questão da socialização entre as parcerias, o nivelamento sobre a realidade da agricultura familiar, esclarecimentos e acompanhamentos de programas públicos existentes, como o Pronaf, Prodalcite, Ibama, Fepam, etc. Teve início um processo de conscientização e discussão regional sobre Agroecologia e o papel da agricultura familiar para o desenvolvimento rural desta região (Documento do Fórum de Agricultura Familiar, abril de 2004, s/p.).

No início de 2004, o Fórum passava por um momento de crise e de pouca participação das organizações, ficando entre 15 e 20 pessoas, no máximo. Baixa participação, aliás, considerando-se que, no período de 1995 a 2003, ela era maior. Analisando atas, relatórios e listas de presença dos meses de

junho a dezembro de 2004, verifica-se uma série de mudanças na configuração do Fórum naquele período, possivelmente em razão de uma mudança no contexto político-institucional, desta vez no âmbito do governo federal, com a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT). Ocorre o estreitamento de laços com o governo federal, com a pesca artesanal e assentados de reforma agrária, grupos que até então não participavam do Fórum.

A partir da aproximação do governo federal em virtude de a região de abrangência do Fórum ter sido definido como um “território rural”<sup>10</sup>, o Fórum tornou-se o espaço de gestão dessa política pública, passando a deliberar sobre o destino dos recursos do Pronaf infraestrutura e serviços, geridos pela SDT/MDA, por meio do estabelecimento formal da instituição do Fórum enquanto Comissão de Implantação das Ações Territoriais (CIAT).

Neste ponto, é preciso destacar que a aproximação de representantes da SDT/MDA junto ao Fórum também foi um processo mediado. Segundo informações coletadas, essa aproximação foi oportunizada pela participação da coordenação do CAPA, junto com representantes dos agricultores familiares e pescadores artesanais da região, em evento estadual realizado pelo MDA no primeiro semestre de 2004, no qual foi apresentada a política de desenvolvimento territorial. Associado a isso, o Fórum, pelo acúmulo de experiências e de organizações vinculadas, possuía os atributos necessários para desempenhar o papel esperado.

Cabe destacar outro fato significativo notado no período e registrado nos convites: três eventos realizados em 2004 tiveram despesas de alimentação, hospedagem e realização do evento custeados pela SDT/MDA, e foi a primeira vez na trajetória do Fórum que recursos financeiros foram disponibilizados para a implantação de projetos elaborados pelas organizações que participavam desse espaço.

Foi também no ano de 2004 que o Fórum, a partir da oferta da SDT/MDA, escolheu uma entidade executora, o CAPA, para a formalização de contratos com essa secretaria, a fim de gerir os recursos disponíveis para custear as atividades do Fórum, assim como remunerar um profissional para atuar como articulador territorial.

Em 2005 ocorre um aumento no número de eventos, a pesca artesanal ganha espaço e os assentados de reforma agrária recuam. Nesse ano, o Fórum assumiu um novo papel junto ao governo federal, deixando de ser

---

<sup>10</sup> Para mais informações, vide documentos institucionais (MDA, 2005)

uma comissão provisória para atuar como o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter)<sup>11</sup>. A partir desse ano, todas as despesas de deslocamento, alimentação e, eventualmente, de hospedagem passaram a ser custeadas com recursos da SDT/MDA, por meio do contrato de repasse com o CAPA, instituição que também colocou sua capacidade instalada à disposição, incluindo a equipe técnica e sua infraestrutura, bem como sua trajetória associativa anterior.

Em 2006, os assentados de reforma agrária retomam a participação de forma ativa e amplia-se a coordenação, que desde 1995 era tripartite: um representante dos órgãos governamentais, um das organizações não governamentais e um das organizações dos agricultores familiares. A partir de 2006, mais dois representantes passaram a fazer parte da coordenação: um representante das organizações da pesca artesanal e um dos assentados de reforma agrária.

Além das mudanças na gestão, os convites e atas indicam que houve uma diversificação das pautas com presença de especialistas e discussão de temas de interesse das organizações do Fórum, independentemente dos debates para a definição dos recursos do programa, os quais também continuaram ocorrendo.

Analisando a documentação disponível, constatou-se que no ano de 2007 ocorreu uma mudança significativa no Fórum, com o ingresso de representantes de cinco<sup>12</sup> comunidades quilombolas, que a partir de abril passaram a participar das reuniões, e pela primeira vez participaram também do debate sobre os projetos territoriais com aprovação de demandas, o que se manteve nos anos posteriores.

