

EXPEDIENTE

Editorial

Nominata de Pareceristas – 03/2019

DOSSIÊ: ESTADO EM AÇÃO - PARTICIPAÇÃO SOCIAL, AÇÃO ESTATAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Participação, Movimentos Sociais e Políticas Públicas: A sistematização inicial de uma agenda de pesquisa
Adriana Cattai Pismel

Burocracias Temporárias e a Implantação de Políticas Públicas no Governo Federal Brasileiro: Um Estudo de Caso
Carla Michele Rech

*Estratégias de gestão em políticas sociais:
Instrumentos e arranjos de governança como contribuição do ativismo institucional*
Erica Aparhyan Stella e Marina Carvalho Marcelli Ruzzi

*Significados Práticos do Monitoramento Participativo:
O Caso do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento de São Paulo*
Mariana Mazzini Marcondes, Pamella de Cicco Canato, Anna Funaro Mortara e Larissa Carolina de Almeida Marco

*O Papel da Burocracia a Nível de Rua na Implementação de Políticas Públicas:
Uma análise da política de abrigo para mulheres ameaçadas de morte*
Natália Cordeiro

Políticas Públicas de Juventude no Brasil: As ideias de novos atores moldando a administração pública
Heber Silveira Rocha, Alexandre Piero e Erika Caracho Ribeiro

O Sistema Nacional de Cultura, seus componentes e a gestão pública de cultura: Perspectivas societárias e gerenciais
Ivan Montanari

*A participação social nas políticas públicas LGBT:
A experiência do Centro Estadual De Combate À Homofobia De Pernambuco*
Cleyton Feitosa

As relações entre governos e as organizações sociais do campo no Mercosul
Guilherme Augusto Guimarães Ferreira

ARTIGOS

O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira
Isabel Meunier

*O Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e os governos do PT:
Trama pelo sentido da política pública*
Flávia Cristina Regilio Rossi

UNILA – Análise dos discursos de criação de uma universidade pública
Alex Dal Gobbo Abi e Alessandro Eugenio Pereira



EDITORIAL

DOSSIÊ: “ESTADO EM AÇÃO: PARTICIPAÇÃO SOCIAL, AÇÃO ESTATAL E POLÍTICAS PÚBLICAS”

Desde a redemocratização do país, disseminam-se experiências de participação social em diversas áreas de políticas públicas e em diferentes níveis de governo: multiplicaram-se instâncias de participação (como conselhos, conferências, audiências públicas), ativistas sociais por vezes tornaram-se burocratas em agências estatais, parte das reivindicações históricas de movimentos sociais passa a compor agendas governamentais, dentre outros processos. Essas transformações estimularam uma aproximação entre os estudos sobre atores, movimentos sociais e participação social e o campo da análise de políticas públicas, estimulando estudos sobre os modos de incorporação e, por vezes, de institucionalização de demandas advindas da interação entre atores sociais e estatais nas políticas públicas. Apesar de promissora, essa aproximação ainda demanda desenvolvimento analítico e metodológico, tendo como desafio a ampliação dos esforços de comparação, sistematização e elaboração de categorias analíticas de médio alcance. Alguns trabalhos já avançam nesse sentido, a exemplo de Abers, Silva e Tatagiba (2018), Lavallo et al (2019), Szwako e Lavallo (2019).

Procuramos nesse dossiê reunir alguns trabalhos que pudessem contribuir para o atual estado da arte desse instigante encontro analítico. Nesse sentido, são aqui reunidos estudos que visam responder – ainda que parcial e provisoriamente – a questões referentes aos modos de

interação entre atores sociais e estatais, incluindo canais e mecanismos de acesso ao Estado e influência nas políticas públicas; repertórios, estratégias e recursos utilizados nesses processos interativos; modos de institucionalização de demandas societárias; aprendizados decorrentes dessas interações, tanto para os atores sociais como para os atores estatais.

Algumas questões que motivaram o dossiê foram: Quais são os limites e possibilidades de influência dos atores sociais nas políticas públicas? Como a institucionalização de demandas societárias ocorre por meio de diversas formas de interação com o Estado? Como são processadas pelo Estado as demandas provenientes da sociedade civil e as decisões tomadas em instituições participativas? Como os atores sociais e estatais usam e transformam recursos e estratégias nos processos de interação e na definição e implementação de políticas públicas? Como é a incorporação de atores sociais em cargos no Estado? Como burocratas ativistas desempenham funções no Estado e estabelecem suas relações com atores sociais? Quais as lógicas mobilizadas pelos diferentes atores nessas interações e na coprodução de políticas públicas? Quais são os aprendizados para atores estatais e sociais nestes processos interativos?

Os estudos aqui reunidos permitem verificar avanços importantes, em particular em termos da caracterização da heterogeneidade dos processos interativos e da multiplicidade de atores estatais e sociais. Por outro lado, a superação de visões estilizadas e dicotômicas, por meio da construção de categorias analíticas e mecanismos explicativos de médio alcance, ainda demanda um longo caminho. Como se trata de uma agenda em construção, acreditamos ser importante apontar alguns desafios nesse campo.

Um primeiro desafio é a necessidade de superação de análises conjunturais, em direção à decantação analítica de categorias explicativas, a exemplo dos mecanismos que explicam duas transformações essenciais - a construção de capacidades estatais para a produção de políticas públicas por meio de interações socio-estatais e a institucionalização de demandas sociais. Do ponto de vista metodológico, destacamos a importância de avançar em três frentes: construção de estudos de caso analiticamente orientados; desenho de estudos comparativos; maior articulação de estratégias metodológicas, qualitativas e quantitativas.

Também é possível notar a preponderância de estudos desenvolvidos a partir da perspectiva dos atores sociais, avaliando a participação pelos resultados alcançados a partir do atendimento de demandas desses atores. Por outro lado, os estudos empíricos têm mostrado que

o processamento dessas demandas é amplamente mediado pelos atores estatais e pelas capacidades estatais existentes, bem como pelo maior ou menor alinhamento de interesses entre os atores. Ao comparar os diversos casos de institucionalização de demandas sociais e processos recentes de mudanças institucionais contidos nesse dossiê, podemos avançar na compreensão de diferentes processos de co-construção de capacidades estatais. Isto é, processos de transformação do Estado e das políticas públicas que potencialmente ocorre a partir das interações socioestatais.

O presente dossiê é aberto com o artigo "Participação, Movimentos Sociais e Políticas Públicas: a sistematização inicial de uma agenda de pesquisa", de Adriana Cattai Pismel, que traz um balanço dos estudos produzidos entre 2014 e 2018 acerca do processo de elaboração e implementação de políticas públicas a partir da mútua constituição entre sociedade civil e Estado, por quatro grupos de pesquisa que vêm ganhando centralidade neste debate nacionalmente. O artigo aponta que tais estudos avançaram, por um lado, em iluminar os efeitos das interações entre Estado e movimentos sociais sobre a produção de políticas públicas e, de outro, seus efeitos para os movimentos sociais, a partir de dois modelos analíticos. Apesar dos avanços recentes, a autora identifica lacunas referentes aos efeitos das interações com o Estado sobre as dinâmicas internas dos movimentos, em contextos de corte de recursos, além da necessidade de expandir a análise para movimentos com projetos políticos e repertórios diversos.

O segundo artigo do dossiê, "Burocracias Temporárias e a Implantação de Políticas Públicas no Governo Federal Brasileiro", de autoria de Carla Rech, busca contribuir para a compreensão do trânsito institucional de atores de movimentos sociais no governo federal a partir de 2003 através de um estudo sobre a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A autora demonstra que a ocupação de cargos temporários por militantes com experiências prévias de gestão possibilitou a criação de burocracias especializadas, ainda que temporárias. Argumenta, ainda, que o arranjo institucional da SDT favoreceu o trânsito de indivíduos, e que, do ponto de vista dos atores, não existiu um tipo único de trajetória que tenha favorecido esse trânsito, ainda que a experiência anterior no desenvolvimento de ações públicas impactou diretamente no fluxo dos atores. O trabalho de Rech contribui, portanto, para a reflexão sobre os limites e potencialidades dessa forma específica de se colocar o Estado em ação, comum a diversos níveis de governo e setores de políticas públicas nos anos recentes.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais v.4, n.3, dezembro/2019, pp. i-vii.

Já o artigo "Estratégias de gestão em políticas sociais: instrumentos e arranjos de governança como contribuição do ativismo institucional", de Erica Aparhyan Stella e Marina Carvalho Marcelli Ruzzi, analisa processos de construção e negociação em torno de instrumentos e arranjos de governança, conduzidos por burocratas ativistas e militantes ocupantes de cargos temporários e em duas políticas públicas, uma no campo do combate à violência contra a mulher (caso do Programa Casa Abrigo Regional) e outra no campo da reciclagem (caso do Cataforte III). Nesse sentido, visam comparar estratégias de diferentes movimentos sociais na mobilização do aparelho estatal em prol de suas agendas. O artigo mostra como escolhas de instrumentos de gestão orientadas pelas visões de mundo dos burocratas organizam as relações sociais e a distribuição de recursos, estruturando as políticas públicas. O estudo contribui também para iluminar o impacto da descontinuidade dos programas analisados para a desconstrução das capacidades estatais acumuladas nos anos anteriores.

O quarto artigo que compõe este dossiê, "Significados Práticos do Monitoramento Participativo: O Caso do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento de São Paulo", de autoria de Mariana Mazzini Marcondes, Pamella de Cicco Canato, Anna Funaro Mortara e Larissa Carolina de Almeida Marco, tem por objetivo explorar os significados de monitoramento participativo construídos na prática dos sujeitos nele envolvidos, a partir do estudo do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento da prefeitura de São Paulo (2013-2017). Trata-se de uma forma inovadora de participação, pouco explorada em estudos anteriores e, como revelam as autoras, cujos significados não se definiram a priori, mas se construíram em camadas e a partir da interação entre os participantes, em um processo permanente de negociação, persuasão, busca de apoio, disputa, pressão e colaboração entre os atores de governo e sociedade civil.

Natália Cordeiro Guimarães, no artigo "O papel da burocracia a nível de rua na implementação de políticas públicas: uma análise da política de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte", analisa o papel dos burocratas de nível de rua na implementação da política de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco. A autora demonstra que a política varia de acordo com as interações estabelecidas, as práticas desenvolvidas, as percepções acerca do serviço, os ajustes do dia-a-dia e a discricionariedade exercidos pelos burocratas de nível de rua no cotidiano da implementação, em consonância com estudos recentes sobre a atuação desses burocratas no processo de implementação das políticas públicas. A autora chama

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais v.4, n.3, dezembro/2019, pp. i-vii.

a atenção para o potencial positivo da discricionariedade para a atividade implementadora no contexto dessa política específica, na qual os burocratas implementadores lidam com situações de alto risco e de vulnerabilidade das usuárias.

No artigo "Políticas Públicas de Juventude no Brasil: as ideias de novos atores moldando a administração pública", Heber Silveira Rocha, Alexandre Piero e Erika Caracho Ribeiro analisam a disseminação de espaços institucionais e os conceitos utilizados pela política nacional de juventude (PNJ) para os governos subnacionais no Brasil entre os anos de 2005 a 2015. Trata-se de um caso onde não houve indução federal para criação dessa agenda, diferente de setores como educação, saúde e assistência social. Os autores e a autora demonstram que a construção institucional dessa política se deu como resultado de interações entre Estado e uma constelação de atores societários que disseminaram conceitos e desenhos institucionais em nível local, em um processo de trânsito de ideias e de atores dentro e fora do Estado. No entanto, os autores e a autora notam que, em um contexto de fechamento do Estado à participação destas redes de atores, a política de juventude, por sua menor institucionalização em nível federal, se encontra particularmente suscetível a descontinuidades e/ou enfraquecimento.

O sétimo artigo a compor o dossiê, intitulado "O Sistema Nacional de Cultura, seus componentes e a gestão pública de cultura: perspectivas societárias e gerenciais", de autoria de Ivan Montanari Lima, analisa a concepção do Sistema Nacional de Cultura (SNC) sob as perspectivas do modelo de gestão societal, por um lado, e da escola gerencial, por outro. O autor argumenta que essas lógicas distintas se fazem presentes em seus princípios e em sua arquitetura institucional, em um desenho complexo, com potencial para o aprimoramento da gestão pública de cultura, mas com tensões inerentes. O autor vislumbra, nessa combinação complexa, um potencial de complementaridade que seria positiva à gestão do setor, no sentido de aliar objetividade e eficiência operacional à legitimidade sociopolítica.

O artigo "A participação social nas políticas públicas LGBT: a experiência do Centro Estadual de Combate à Homofobia de Pernambuco", de Cleyton Feitosa, analisa o processo de institucionalização de política LGBT no estado de Pernambuco a partir da percepção de gestores, compreendendo tal processo como resultado de interações socioestatais entre o governo estadual e movimento LGBT. A abertura do CECH-PE ao diálogo com o movimento LGBT se fundamenta na origem de parte dos agentes do órgão, oriundos deste movimento, e que

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais v.4, n.3, dezembro/2019, pp. i-vii.

constituíram práticas participativas desde sua criação. Essa condição ambígua dos agentes gerou, segundo o autor, uma certa confusão de papéis nas interações entre os gestores e o movimento. Ele também identificou a existência de conflitos nessas interações, relacionadas à avaliação e às expectativas que movimentos sociais tinham em relação aos agentes governamentais e às políticas públicas, e vice-versa. Por fim, o caso se mostra interessante ao demonstrar, do ponto de vista dos gestores, a importância da participação dos movimentos para respaldar e fortalecer o trabalho desenvolvido pelo órgão perante o próprio governo, em consonância com diversos estudos da área.

O dossiê encerra-se com o artigo "As relações entre governos e as organizações sociais do campo no Mercosul", de Guilherme Augusto Guimarães Ferreira. O autor analisa as relações entre governos e organizações sociais no âmbito da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF), a partir da descrição dos atores participantes e suas lógicas de participação, e da análise das dinâmicas de interação estabelecidas. O autor caracteriza dois diferentes modelos de atuação das organizações sociais do campo no âmbito da REAF que, a despeito de suas lógicas distintas, acabam por gerar um mesmo efeito, qual seja: utilizar a articulação em âmbito regional para fortalecer os posicionamentos e demandas dessas organizações em negociações nacionais e/ou internacionais, sobrepondo ao interesse regional do setor seus interesses e demandas particulares.

Concluimos essa apresentação assinalando que o atual estado da democracia brasileira e o processo contínuo de construção e modificação institucional que dela faz parte são temas que merecem o olhar atento que as pesquisadoras e pesquisadores têm desenvolvido para sua melhor compreensão e aprimoramento. Além, é claro da própria atuação e diálogo com outros profissionais e dos próprios atores sociais e estatais envolvidos nessa construção conjunta da prática e do conhecimento. Esperamos que este dossiê traga boas reflexões nesse sentido. Boa leitura.

Referências

Abers, R. S, Silva, M. K. Tatagiba, L. (2018). Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. Lua Nova, São Paulo, 105, 15-46.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais v.4, n.3, dezembro/2019, pp. i-vii.

Gurza Lavalle, A. Carlos, E. Dowbor, M. Szwako, J. (2019). Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In: Gurza Lavalle et. al. Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil. RJ: Ed. UERJ, 2019.

Szwako, J. & Gurza Lavalle. (2019) Seeing Like a Social Movement: Institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. *Novos estudos CEBRAP*, 38(2), p. 411-434. Doi: <http://dx.doi.org/10.25091/s01013300201900020009>.

Profa. Dra. Lizandra Serafim 

Editora de Área, Gestão e Políticas Públicas,
Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais
Departamento de Gestão Pública, Centro de Ciências Sociais Aplicadas,
Universidade Federal da Paraíba

Profa. Dra. Maira Rodrigues

Universidade Federal do ABC
Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

Profa. Dra. Renata Mirandola Bichir 

Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas,
Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo

PARECERISTAS – Volume 4, Número 3 (2019)

A Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais gostaria de expressar seu apreço e profundo agradecimento aos colegas que serviram como pareceristas no terceiro número de 2019, conforme listado abaixo.