---

<sup>11</sup> Conforme constam nos documentos oficiais, os Colegiados Territoriais são formados por representantes do governo federal e da sociedade civil. O número de integrantes depende do tamanho do território, do número de municípios e de organizações e da complexidade [presença de agricultores familiares, assentados de reforma agrária, comunidades quilombolas, pescadores artesanais, extrativistas, ribeirinhos etc.] do território representado. Os colegiados, segundo a SDT/MDA, são responsáveis por identificar as demandas locais das comunidades; promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais; contribuir com sugestões para a qualificação e a integração de ações; sistematizar as contribuições para o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e dar ampla divulgação às ações dos Territórios da Cidadania e dos Territórios Rurais. (SDT/MDA, 2009)

<sup>12</sup> Comunidades Quilombolas *Monjolo* (também conhecida por Serrinha e Campos Quevedos), *Torrão e Coxilha Negra*, localizadas em São Lourenço do Sul; e *Armada e Maçambique* localizadas em Canguçu.

No ano de 2008 houve um aumento significativo no número de participantes, ampliação da coordenação e o lançamento, em fevereiro desse ano, do Programa Territórios da Cidadania<sup>13</sup>, programa de caráter interministerial coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, inspirado pela experiência do MDA junto aos territórios rurais. O território Zona Sul do Estado/RS foi um dos selecionados para a implantação das ações previstas, e o Fórum, por ser o Colegiado Territorial, apoiou a articulação do Programa na região.

No entanto, em virtude da sua dinâmica aberta e flexível, segundo registros da época, a partir de fevereiro de 2008, ele deixa de exercer o papel de colegiado. Isso porque o Programa Territórios da Cidadania exigia que o colegiado fosse paritário, ou seja, composto por 50% de representantes da sociedade civil e 50% de representantes do poder público. Frente a esse quadro, o Fórum não se submeteu à rigidez imposta pelo programa.

De todo modo, a análise dos documentos disponíveis e a observação realizada durante o período possibilitam afirmar que o Fórum continuou sendo a grande base de sustentação, principalmente de mobilização e de articulação das organizações dos agricultores familiares, pescadores artesanais, assentados de reforma agrária e das comunidades quilombolas do território. O Fórum também manteve o papel propositivo dos projetos territoriais de investimento e de deliberação sobre os recursos da SDT/MDA, a partir desse ano como um fórum setorial do novo Colegiado Territorial.

De acordo com os dados levantados, ao final de 2008, 113 organizações participaram das atividades do Fórum. Em comparação com a lista arrolada no material de 2005, contendo 44 organizações, pode-se afirmar que houve um aumento de 2,5 vezes no número de organizações. Se considerarmos a lista com as organizações participantes em 2004 (em torno de 22), o aumento é de 5 vezes.

---

<sup>13</sup> Segundo Art. 2o do Decreto de 25 de fevereiro de 2008 que instituiu o Programa Territórios da Cidadania, este tem por objetivo promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, que contempla: I - a integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; II - a ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios; III - a ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; IV - a inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais e; V - a valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações.

Conforme destacamos, no ano de 2008 a coordenação se amplia mais uma vez, incluindo um representante das comunidades quilombolas, e ocorre, por demanda desses representantes, o desencadeamento do processo de reconhecimento público das comunidades quilombolas, a partir da articulação do Fórum, evento que alterou o cenário da região. Segundo registros disponíveis, até o final do ano de 2009, 43 comunidades quilombolas foram identificadas na região sul do RS e, destas, 32 receberam as certidões emitidas pela Fundação Cultural Palmares.

No ano de 2008 também houve a descentralização das reuniões por demanda das organizações participantes, para aproximar as discussões dos públicos envolvidos, como fica evidente no deslocamento do Fórum para a Colônia de Pescadores de Pelotas.

Em 2009, o Fórum retomou as atividades junto à Embrapa, além de ser registrado um forte decréscimo no número de participantes, em média, com relação ao ano de 2008 (de 90 para 53), apesar de ser uma média semelhante à dos participantes registrados nas atividades do Fórum em 2007.