- Aline Contti Castro
- Ana Cláudia Chaves Teixeira
- Andrea Pacifico
- Cecília Olivieri
- Cristiane Kerches da Silva Leite
- Gizela Zaremborg
- Glenda Dantas Ferreira
- Íris Gomes Santos
- Julia Moretto Amancio
- Kellen Alves Gutierrez
- Lizandra Serafim
- Maira Rodrigues
- Marco Antônio de Castilhos Acco
- Maria do Carmo Albuquerque
- Mariana Mazzini Marcondes
- Martin Jayo
- Michele Goulart Massuchin
- Paulo César Ramos
- Renata Mirandola Bichir
- Roberto Rocha Coelho Pires
- Ursula Peres
- Veronica Toste

Participação, Movimentos Sociais e Políticas Públicas: A sistematização inicial de uma agenda de pesquisa¹

Participation, Social Movements and Public Policies: The early systematization of a research agenda

Adriana Cattai Pismel 

Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

E-mail: adrianaalpismel@gmail.com

Resumo: Desde meados dos anos 2000, pesquisadores têm analisado a aproximação entre movimentos sociais e políticas públicas realizadas ao longo do ciclo de governos do Partido dos Trabalhadores. Este artigo realiza a sistematização inicial de uma parte dos estudos dessa agenda, tendo como objetivo mostrar o quanto essa literatura tem avançado na análise da mútua constituição entre sociedade civil e Estado para compreender o processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Os trabalhos analisados foram produzidos por uma rede de núcleos de pesquisa que, desde 2014, tem feito o esforço coletivo de estudar esses casos. Os resultados mostram que essa literatura avançou nos dois sentidos da análise da mútua constituição iluminando, de um lado, os impactos dessa interação sobre a produção de políticas públicas e, de outro, seus efeitos para os movimentos sociais. O estudo também contribui ao apontar caminhos para futuras pesquisas.

Palavras-Chave: Movimentos sociais; políticas públicas; participação social.

Abstract: Since around the year 2000, researchers have been analyzing the approach between social movements and public policies that happened throughout the Workers Party's cycle of governments. This paper presents the early systematization of part of the studies of this agenda, aiming to demonstrate how much this literature has advanced in the analysis of the mutual constitution between civil society and the State in order to understand the elaboration and implementation processes of public policies. The works analyzed here were produced by a network of research centers that, since 2014, have made the collective effort to study these cases. The results show that this literature has advanced in both directions of the analysis of mutual constitution illuminating, on the one hand, the impacts of this interaction on the production of public policies and, on the other, its effects on social movements. This study also contributes by signaling out paths for future research.

Keywords: Social movements; public policies; social participation.

¹ Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada durante o 43º Encontro Anual da Anpocs, em 2019. Agradeço à Maira Rodrigues e Renata Mirandola Bichir pelos valiosos comentários que colaboraram para o amadurecimento do texto. Aos professores e colegas do Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (Nepac/UNICAMP) agradeço pelas trocas que instigaram a escrita deste artigo.

1. Introdução

Nosso objetivo é apresentar os principais acúmulos de parte dos trabalhos que se dedicaram à análise da interação entre movimentos sociais e Estado na produção de políticas públicas no Brasil. Essa agenda foi aberta, em meados dos anos 2000, para compreender a atuação dos movimentos no processo de formulação e implementação de políticas públicas criadas durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Período caracterizado por um contexto político nacional que favoreceu a experimentação de interações socioestatais que ampliaram o acesso de setores da sociedade civil a espaços de discussão de políticas públicas (Abers, Serafim, & Tatagiba, 2014).

Visando colaborar com essa agenda, realizamos a sistematização de um conjunto de estudos para mostrar suas contribuições e os possíveis caminhos pelos quais futuras pesquisas podem avançar. Sabemos que outros pesquisadores têm se dedicado a essa temática, porém não foi possível fazer o exame cuidadoso de toda essa literatura devido ao limite de páginas. Por isso, nos concentramos na análise dos estudos realizados, entre 2014 e 2018, por uma rede formada por quatro grupos de pesquisa²: GPACE – Grupo de Pesquisa Associativismo, Contestação e Engajamento, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); NDAC – Núcleo de Pesquisa Democracia e Ação Coletiva, do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap); Nepac – Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); e Resocie – Grupo de Pesquisa Repensando as Relações entre Sociedade e Estado, da Universidade de Brasília (UNB).

Apesar de ser internamente heterogênea, essa rede tem feito o esforço coletivo de entender essas interações guiada por dois pressupostos. Primeiro, entendem os movimentos sociais como atores/redes que participam de “processos relacionais e experimentais de política pública, disputando seus resultados” (Tatagiba, Abers, & Silva, 2018, p. 106), como forma de democratizar o acesso a direitos. Portanto, essas análises iluminam a ação de atores vindos de setores subalternos que se esforçam para incidir nas políticas públicas. Segundo, são orientados

² Os principais produtos desse trabalho coletivo podem ser encontrados nos livros organizados por Tatagiba e Teixeira (2019a) e Gurza Lavalle, Carlos, Dowbor e Szwako (2019) e no dossiê organizado por Abers e Tatagiba (2018) na revista Lua Nova.

pelo pressuposto da mútua constituição entre Estado e sociedade civil (Gurza Lavallo, Houtzager, & Castello, 2012). Isso significa que a capacidade de ação de atores sociais e estatais é construída ao longo das interações realizadas entre eles.

Assim sendo, verificamos como essa literatura avançou nas duas direções da análise da mútua constituição. Ou seja, iluminar, de um lado, os impactos dessa interação sobre a produção de políticas públicas e, de outro, os efeitos disso para os movimentos. Conforme mostramos neste artigo, esses estudos fizeram importantes contribuições nas duas direções, porém ainda há uma dimensão que precisa ser explorada mais sistematicamente: o impacto que essa participação provoca nas dinâmicas internas dos movimentos.

Este trabalho está dividido em mais três partes para além desta introdução. Na segunda parte, apresentamos os avanços da literatura brasileira em relação à literatura clássica internacional de movimentos sociais sobre a análise da aproximação entre movimentos sociais e Estado. Na terceira, comentamos o contexto que instigou a abertura da agenda de participação, movimentos e políticas públicas, e apresentamos como essa produção avançou nas duas direções da análise da mútua constituição entre sociedade e Estado tendo as políticas públicas como produto. Por fim, tecemos algumas considerações finais e apontamos alguns caminhos para futuros estudos podem avançar.

2. Dos pressupostos clássicos à literatura brasileira

Parte considerável da literatura clássica internacional de movimentos sociais que se dedicou à compreensão das interações realizadas entre esses atores da sociedade civil e o Estado via essa aproximação com desconfiança. Para a teoria dos novos movimentos sociais sociedade civil e Estado era concebidos como campos distintos. Por exemplo, Melucci (1989) entendia que os movimentos eram autônomos em relação ao sistema político e sua função era revelar projetos e dar visibilidade aos problemas fundamentais da sociedade. Essa visão autonomista fazia com que sua aproximação do Estado fosse vista com desconfiança, pois os atores sociais poderiam perder sua capacidade de transformação social caso se deixassem absorver pelo sistema político.

Para os teóricos da abordagem do processo político, os movimentos sociais eram entendidos como *outsiders* do campo político-institucional que buscavam promover mudança social pressionando o Estado desde fora (Tarrow, 1997). Segundo Gurza Lavalle et al. (2019), vários autores dessa perspectiva, e de outras que vigoraram nos Estados Unidos, associavam a institucionalização das demandas dos movimentos com sua desmobilização. Logo, ao optar por se aproximar do Estado, um movimento social poderia sofrer alterações que levariam a “rotinização, previsibilidade, formalização, profissionalização e oligarquização da ação coletiva” (Gurza Lavalle et al., 2019, p. 38).

As escolhas feitas por essas teorias – de essencializar os movimentos sociais, valorizar sua autonomia em relação ao sistema político e destacar a interação confrontacional – levaram os autores a deixar de fora da análise uma gama de interações complexas não confrontacionais realizadas entre movimentos sociais e Estado, e a associar o processo de institucionalização dos movimentos com sua cooptação e desmobilização, conforme foi sintentizado por Gurza Lavalle et al. (2019), Meza e Tatagiba (2016) e Tatagiba (2009).