O ano de 2009 também foi marcado por uma diversidade grande de temas debatidos ao longo do ano, diminuindo significativamente as pautas relativas às ações da SDT/MDA ou de outras ações governamentais. Essa tendência se manteve em 2010, sendo marcada pela criação da campanha de preservação das sementes crioulas<sup>14</sup> e contra o milho transgênico, resultando, em 2011, na suspensão da distribuição de sementes transgênicas num programa estadual de sementes, conhecido como Programa Troca-Troca.

Além disso, a campanha viabilizou, por meio do Fórum, a doação de sementes crioulas, de milho e feijão, para as organizações do Fórum, via Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), e entregues em 2011, tendo sido as comunidades quilombolas as principais beneficiárias.

Em 2011, novos atores entraram em cena, provocando uma nova configuração do Fórum: representantes do governo do estado do RS, especialmente da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural e da Emater, órgão oficial de extensão rural no estado e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)<sup>15</sup>. Além disso, nesse ano houve um aumento no

---

<sup>14</sup> Referem-se a sementes de plantas cultivadas que só foram melhoradas pelas mãos de agricultores e agricultoras, denominadas variedades tradicionais, antigas, caseiras, *landraces* (raças da terra) ou crioulas (PELWING *et al.*, 2008, p.395).

<sup>15</sup> A aproximação da UFRGS se deu em virtude do edital proposto pela SDT/MDA via CNPQ para a implantação de uma célula de acompanhamento das ações territoriais.

número de participantes em relação aos anos anteriores (2009 e 2010), com uma média de 75 representantes por reunião.

Em 2012, último ano da série de acompanhamento do caso estudado, verificou-se que se manteve o número de eventos realizados ao longo do ano e da média de participantes em relação ao ano anterior, mas, além das reuniões ordinárias, as organizações participantes do Fórum envolveram-se, no mês de junho desse ano, em três eventos consecutivos para propor projetos de investimento a serem apoiados por emenda parlamentar da bancada do PT na Câmara dos Deputados. Esses encontros contavam em média com 80 participantes, em boa medida pelo fato de não serem disponibilizados recursos pela SDT/MDA para apoio aos projetos territoriais como vinha ocorrendo nos outros anos, desde 2004.

Também cabe assinalar que 2012 foi o último ano de apoio financeiro às ações territoriais, mediante contrato de repasse com o CAPA, não havendo perspectivas de renovação, em virtude de novos procedimentos estabelecidos pela SDT/MDA para contratação de entidades parceiras, por meio da realização de chamadas públicas e de lotes regionais e não mais territoriais, como nos anos anteriores.

Assim como em 2011, agentes do governo estadual passaram a participar ativamente das reuniões do Fórum. Exemplo disso é a participação do diretor de produção e inovação da Agência Gaúcha de Desenvolvimento do Governo do Estado/RS na reunião de junho, o que, aliás, estimulou a elaboração e aprovação de um projeto do Fórum para o Programa Estadual de Arranjos Produtivos Locais (APL).

Segundo relatos das atividades, como o processo de eleição da coordenação ocorreu em meados de 2011 – o que nos anos anteriores era sempre realizado na primeira ou segunda reunião do ano –, ela permaneceu, em 2012, com duas substituições de pessoas - dos representantes da pesca artesanal e do MST, em decorrência da participação desses nas eleições municipais, concorrendo a cargos de vereadores<sup>16</sup>.

Pode-se observar no Gráfico 1 – o qual demonstra de forma ilustrada a variação na média de participação nas reuniões do Fórum ao longo dos anos investigados – que houve um aumento anual gradativo de participantes, tendo como ápice o ano de 2008, com a maior participação média. No entanto,

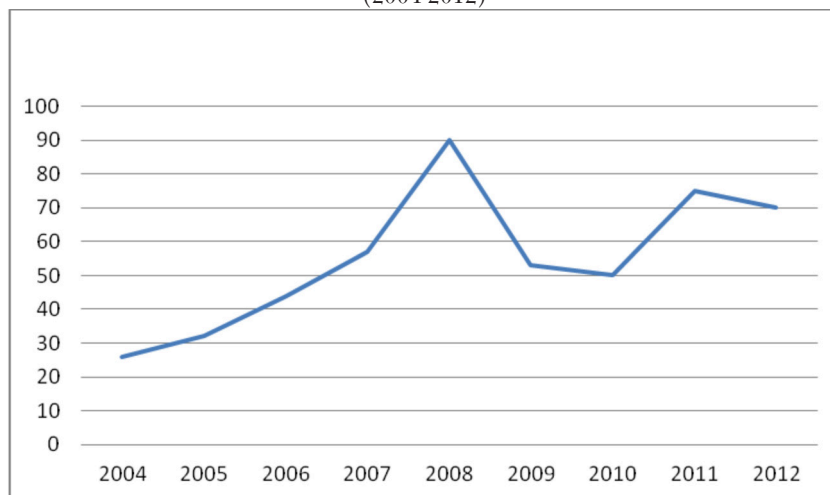
---

<sup>16</sup> Os dois elegeram-se pelo Partido dos Trabalhadores.