Embora essas análises ainda tenham peso, a literatura foi construindo uma leitura mais complexa sobre essas aproximações. Novos estudos mostram que não necessariamente o processo de institucionalização dos movimentos resulta em cooptação ou desmobilização. Mais ainda, indicam que o uso combinado de práticas contenciosas e colaborativas no diálogo com os atores estatais pode fortalecer os movimentos e suas reivindicações. (Goldstone, 2004; Banaszak, 2005).

No caso brasileiro, e latino-americano, entre os anos 1970 e 1980, a literatura foi fortemente influenciados pela teoria dos novos movimentos sociais e a teoria marxista, que tenderam a conceber os movimentos como “atores antissistêmicos que atuavam essencialmente através da ação coletiva confrontacional, tendo no Estado um alvo ou adversário central” (Abers et al., 2019, p. 10). Buscando justificar a “novidade” desses atores e suas “novas” formas de fazer política, os autores realçaram as dicotomias entre os movimentos sociais e o sistema político e negaram a existência de vínculos entre esses campos (Tatagiba, 2009). Como resultado da incorporação dessa visão autonomista dos movimentos, qualquer interação não

contenciosa entre atores sociais e estatais era lida pela chave da cooperação ou deixada de fora da análise.

Durante a redemocratização, apesar da existência de estudos que mostravam que os movimentos combinavam o uso de táticas conciliatórias e conflitivas ao interagirem com atores estatais (Cardoso, 1987), a perspectiva autonomista permaneceu predominante nos estudos brasileiros. Mesmo nos anos 1990, quando o crescimento de governos municipais do PT favoreceu a criação de experiências que aproximaram governo e movimentos sociais – como orçamentos participativos e conselhos gestores –, a maioria dos estudos sobre instituições participativas buscou destacar o potencial emancipatório dessas arenas e de radicalização da democracia. Até o começo dos anos 2000 essa perspectiva foi hegemônica nos estudos de movimentos sociais.

Em 2003, a chegada do PT ao governo federal intensificou o trânsito de atores sociais para cargos governamentais, exigindo que a literatura dedicasse maior atenção a esse fenômeno. Esses estudos contribuíram para iluminar a existência de um ativismo que se dá no cruzamento das fronteiras entre Estado e sociedade civil (Abers & Von Bülow, 2011), e têm desvelado processos políticos e mecanismos de atuação dos movimentos sociais em meio aos governos e às burocracias (Abers et al., 2014; Pires & Vaz, 2014), em consonância com a literatura internacional sobre o tema (Meyer, Jessen, & Ingran, 2005).

Esses acúmulos permitiram à literatura nacional superar uma visão autonomista e reconhecer que Estado e sociedade civil são formados por atores heterogêneos, que interagem de forma mais ou menos colaborativa a depender dos projetos e valores que compartilham (Dagnino, Olvera, & Panfichi, 2006; Silva & Oliveira, 2011). Além disso, mostraram que os movimentos constroem seus repertórios de ação de acordo as oportunidades e desafios colocados pela configuração das coalizões e governos com os quais interage (Tatagiba et al., 2018).

A constatação de que a atuação dos movimentos não se restringe às instituições participativas, se estendendo à burocracia e aos espaços de discussão de políticas públicas, possibilitou a abertura da agenda de pesquisa de participação, movimentos sociais e políticas públicas. Esses estudos têm sido desenvolvidos em interface com o campo de políticas

públicas, que contribui para complexificar as análises sobre dinâmicas, atores e estruturas que envolvem o processo de produção de políticas públicas (Pires, 2019; Pires, Lotta & Oliveira, 2018; Pereira, Lotta, & Bichir, 2018).

É importante dizer que essas interações e seu estudo não são recentes. Desde os anos 1988, a sociedade civil busca incidir sobre as prioridades públicas buscando canais alternativos à participação eleitoral, como os conselhos gestores. Inclusive, mesmo antes do período pós-constituente, os movimentos se esforçavam para incidir na produção de políticas públicas (Gurza Lavallo & Szwako, 2015). A aposta dos atores sociais na luta “por dentro do Estado” (Tatagiba, 2009, p. 11) é uma marca dos movimentos brasileiros e latino-americanos – saídos de regimes autoritários ditatoriais reprodutores de dinâmicas de desigualdade social –, que defendiam a construção de instituições mais transparentes e democráticas como forma de ampliar o acesso da população a direitos e cidadania.

A agenda de pesquisa que apresentamos volta seu olhar para as experimentações realizadas nas duas últimas décadas, em um contexto de regime democrático e com configurações específicas geradas pelos governos do PT.

3. Sistematizando os trabalhos da agenda

Os pesquisadores dessa agenda, aberta desde meados dos anos 2000, têm investigado as interações entre movimentos sociais e o campo político-institucional nas políticas públicas criadas durante os governos do PT, especialmente nos governos Lula (2003-2011) (Abers et al., 2014). Esse período foi caracterizado pela “ampliação sem precedentes das oportunidades para a participação, principalmente a partir da criação de novos espaços para o diálogo e a negociação entre Estado e organizações sociais.” (Tatagiba, 2009).

Essa maior permeabilidade dos subsistemas de políticas públicas à participação dos movimentos se deve a configuração do regime existente durante os governos petistas (Tatagiba et al., 2018). Para Tilly (2006 como citado em Tatagiba et al., 2018, p. 110), os regimes se caracterizam pela interação predominante entre um determinado conjunto de atores políticos dentro e fora do governo, e têm capacidade de estruturar as “oportunidades e constrangimentos à constituição e à atuação dos movimentos sociais”. Em outras palavras, a coalizão política

delimita o grau de permeabilidade do governo às demandas dos atores sociais e, conseqüentemente, sua inserção nos subsistemas de políticas públicas.

Conforme dito na introdução, os trabalhos analisados assumem como pressuposto central a mútua constituição das relações entre Estado e Sociedade Civil (Gurza Lavalle et al., 2012). Isso significa que a “capacidade de ação de atores sociais e instituições políticas são politicamente produzidas (gênese) pelas disputas” e interações historicamente realizadas entre os atores sociais e estatais (Gurza Lavalle et al., 2019, p. 44). É nesse processo de interação contínua que se expressa o fenômeno da mútua constituição. Em outras palavras, “movimentos sociais importam para as políticas públicas e [...] as políticas públicas, por sua vez, impactam a emergência, desenvolvimento e o sucesso dos movimentos” (Abers et al., 2019, p. 16).

Assim sendo, os pesquisadores dessa agenda têm se esforçado para responder questões que emergem dos dois sentidos da análise da mútua constituição. De um lado, buscam responder: os movimentos importam para a produção de política pública? Que condições favorecem ou limitam sua capacidade de influenciar na modelagem da política pública? Como sua atuação altera o funcionamento da burocracia, dos subsistemas de políticas públicas e das instituições? Como suas demandas se institucionalizam no tempo?

De outro: que ganhos e perdas essa aproximação coloca para os movimentos sociais? O quanto participar desses processos impacta a emergência, desenvolvimento e o sucesso dos movimentos? Como eles conseguem sustentar sua influência nos subsistemas de políticas públicas ao longo do tempo? Como esse processo é reabsorvido por suas organizações? Como eles se reorganizam internamente após participar da produção e implementação de uma política pública?

A seguir, apresentamos, primeiramente, os trabalhos que colaboram para entender a influência dos movimentos sociais sobre as políticas públicas. Em seguida, os que tratam dos efeitos dessa participação para os movimentos sociais. Por fim, introduzimos os modelos analíticos que foram inspirados pelos acúmulos dessa produção.

3.1. A incidência dos movimentos nas políticas públicas

Buscando analisar mais atentamente a participação dos movimentos sociais na produção de políticas públicas, alguns pesquisadores analisaram o ativismo institucional realizado por burocratas e atores sociais no interior dos espaços de elaboração de políticas públicas. Um desses estudos foi realizado por Gutierrez (2018), que analisou a trajetória de ativistas do movimento em defesa da assistência social para analisar o processo de construção da Política Nacional de Serviço Social. Ao resgatar essas trajetórias, a autora identificou espaços importantes para a atuação dessa rede – como partido, gestão local e conselhos gestores – e verificou que os processos de regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social e de constituição do movimento estão intimamente entrelaçados.