mesmo com leve declínio nos anos de 2009 e 2010, o Fórum manteve a participação das organizações dos agricultores familiares, assentados de reforma agrária, e, principalmente, a permanência e o aumento no número de representantes de comunidades quilombolas.

Gráfico 1: Distribuição da média de participantes das reuniões do Fórum/ano (2004-2012)



Fonte: Elaborado pela autora segundo dados das listas de presença das reuniões do Fórum

Se considerarmos os dados dos anos analisados, especialmente do início de 2004, podemos afirmar que, ao longo do período, aumentaram em sete vezes as organizações que passaram a participar das reuniões do Fórum, com frequência variável. Ao final de 2012, mais de 167 organizações diferentes haviam participado do processo. Dessas 167 organizações, 18 pertencem à pesca artesanal e 26 às comunidades quilombolas. Ou seja, foram inseridas 44 organizações que não participavam do Fórum antes de 2004 e, especialmente, as comunidades quilombolas, que nunca haviam participado de outros espaços e trouxeram consigo uma mudança no rosto do Fórum.

## Considerações finais

Como foi visto, dependendo do contexto, determinados repertórios de ação serão estimulados ou constringidos. No caso do Fórum, percebe-se que a sua constituição esteve diretamente ligada à mudança na composição da chefia geral da Embrapa, bem como se deu num momento histórico de emergência nacional da agricultura familiar no contexto político e acadêmico.

Por sua vez, as mudanças ocorridas no contexto estadual – com o ingresso do governador ligado ao Partido dos Trabalhadores (gestão 1999-2001) e a criação de programas voltados à agricultura familiar poucos anos após a fundação do Fórum –contribuíram para a sua manutenção.

Além disso, as experiências mais institucionalizadas nas quais o Fórum inscreveu-se na região sul do RS, a partir da década de 1990, contribuíram decisivamente para sua legitimação e consequente aproveitamento das oportunidades decorrentes do contexto político-institucional. Esses casos mostram que houve uma relação entre o contexto político-institucional e as configurações do tecido associativo já existentes.

De fato foram concebidas trajetórias de experimentação social e institucional na região, envolvendo redes de organizações de agricultores familiares e organizações públicas e não governamentais. A aproximação da SDT junto ao Fórum mobilizou, aliás, as organizações da região, legitimando-o como espaço de deliberação sobre recursos públicos para investimento em projetos das organizações da agricultura familiar e não mais das prefeituras, como ocorria outrora.

Cabe destacar a importância que determinadas organizações, como a Embrapa e o CAPA, adquiriram em certos momentos da trajetória do Fórum; por exemplo, a disposição da primeira para providenciar o local de debate e implementação de políticas públicas, o que se constatou em dois momentos: 1999 e 2004. Por meio do CAPA, o Fórum obteve recursos financeiros disponibilizados pela SDT/MDA para custear suas atividades e, especialmente, dar apoio aos representantes dos agricultores familiares, pescadores(as) artesanais, assentados de reforma agrária e comunidades quilombolas. Esse apoio ocorreu, em parte, mediante o ressarcimento das despesas decorrentes da sua participação. Paralelamente, o CAPA mantinha apoio técnico às comunidades quilombolas, reforçando a importância da participação no Fórum.

Conforme já salientamos, estudos realizados por Moruzzi Marques (2009); Favareto e Demarco (*apud* SILVA; MARQUES, 2009); Schmitt (2012); Silva

e Marques (2009) demonstraram que a falta de recursos financeiros é um dos principais constrangimentos<sup>17</sup> à participação. De fato, no caso estudado, a disponibilização de recursos para esses grupos foi fundamental para o seu ingresso e permanência no processo.