O trabalho de Conti e Silva (2019) também mostra como a trajetória da política pública e do movimento social podem se influenciar e, até mesmo, se confundir. Seu estudo reconstrói a trajetória do sindicalismo rural cutista/Fetraf na formulação e implementação de políticas de crédito e de habitação rural. De acordo com os autores, o envolvimento do movimento na elaboração e execução dessas políticas, exigiu investimento em capacitação técnica de seus quadros e a construção de novas organizações que pudessem desempenhar as funções de implementação. Como resultado desse intenso direcionamento de recursos e quadros para as políticas de segurança alimentar e nutricional, restringiu as possibilidades de investimento em outros campos de políticas públicas foram restringidas (Conti & Silva, 2019).

Penna (2018) olhou para dentro do Estado para mostrar como os movimentos rurais influenciavam as políticas agrárias. Esse trabalho mostra que para entender as dinâmicas de produção e implementação de políticas públicas, é preciso olhar para a relação que movimentos sociais e burocracia estabelecem. A autora mostrou como ambos internalizaram elementos dessa relação de parceria ao longo da interação realizada na Superintendência do INCRA de Marabá. De um lado, os movimentos, ao participarem de espaços institucionais, aprenderam como funciona a burocracia, conseguiram maior acesso à informação e adquiriram maior conhecimento técnico sobre a execução das políticas públicas. De outro, os burocratas reconheceram as lideranças dos movimentos e passaram a realizar ações conjuntas.

Outro trabalho que avança nesse sentido é o de Carvalho (2019), que analisou como os encaixes institucionais realizados por três redes de movimentos de mulheres no Estado,

colaboraram para criar ou modificar políticas de apoio à saúde da mulher. Ao analisar as reações das três redes – por meio de documentos e comunicados oficiais produzidos por elas –, foi possível recuperar suas trajetórias e identificar “variações de abertura da burocracia estatal a umas e às outras redes com resultados claros no resultado das políticas elaboradas durante os anos recentes” (Carvalho, 2019, p. 324).

Brandão e Viana (2019) e Amaral (2019) também investigaram a participação de movimentos sociais na formulação de políticas públicas, mas o fizeram olhando para os programas associativos³, um “arranjo específico de política pública que se origina e se desenvolve a partir de uma forte dinâmica interativa e criativa que envolve Estado e movimentos sociais” (Blikstad, 2017, p. 24). Brandão e Viana (2019) compararam o processo de emergência de dois programas associativos, o Cataforte e o Minha Casa Minha Vida-Entidades (MCMV-E), para entender como burocracias de diferentes setores lidam com problemas comuns a implementação de programas associativos. Eles entendem que o entrelaçamento institucional é uma característica de governos federativos. Esse conceito foi desenvolvido por Abers e Keck (2013) para mostrar que as instituições são formadas por “complexos ambientes institucionais em que o poder é distribuído de acordo com diferentes lógicas entre múltiplas e heterogêneas organizações, com jurisdições compartilhadas de maneira ambígua” (Brandão & Viana, 2019, p. 150). Esse entrelaçamento intitucional ao mesmo tempo em que impõe barreiras para a ação, amplia a possibilidade de testar novas práticas. Essa maior abertura à inovação possibilita que atores com autoridade prática⁴ contribuam com soluções criativas.

³ Conceito desenvolvido por pesquisadoras do Nepac (Unicamp) para designar um conjunto de programas criados a partir de 2003. Eles são inspirados em experiências gestadas no nível local e têm como marca o reconhecimento formal das organizações da sociedade civil como protagonistas da implementação. Sua finalidade não é aliar a entrega de um serviço a processo de fortalecimento desses grupos sob o argumento de que essa participação conferirá maior qualidade aos projetos executados e o empoderamento das comunidades, o que os distingue dos demais modelos existentes de interação entre Estado e sociedade civil na implementação de políticas públicas (Tatagiba & Teixeira, 2019b). Até agora os programas associativos identificados são: Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, Programa Um Milhão de Cisternas, Política Nacional Cultura Viva, Programa de Aquisição de Alimentos (modalidade CDS) e Programa Cataforte.

⁴ Esse conceito também foi cunhado por Abers e Keck (2013) e diz respeito a “um tipo de poder no qual as capacidades para resolver problemas e o reconhecimento delas por outras pessoas permite a um ator tomar decisões que outros atores políticos seguem” (Brandão & Viana, 2019, p. 150).

Esse estudo apontou que independente dos burocratas compartilharem previamente ou não as visões de mundo dos movimentos sociais que participaram das discussões sobre esses programas, eles se esforçaram para traduzir suas demandas para uma linguagem técnico-administrativa que possibilitasse transformá-las em “normas com viabilidade dentro da administração pública federal” (Brandão & Viana, 2019, p. 154). Além disso, a interação entre burocratas e lideranças de movimentos sociais ao longo da implementação desses programas colaborou para a reformulação de regras e, inclusive, das propostas iniciais sobre como cada programa deveria ser posto em prática.

Já Amaral (2019) estava interessado em entender como os enquadramentos⁵ levados por ativistas para dentro do Estado ajudaram a nortear as discussões do grupo responsável por criar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). De acordo com o autor, entre os anos 1980 e 1990, as discussões sobre estratégias de combate à fome, promovidas pelo PT em conjunto com organizações da sociedade e redes de pesquisadores, levaram ao acoplamento dos enquadramentos de fortalecimento da agricultura familiar (FAF) e de fortalecimento da segurança alimentar e nutricional (FSAN), dando origem a um novo enquadramento que serviu de referencial para o que deveria ser o PAA (Amaral, 2019). Essas ideias e referências foram levadas para dentro do Estado, por ativistas que ocuparam cargos comissionados e de. A intensa interação entre eles e os servidores públicos produziu soluções criativas, que possibilitaram a esse grupo atuar nas brechas para estruturar alternativas legais para a criação do PAA.

Mais especificamente sobre o grupo que deu origem ao PAA, destacamos o trabalho de Müller, Silva, & Schneider (2012). Esses autores identificaram que a rede de política do PAA era composta por dezesseis atores – vindos de diferentes instituições estatais e da sociedade civil – que ocuparam cargos em ministérios, empresas públicas de abastecimento e no Conselho de Segurança Alimentar. A reconstrução da mostrou que esses atores compartilhavam ideias similares sobre como deveria ser o Programa. Esse compartilhamento de ideias era resultado dos anos de interação vividos por eles em diversos espaços, como, academia, movimentos

⁵ Para o autor, enquadramentos são “se conformam a partir de uma estrutura de sentido construída pelo encontro de sujeitos em situações específicas que se produzem e reproduzem, tornando determinado conjunto de ideias uma matriz para a ação. Além disso, estão sempre em transformação, devido às interações coletivas que os produzem; nunca pela ação de sujeitos isolados.” (Amaral, 2019, p. 167)

sociais, burocracia e partido. Além disso, esse estudo mostrou que o lugar que cada ator ocupou dentro dessa rede de política foi essencial para que eles pudessem encontrar soluções criativas para diferentes problemas durante a elaboração do PAA. Esse estudo contribui para entender que o lugar ocupado pelos atores disponibiliza diferentes oportunidades e constrangimentos.

Outro trabalho que colabora para o avanço da agenda é o de Pereira (2018), que investigou como as mudanças na configuração do presidencialismo de coalizão dos governos petistas, entre 2003 e 2014, alteraram as oportunidades políticas para o movimento LGBT. Esse estudo mostrou que o movimento LGBT foi tendo suas possibilidades de ação restringidas – apesar de continuar sendo um ator reconhecido pelo governo – à medida que partidos conservadores aumentaram sua participação na coalizão de governo. A maior presença desses partidos exigiu que a chefia do Executivo cedesse “espaços aos seus aliados dessemelhantes em determinados subsistemas de políticas públicas, muitas vezes contrariando os interesses dos movimentos sociais e das burocracias que são próximas ao partido que ocupa a presidência” (Pereira, 2018, p. 244). Portanto, para entender as mudanças de oportunidades políticas para os movimentos dentro dos subsistemas de políticas públicas, não se pode perder de vista a distribuição de poder dentro das coalizões presidencialistas.