Mais que isso, a SDT estabelecia em suas diretrizes a necessidade por parte dos colegiados territoriais, no caso o Fórum, de incluir representantes dos diferentes grupos que fazem parte da agricultura familiar nos processos de decisão, ou seja, estimulando pescadores artesanais e comunidades quilombolas a fazerem parte do Fórum.

No entanto, de acordo com a observação realizada durante todo o período, pode-se afirmar que a existência de espaços de participação abertos e ativos, como o Fórum, em contextos político-institucionais favoráveis a determinados repertórios e a participação efetiva dos grupos mais fragilizados, como o dos pescadores artesanais e o das comunidades quilombolas, não é um processo automático nem se limita apenas ao pagamento das despesas.

A observação realizada ao longo de todo o período em análise junto com outras informações obtidas permitem afirmar que a existência de uma organização regional, com uma trajetória institucional associativa sólida, capaz de estimular a participação de determinados grupos e garantir que as ações tenham continuidade, mesmo com a interrupção no repasse dos recursos, é fundamental para o êxito no processo.

Em relação às comunidades quilombolas, pode-se afirmar que o CAPA criou as condições de possibilidade de participação dessas junto ao Fórum, iniciando em 2000 um projeto-piloto com acompanhamento sistemático às comunidades. Cabe destacar que as primeiras comunidades quilombolas que se integraram ao Fórum em 2007 são as mesmas comunidades atendidas desde o primeiro projeto<sup>18</sup> desenvolvido pela instituição.

Ademais, há de se observar também os benefícios obtidos nas relações de mediação social estabelecidas entre o CAPA e as organizações da agricultura

---

<sup>17</sup> Em se tratando dos pescadores artesanais e dos quilombolas, podemos afirmar que os constrangimentos aumentam pelo maior grau de exclusão social, econômica e política ao qual estavam submetidos.

<sup>18</sup> Segundo Surita *et al.* (2007:17) O projeto Pequenos Agricultores Quilombolas considerou ações nas áreas de segurança alimentar e agroecologia; saúde comunitária e plantas medicinais; geração de renda; resgate histórico, cidadania, cultura e etnia. Ainda buscou a participação e representação social deste segmento, como instrumento decisivo de visibilidade pública, para servir como base de reconhecimento e acesso de políticas públicas.

familiar, especialmente com as comunidades quilombolas. Nos últimos sete anos, a organização ganhou dois prêmios nacionais, dois prêmios internacionais e um prêmio estadual em reconhecimento ao trabalho realizado na região.

O processo de mediação social, longe, então, de ocorrer de forma espontânea e imediata, se deu em um contexto determinado, em dado período e sob certas circunstâncias. O próprio ambiente de trocas e interdependências analisado também sofreu a influência do contexto político-institucional, que atuou estimulando e potencializando determinados tipos de mediação social e diferentes repertórios de ação coletiva, detectada particularmente na reprodução do Fórum a partir da aproximação da SDT/MDA.

Pode-se afirmar que a mobilização de recursos foi um fator estratégico para a manutenção e ampliação do Fórum, o que vem a coincidir, também, com a perspectiva de Isunza Vera (2007), no sentido de que, no processo de participação social, os cidadãos mobilizam energias e recursos em um fluxo contínuo de intercâmbios com as instituições do Estado, materializando-se em atores concretos, como o do Fórum.

Além disso, os resultados encontrados extrapolaram as hipóteses iniciais, as quais foram comprovadas, e outros quatro elementos surgiram do trabalho de campo e foram identificados como responsáveis pela manutenção do Fórum: a capacidade deste de gerar resultados, de manter uma agenda mais ampla e diversificada do que a mera gestão dos recursos de um programa, a capacidade de renovar as parcerias, concomitantemente às mudanças no contexto político-institucional, e de se adaptar à entrada de novos grupos, como os assentados de reforma agrária e pescadores artesanais em 2004 e das comunidades quilombolas em 2007, incluindo-os, inclusive, na coordenação.

Ademais, houve ao longo do período analisado um fortalecimento dos laços entre sociedade civil e Estado. As organizações do Fórum não só deliberaram como também participaram da implementação das suas decisões. O caráter deliberativo assumido pelo Fórum na sua relação com a SDT/MDA é uma dimensão importante para sua vitalidade, além do fato de as organizações não se restringirem ao ato de referendar as propostas das equipes técnicas e dos dirigentes políticos municipais, estaduais ou federais.