Como visto, ao investirem na análise de ideias, redes e trajetórias dos ativistas, esses trabalhos avançam na análise da mútua constituição ao mostrarem como atores vindos dos movimentos sociais disputavam a configuração das políticas públicas (Carvalho, 2019; Brandão & Viana, 2019; Amaral, 2019). Nesse contexto, muitas vezes, o processo de construção das políticas se confunde com a própria história desses movimentos (Gutierrez, 2018). Para participar desses espaços, os movimentos tiveram que ampliar sua estrutura organizacional e investir na capacitação técnica de seus quadros. No entanto, o alto investimento feito para acessar determinado setor de política pode impedir a participação em outros (Conti & Silva, 2019).

Os atores sociais e estatais podem internalizar elementos dessas interações (Penna, 2018; Amaral, 2019). Por exemplo, a partir do compartilhamento de valores os burocratas pode se esforçar para encontrar soluções criativas para incorporar as propostas vindas dos movimentos (Viana & Brandão, 2019; Penna, 2018). Também mostraram que o

posicionamento relacional dos atores importa para acessar recursos dentro dos espaços de produção de políticas (Müller et al., 2012). Além disso, esses atores precisam lidar tanto com a abertura/fechamento de oportunidades dentro dos espaços de decisão de políticas públicas (Carvalho, 2019; Viana & Brandão, 2019; Amaral, 2019) quanto no contexto político mais geral (Pereira, 2018).

3.2. O impacto dessa interação para os movimentos sociais

Um outro conjunto de trabalhos voltou sua atenção para a participação dos movimentos sociais no processo de implementação dessas políticas. A opção por analisar as dinâmicas de interação entre atores sociais e estatais nos territórios possibilitou que esses estudos captassem efeitos dessa participação para os atores sociais. Sobre a implementação de programas associativos, destacamos os de Blikstad (2017), Hornhardt (2019) e Pismel (2018).

Blikstad (2017) investigou como uma organização de movimento de moradia exerceu a função de mediação entre o Estado e pessoas pobres na execução do MCMV-E. A autora sustenta que o Estado se faz presente na vida de grupos de pessoas pobres que demandam habitação por meio da mediação feita pelos movimentos de moradia. Esse estudo detalhou as atividades realizadas e as soluções criativas encontradas pela organização para resolver problemas durante a implementação.

Além disso, identificou que o papel de mediação assumido por ela na execução do MCMV-E gerou uma tensão dentro do campo de relações no qual o movimento se insere. Essa tensão tem a ver com a dificuldade de conciliar “reivindicações vistas como ‘materiais’, e por isso mais restritas e imediatas” com “reivindicações ‘políticas’, mais ampliadas e de longo prazo” (Blikstad, 2017, p. 142). A solução encontrada para amenizar essa tensão foi defender a proposta da autogestão. Dessa forma, o tempo de espera pelo atendimento da demanda urgente (habitação) seria um tempo de formação política daqueles que participam da base do movimento. Outra contribuição de seu trabalho foi mostrar a centralidade que a política pública adquiriu para os movimentos de moradia, pois os critérios de seleção do programa tiveram impacto direto nas formas de recrutamento de suas bases.

Hornhardt (2019) também olhou para a implementação do MCMV-E. Segundo a autora, sempre houve uma tensão latente nesses movimentos entre o fortalecimento da dimensão organizacional e de movimento social. Nesse caso, implementar o MCMV-E fez com que a lógica organizacional se fortalecesse em detrimento da lógica movimentalista, o que impactou profundamente o movimento, “tornando-o menos combativo e mais restrito àqueles que conseguem corresponder às normativas do programa” (Hornhardt, 2019, p. 94).

Já Pismel (2018; 2019) olhou para a fase de implementação do PAA para entender como organizações formadas por agricultores conseguiram entrar e implementar a modalidade CDS do PAA. Para isso, investigou como essas organizações se relacionavam dentro do campo multiorganizacional de implementação do PAA⁶. Os resultados mostraram que as organizações usaram estratégias similares do repertório de interação de movimentos sociais (Abers et. al, 2014) para resolver problemas durante sua implementação. A adoção dessas estratégias variou de acordo com a maior ou menor grau de abertura do PAA à atuação dessas organizações.

Sobre os efeitos dessa participação para os movimentos, sua essa pesquisa fornece pistas de que a dificuldade de conciliar a execução da política pública com as atividades do movimento gera tensões internas nas organizações de movimento social (Pismel, 2019). Esse efeito também foi notado por Silva e Schmitt (2012) ao compararem o processo de implementação do PAA na Bahia e no Rio Grande do Sul. Apesar do PAA ter fomentado novas redes de comercialização, sua implementação exigiu um outro ritmo de trabalho das organizações. Em organizações movimentalistas, isso fez com que novos perfis de militância fossem valorizados e provocou conflitos ao tensionar hierarquias (Silva & Schmitt, 2012).

No campo das políticas públicas destacamos o trabalho de Bonat (2016), que analisou o controle, por parte do Estado e da sociedade, da discricionariedade exercida pelas organizações não-governamentais responsáveis por implementar a Política Nacional Cultura Viva. Para isso, a autora analisou como os instrumentos dessa política foram implementados por esses atores. Esse estudo mostra como as regras e instrumentos do Programa foram sendo reformulados ou substituídos, a partir da interação entre atores sociais e estatais, visando adequá-los à realidade

⁶ A autora adaptou o conceito de *campo multiorganizacional*, elaborado por Bert Klandermans (1992 como citado em Pismel, 2018), para nomear o conjunto de atores sociais e estatais envolvidos na dinâmica de implementação do PAA.

das organizações implementadoras e dos territórios onde era realizado. Outra contribuição foi mostrar o potencial que certas ações, inicialmente pensadas para fazer o acompanhamento do Programa, podem servir como recursos de pressão para disputar orçamento ou manter a continuidade do Programa⁷. Esse estudo também sugere que por ser gerido em rede, o Programa pode colaborar para mobilizar as bases dessas organizações.

Em síntese, esses trabalhos apontam que a implementação da política pública exige investimento de recursos e capacitação de quadros. Por um lado, isso possibilita às organizações de movimento social conhecer o funcionamento da burocracia e da política pública (Penna, 2018), acessar informações que podem ser usadas de forma criativa para modificar regras dos programas (Bonat, 2016), mobilizar estratégias de seu repertório para resolver problemas na implementação (Pismel, 2019) e fortalecer vínculos, gerar identidade e despertar processos mobilizatórios (Blikstad, 2017; Bonat, 2016).

Por outro, o alto custo dessa participação pode restringir a atuação dos movimentos a determinados setores de política pública (Conti & Silva, 2019) e gerar tensões internas a eles ou em suas redes de apoiadores. Por exemplo, o investimento feito em determinado programa pode fazer com que aliados entendam que o movimento deixou de investir na luta política para se dedicar a conquista de reivindicações materiais (Blikstad, 2017; Hornhardt, 2019). Esses atritos também podem ocorrer devido à dificuldade de conciliar a lógica movimentalista e a da política pública, o que gera tensões nas dinâmicas internas dos movimentos (Pismel, 2019; Silva & Schmitt (2012).

Esses estudos contribuíram para ampliar o conhecimento sobre as exigências que a política pública coloca para a participação dos movimentos e sobre as interações que atores sociais e estatais desenvolvem ao longo desse processo. Porém, ainda dizem pouco sobre o impacto disso para as dinâmicas internas dos movimentos. Se implementar um programa gera tensões entre o movimento e seus apoiadores, como os movimentos lidam com isso? Se as funções de implementação exigem um outro perfil de militante ou de base, que conflitos isso aciona e como são negociados internamente? Se implementar política pública pode adensar redes e favorecer processos mobilizatórios, como isso ocorre? Como as organizações de

⁷ Por exemplo, um levantamento sobre os grupos culturais que atuam em determinado local pode ser usado para mostrar ao governo a importância de investir em políticas culturais naquele território.

movimento conseguem administrar no cotidiano com os problemas gerados pela tensão entre a lógica movimentalista e a lógica da política pública? Essas são algumas questões abertas por esses estudos e sobre as quais pretendemos nos dedicar futuramente.

3.3. Elaboração de modelos analíticos

As pesquisas realizadas por essa rede colaboraram para o desenvolvimento de dois modelos analíticos para apreender os processos e mecanismos utilizados pelos movimentos sociais para arquitetar pontos de acesso no Estado e fazer avançar suas demandas. O primeiro foi desenvolvido por pesquisadores do NDAC para entender o processo de institucionalização de demandas dos movimentos através de encaixes institucionais no Estado (Gurza Lavalle et al., 2019). O segundo foi formulado por Tatagiba et al. (2018) para compreender como os movimentos acessam subsistemas de políticas públicas e pautam modelos alternativos de políticas.

Sobre o primeiro, Gurza Lavalle et al. (2019) e Carlos, Dowbor e Albuquerque (2017) mostram como os atores sociais conseguem pautar demandas e institucionalizar canais de acesso ao Estado. Eles partem do pressuposto da mútua constituição para mostrar o quanto esses campos definem um ao outro a partir da relação que estabelecem. Dessa forma, a ação dos movimentos seria fortemente informada “pelas políticas públicas e pelas regras institucionais que definem suas formas de participação [e que tais políticas e regras, por sua vez, resultam da]... construção institucional em que os próprios movimentos participaram” (Gurza Lavalle et al., 2019, p. 16). Assim, atores sociais e estatais não se relacionam a partir de terrenos fixos separados, mas participam da construção destes.

Para os autores, uma forma de analisar os processos de formação de pontos de acesso ao Estado é olhar para os encaixes institucionais, conceito emprestado de Theda Skocpol e que vem da abordagem neo-institucionalista histórica. Dessa forma, encaixes são

Sedimentações institucionais de processos de interação socioestatal que ganham vida própria (artefatos: instrumentos, regras, leis, programas, instâncias, órgãos) e mediante as quais atores sociais são, em alguma medida, bem-sucedidos em dirigir de modo contínuo a seletividade das instituições

políticas ao seu favor, ampliando sua capacidade de agir. (Gurza Lavalle et al., 2019, p. 47).

Portanto, um encaixe institucional é uma construção contínua que resulta de processos de interação e adquire densidade própria. Ele se diferencia de outras conquistas dos movimentos, pois tem a capacidade de alongar no tempo “a capacidade de influência dos atores concedendo-lhes alguma vantagem e algum grau de agência” (Gurza Lavalle et al., 2019, p. 50).

Os encaixes podem operar em diferentes níveis de autoridade (vertical e horizontal). Isso determina sua durabilidade e influência e colabora para a construção de domínios de agência, que são esferas de competência e dizem respeito à capacidade de “agir em determinado âmbito sob responsabilidade direta ou indireta do Estado, notadamente em campos de políticas sociais” (Gurza Lavalle et al., 2019, p. 51).

Desse modo, os encaixes construídos pelos movimentos no Estado e os domínios de agência conferem a esses atores sociais legitimidade de atuação e poder de influenciar a política e o processo de decisão. A institucionalização de demandas e recursos dos movimentos sociais é importante, pois cristaliza ideias e valores e protege as agendas que defendem de contingências da política. Contudo, essa atuação não elimina a adoção de outras formas de ação, como mobilização nas ruas, pois encaixes são suscetíveis à mudança, como alterações nas coalizões governantes (Carlos et al., 2017).

O segundo modelo foi proposto por Tatagiba et al. (2018), que investigaram as condições que favorecem ou limitam a influência dos movimentos na modelagem de políticas públicas. Para isso, os autores analisaram os mecanismos utilizados por eles para se inserir das disputas em torno das políticas públicas. Sua análise adota três pressupostos centrais. Primeiro: movimentos sociais atuam nos subsistemas de políticas públicas com o intuito de construir modelos alternativos que traduzem seus projetos políticos em propostas concretas. Logo, participam do processo de produção da política pública propondo e experimentando novos modelos que concorrem com outros já existentes.

Segundo: a concorrência entre diferentes modelos implica disputar a configuração das próprias instituições, pois os movimentos não buscam somente realizar suas demandas através

da produção de políticas específicas, mas também propor inovações institucionais e disputar a própria configuração dos subsistemas de políticas públicas e do regime. Isso se dá porque os conflitos que os movimentos acionam dizem respeito “às diferentes concepções (projetos políticos) sobre como a sociedade deve ser organizada” (Tatagiba et al., 2018, p. 106).

Terceiro: a atuação desses atores coletivos e os resultados que conquistam estão condicionados às características do regime, dos subsistemas e dos movimentos sociais. Dito isso, os movimentos são lidos como um tipo de ator/rede que participa de processos relacionais e experimentais de política pública e que disputam sua configuração final.

Isso ocorre da seguinte forma. Os movimentos constroem e implementam modelos alternativos de políticas públicas a partir de experimentações em pequena escala. A realização desses projetos-piloto pode ocorrer tanto em espaços societários quanto estatais. Como os atores do movimento possuem atuação multiescalar – ou seja, atuam em diversos níveis (do municipal ao federal) –, eles migram de um nível a outro de acordo com o grau de abertura ou fechamento de oportunidades para participar da construção e implementação de modelos alternativos. Sempre que acessam novos subsistemas, os movimentos participam de processos de negociação e confronto com outros atores, que já haviam sido reconhecidos como legítimos pelos tomadores de decisão e que defendem outros modelos de política pública.

As possibilidades de entrada e atuação dos movimentos nos subsistemas são condicionadas por dois fatores. Primeiro, pela configuração do regime, “que define as relações dos movimentos sociais com outros atores politicamente relevantes, incluindo o governo, em função dos projetos políticos por estes defendidos” (Tatagiba et al., 2018, p. 113). Segundo, pela própria configuração do subsistema de política pública, que possui estrutura de relações e modelos dominantes. É com base nos desafios e oportunidades colocados por esse duplo condicionamento que os movimentos sociais constroem seus repertórios para defender suas propostas.

Portanto, tão importante quanto entender a capacidade de um movimento influenciar as políticas públicas é entender o processo de interação entre ele e outros atores. Sobre isso, os autores destacam que é de extrema importância “apreender empiricamente as relações de colaboração entre movimentos sociais e instituições-administrativas nos subsistemas de

políticas públicas”, que podem ser captadas “a partir do ativismo de atores localizados no interior da burocracia, o que vem sendo chamado de ativismo institucional” (Tatagiba et al., 2018, p. 112).

Esses modelos contribuem para sanar uma deficiência dessa agenda, qual seja, a criação de ferramentas analíticas para apreender a aproximação entre atores sociais e estatais. Assim como os trabalhos analisados anteriormente, esses modelos direcionam suas lentes os processos interativos realizados entre movimentos sociais, burocratas e seus apoiadores e opositores. Por isso, talvez não ajudem a responder as perguntas levantadas no subitem anterior. Para conseguir olhar para dentro do movimento social e compreender como suas dinâmicas organizativas se reestruturam a partir de sua participação na produção e implementação de políticas públicas, precisaremos desenvolver um modelo que se ajuste a suas especificidades.

4. Considerações finais

Neste artigo realizamos um primeiro esforço de sistematização de parte dos trabalhos da agenda de pesquisa sobre movimentos sociais e políticas. Essa agenda foi aberta em meados dos anos 2000 para compreender as diversas experimentações criativas que estavam sendo realizadas naquele momento entre atores sociais e estatais. Como os trabalhos analisados são orientados pelo pressuposto da mútua constituição, nosso objetivo era entender como esses autores e autoras estavam conseguindo iluminar essas duas dimensões. Ou seja, de um lado, os efeitos dessa interação na política pública e, de outro, sobre os movimentos sociais. Os dados apresentados neste artigo mostram que essa literatura contribuiu nas duas direções da análise e ofertou dois modelos analíticos para compreender como movimentos incidem na formulação de políticas públicas. Entretanto, apesar das valiosas contribuições, esses estudos abriram novas outras frentes nas quais precisamos avançar.

Como exposto anteriormente, uma dessas lacunas diz respeito aos efeitos da participação nas políticas públicas sobre as dinâmicas internas dos movimentos. Os estudos apontaram que podem ocorrer alterações de perfil de militantes e recrutamento da base e tensões entre movimento e base. Mas para entender como os movimentos absorvem esses efeitos e lidam as tensões postas por essa participação, é preciso olhar mais intensamente para

dentro dos movimentos. Além disso, seria interessante avançar na análise da atuação multiescalar dos movimentos para entender como participar da implementação de um programa em diferentes níveis pode colocar desafios diferentes ou abrir oportunidades para suas organizações. Outros trabalhos podem investigar a atuação dos movimentos em distintos subsistemas de políticas públicas para entender como atuar em um subsistema pode ampliar ou diminuir as chances de acessar outros. Trabalhos que comparem experiências de implementação (de um mesmo programa ou não) também são bem-vindos, pois ajudarão a ampliar o conhecimento sobre as estratégias e soluções criativas usadas por atores sociais e estatais para lidar com os desafios vividos nesse processo.