Adicionalmente, o fato de o Fórum apresentar com clareza os procedimentos de deliberação e o volume de recursos em discussão somado ao esforço para executar as ações contidas no PTDRS contribuíram significativamente para sua legitimação enquanto espaço institucional

privilegiado para que a população encaminhasse suas demandas.

A eficácia da participação e o grau de comprometimento do governo federal, especificamente da SDT/MDA no atendimento às prioridades definidas pelo Fórum, enquanto colegiado territorial, coloca-se como mais uma variável de manutenção e reprodução, visto que no período investigado foram destinados recursos do governo federal para projetos deliberados pelo Fórum.

Esse Fórum pode ser considerado um caso bem-sucedido de participação social, com uma duração que, em 2014, completa 19 anos de existência. Entre reconfigurações e mediações, o Fórum foi construindo sua trajetória, renovando-se anualmente, integrando novas pautas e, principalmente, novos atores sociais. Por sua flexibilidade e capacidade de se adaptar aos diferentes contextos político-institucionais, soube aproveitar as oportunidades políticas apresentadas, conquistando legitimidade e resultados para a agricultura familiar regional.

Ademais, considerando que o Fórum está inserido numa dinâmica nacional de articulação com o Estado e que suas configurações permitem reflexões ampliadas sobre as relações desencadeadas, utilizá-lo como referência torna-se relevante para novas pesquisas científico-sociais sobre esse tema na realidade brasileira, sendo necessário um aprofundamento teórico que permita analisar a série de temas apresentados a partir do universo empírico demonstrado.

## Referências

- ANGROSINO, Michael.  
(2009). Observação Etnográfica. In: *Etnografia e observação participante*. Porto Alegre: Artmed.
- ARRETCHE, Martha.  
(2003). Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência e Saúde Coletiva*, vol.8 (2), p.331-345.
- BECKER, Howard.  
(1999). Problemas de inferência e prova na observação participante. *Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Hucitec.
- CENTRO DE APOIO AO PEQUENO AGRICULTOR (CAPA).  
(2009). *PTDRS - Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: território da cidadania Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul*. Pelotas.  
(2008). *Território Zona Sul do Estado Rio Grande do Sul*. Pelotas.
- CELLARD, André.  
(2010). A análise documental. In: Jean Poupart *et al.* ; *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Trad. Ana Cristina Nasser. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

DE LA GARZA.

(2001). La epistemología crítica y el concepto de configuración. *Revista Mexicana de Sociología*. Disponível em: <http://docencia.izt.uam.mx/egt/publicaciones/articulos/configuraciones.pdf>. Acesso em 14 novembro de 2012.

ELIAS, Norbert.

(2008). *Introdução à sociologia*. Portugal, Lisboa: EDIÇÕES 70 Ltda.

(2006). *Escritos & ensaios: Estado, processo, opinião pública*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. (2001). A sociedade de corte: investigação sobre a sociologia da realeza e da aristocracia de corte. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

(1998). *Envolvimento e alienação*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

FAVARETO, Arilson; DEMARCO, Daniel.

(2009). Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco Estados brasileiros. In: Sérgio Schneider; Marcelo Kunrath Silva; Paulo Eduardo Moruzzi Marques (Orgs); *Políticas públicas e participação social no Brasil Rural*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

FÓRUM DE AGRICULTURA FAMILIAR.

(2004-2012). *Atas, documentos, relatórios, listas de presença*, Arquivo CAPA, Pelotas/RS.

GIL, Antônio Carlos.

(2009). *Observação*. Métodos e técnicas de Pesquisa Social. São Paulo: Atlas.

IDE, Hans-Ullrich.

(2008). *A gente pega junto: protagonismo na agricultura familiar*. Porto Alegre: [s.n.]

ISUNZA VERA, Ernesto.

(2007). Instituciones y actores de la participación ciudadana en México. ¿Salida coyuntural a la crisis de legitimidad o cambios estructurales para la democratización? In: Evelina Dagnino; Luciana Tatagiba (Orgs.); *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos.

MARTINS, José de Souza.

(2008). *A aparição do demônio na fábrica* (Origens sociais do Eu dividido no subúrbio operário). São Paulo: Editora 34.

MATTEI, Lauro; CAZELLA, Ademir.

(2009). Planejamento e gestão do Pronaf Infra-estrutura e Serviços: evidências a partir do Estado de Santa Catarina. In: Sérgio Schneider; Marcelo Kunrath Silva; Paulo Eduardo Moruzzi Marques (Orgs); *Políticas públicas e participação social no Brasil Rural*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles.

(2001). *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO.

(2005a). *Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil*. Brasília: MDA/SDT – CONDRAF.

(2005b). *Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais* – Documento Institucional 02. Brasília: MDA/SDT.

MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo.

(2009). *Participação e Pronaf: um estudo do poder, dos atores e dos conflitos em torno dos conselhos municipais e de desenvolvimento rural*. In: Sérgio Schneider; Marcelo Kunrath Silva; Paulo Eduardo Moruzzi Marques (Orgs); *Políticas públicas e participação social no Brasil Rural*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

NEVES, Delma Pessanha.

(2008). Mediação social e mediadores políticos. In: NEVES, Delma Pessanha (Org.); *Desenvolvimento Social e mediadores políticos*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

NUSSBAUMER, Beatriz; ROS, Carlos Cowan.

(2011). Trayectoria conceptual de la mediación social: expedicionarios, patrones, políticos y profesionales técnicos en la interconexión y producción de mundos de significados. In: Beatriz Nussbaumer; Carlos Cowan Ros (ed.); *Mediadores sociales: en la producción*

- de práticas e sentidos de la política pública. Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- PELWING, Andréia Becker; FRANK, Lúcia Brandão; BARROS, Ingrid Bergman de (2008). *Sementes crioulas: o estado da arte no Rio Grande do Sul*. RER, Piracicaba, SP, vol. 46, nº 02, p. 391-420. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/resr/v46n2/v46n2a05.pdf>. Acesso em 27 março de 2013.
- PERERA, Apes Falcão; GOMES, João Carlos Costa. (2009). O uso de metodologias participativas na democratização do conhecimento: avaliação de rede de referência na Região Sul do RS. *Revista Extensão Rural*, Ano XVI, nº 18, p.123 – 146.
- REICHERT, Lírio José, GOMES, João Carlos Costa (2006). Pesquisa participativa em rede de referência. *Revista Brasileira de Agroecologia*, Vol. 1, nº 1.
- RUBERT, Rosane. Aparecida, SILVA, Paulo Sérgio (2009). O acamponesamento como sinônimo de aquilombamento: o amálgama entre resistência racial e resistência camponesa em comunidades negras rurais do Rio Grande do Sul. In: *Diversidade do campesinato: expressões e categorias: construções identitárias e sociabilidades*. v.1. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: NEAD.
- SCHMITT, Claudia Job (Coord.). (2012). *Relatório de Pesquisa: Políticas em rede: uma análise comparativa das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e as redes associativas na Bahia e no Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: UFRRJ.
- SCHNEIDER, Sérgio; CAZELLA, Antônio Ademir; MATTEI, Lauro. (2009). Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional da Agricultura Familiar. In: Sérgio Schneider; Marcelo Kunrath Silva; Paulo Eduardo Moruzzi Marques (Orgs); *Políticas públicas e participação social no Brasil Rural*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- SILVA, Marcelo Kunrath. (2007). Dos objetos às relações: esboço de uma proposta teórico-metodológica para análise dos processos de participação social no Brasil. In: Evelina Dagnino; Luciana Tatagiba (Orgs); *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos.
- SILVA, Marcelo Kunrath; SCHNEIDER, Sérgio. (2009). A participação dos agricultores nas políticas de desenvolvimento rural: uma análise do Pronaf Infra-estrutura e Serviços no Estado do Rio Grande do Sul (1997 – 2000). In: Sérgio Schneider; Marcelo Kunrath Silva; Paulo Eduardo Moruzzi Marques (Orgs); *Políticas públicas e participação social no Brasil Rural*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- SILVA, Marcelo Kunrath; MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo. (2009). Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. In: Sérgio Schneider; Marcelo Kunrath Silva; Paulo Eduardo Moruzzi Marques (Orgs); *Políticas públicas e participação social no Brasil Rural*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- SKOCPOL, Theda. (2003). *Diminished Democracy: from membership to management in American civic life*. Norman: University of Oklahoma Press.
- SURITA, Rita et al. (2007). *Descobri que tem raça negra aqui*. Pelotas: s. ed.
- ZARTH, Paulo Afonso (2002). *Do arcaico ao moderno: o Rio Grande do Sul agrário do século XIX*. Ijuí: Ed. Unijuí.

#### Recebido em

janeiro de 2014

#### Aprovado em

março de 2015