Tendo em vista que esses conceitos e modelos têm sido pensados para analisar a participação de movimentos sociais historicamente localizados no campo progressista, será que eles podem ser usados para analisar o acesso de movimentos de direita aos subsistemas de políticas públicas?

Por fim, levando em consideração que vários desses programas foram desativados ou sofreram corte de recursos, seria interessante investigar como os movimentos que participaram de sua produção/implementação avaliam essas experiências. Isso nos ajudaria a entender se e como a *expertise* acumulada por esses atores pode ser usada para reposicioná-los dentro dos subsistemas de políticas públicas quando o regime se altera.

Aprofundar essas análises é importante, pois se movimentos sociais são por excelência os atores que explicitam conflitos, “que tensionam a opinião pública e escancaram problemas estruturais da sociedade” (Trindade, 2017, p. 276), é preciso entender como eles absorveram os resultados dessas interações, que foram experimentadas durante um regime mais permeável às suas demandas e que os acolhia como atores políticos em seus subsistemas de políticas públicas (Abers et al, 2018). Esse esforço contribuirá para a realização de análises mais completas sobre como esses atores coletivos se refazem e lidam com os desafios postos pela recente alteração do contexto político. Esperamos que essa sistematização inicial da literatura incentive a realização de novas pesquisas e colabore para ampliar a interlocução entre pesquisadores dentro dessa temática.

Referências

Abers, R., Albuquerque, M. do C., Carlos, E., Dowbor, M., Romão, W., Kunrath Silva, M., Tatagiba, L., & Teixeira, A. C. (2019). Introdução. In TATAGIBA, L. F., & Teixeira, A. C. (Coord.) *Movimentos sociais e políticas públicas* (pp. 9-20). São Paulo: Editora Unesp.

Abers, R., & Tatagiba, L. (Orgs.) (2018, setembro/dezembro). Dossiê - Movimentos Sociais, Estado e Políticas Públicas: abordagens e casos. *Lua Nova*, São Paulo, 105.

Abers, R. N., Serafim, L., & Tatagiba, L. (2014, abril/junho). Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A experiência na era Lula. *Revista Dados*, 57 (2), 325-357.

Abers, R. N., & Silva, M. K.; Tatagiba, L. (2018, setembro/dezembro). Movimentos Sociais e Políticas Públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova*, 105, 15-46.

Abers, R., & Keck, M. (2013). *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. (1.ed.). Oxford e New York: Oxford University Press.

Abers, R. N., & Von Bülow, M. (2011), Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, 13, 52-84.

Amaral, L. A. (2019). Entre enquadramentos e agências: gestão do Programa de Aquisição de Alimentos pela ótica do ativismo institucional. In Tatagiba, L. F., & Teixeira, A. C. (Coord.) *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Editora Unesp.

Banaszak, L. A. (2005). Inside and outside the state: movement insider status, tactics, and public policy achievements. In: Meyer, D. S.; Jenness, V., & Ingram, H. M. (Coord.). *Routing the opposition: social movements, public policy, and democracy* (pp. 149-176). University of Minnesota Press.

Blikstad, K. (2017). *Movimentos sociais de pessoas pobres: entre as urgências e o direito* (Tese de Doutorado). Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, Brasil.

Bonat, J. (2016). *Organizações não governamentais na implementação de políticas públicas: o caso do Programa Cultura Viva* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo, SP, Brasil.

Brandão, I. R., & Viana, R. R. (2019). Reconfigurar a ação pública: ativismo e criatividade política nos Programas Cataforte e Minha Casa Minha Vida - Entidades. In Tatagiba, L. F., & Teixeira, A. C. (Coord.) *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Editora Unesp.

Cardoso, R. (1987, fev.). Movimentos sociais na América Latina. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 3 (1).

Carlos, E., Dowbor, M., & Albuquerque, M. C. A. (2017, maio/agosto). Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. *Civitas*, Porto Alegre, 17 (2), 360-378.

Carvalho, L. P. de (2019). Feminismos, movimentos de mulheres e as políticas de saúde para as mulheres. In Gurza Lavallo, A., Carlos, E., Dowbor, M., & Szwako, J. *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: EdUERJ.

Conti, I. L., & Silva, M. K. (2019). As organizações de movimentos sociais e o campo estatal: análise de trajetória do sindicalismo rural cutista/Fetraf. In Tatagiba, L. F., & Teixeira, A. C. (Coord.) *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Editora Unesp.

Dagnino, E., Oliveira, A. J., & Panfichi, A. (2006). Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In Dagnino, E., Oliveira, A. J., & Panfichi, A. (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo/Campinas, Paz e Terra/Editora da Unicamp.

Goldstone, J. A. (2004). More social movements or fewer? Beyond political opportunity structures to relational fields. *Theory and society*, 33 (3-4), 333-365.

Gurza Lavallo, A., Carlos, E., Dowbor, M., & Szwako, J. (2019). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: EdUERJ.

Gurza Lavallo, A., Houtzager, P. P., & Castello, G. (2012) A construção política das sociedades civis. In: Gurza Lavallo, A. (Coord.) *O horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa*. São Paulo: Unesp.

Gurza Lavallo, A., & Szwako, J. (2015, abril). Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública* (UNICAMP, Impresso), 21(1), 1-31.

Gutierrez, K. A. (2018, setembro/dezembro). Estudo de trajetórias e interações socioestatais: mútua constituição entre movimento social e a Política Pública de Assistência Social. *Lua Nova*, 105, 81-144.

Hornhart, A. M. (2019) Quem mais participa mais conquista: Os desafios de ser movimento e atuar na execução de programas habitacionais. In Tatagiba, L. F. & Teixeira, A. C. (Coord.) *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Editora Unesp.

MELUCCI, A. (1989). Um objetivo para os movimentos sociais? *Lua Nova*, 17, 49-66.

Müller, A. L., Silva, M. K., & Schneider, S. (2012). A construção de políticas públicas para a agricultura familiar o Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos. *Revista Estudos Sociedade e Agricultura* (UFRJ), Rio de Janeiro, 20 (1), 103-138.

Penna, C. (2018, setembro/dezembro). Gênese da relação de parceria entre INCRA e movimentos sociais como modelo para implementação de políticas de reforma agrária. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (105), 115-148.

Pereira, G., Lotta, G. S., & Bichir, R. M. (2018). Implementação de políticas públicas no nível intramunicipal: o caso das Supervisões de Assistência Social da cidade de São Paulo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 3, 286-311.

Pereira, M. M. (2018, setembro/dezembro). Oportunidades políticas em um presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, v. 105, 217-252.

Pires, R. (Coord.) (2019) *Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas*. (1ed.) Brasília: Ipea.

Pires, R., & Vaz, A. (2014). Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. *Lua Nova*, 93.

Pires, R., Lotta, G., & Oliveira, V. E. (Coord.) (2018). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, Enap.

Tatagiba, L. F., & Teixeira, A. C. C. (2019). Movimentos sociais e políticas públicas no ciclo dos governos petistas. A controversa novidade dos programas associativos. In Tatagiba, L. F., & Teixeira, A. C. C. (Coord). *Movimentos sociais e a construção de políticas pública*. São Paulo: Editora Unesp.

Pismel, A. (2019). Mobilizando estratégias para acessar campos: um estudo de caso sobre a implementação do PAA por uma cooperativa de assentados. In Tatagiba, L. F., & Teixeira, A. C. C. (Coord). *Movimentos sociais e a construção de políticas pública*. São Paulo: Editora Unesp.

Silva, M. K., & Schmitt, C. J. (2012). 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. In: *36º Encontro Anual da ANPOCS*.

Silva, M. K., & Oliveira, G. (2011). A face oculta (da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento - uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, 13 (28), 86-124.

Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.

Tatagiba, L. (2009). *Relação entre movimentos sociais e instituições políticas no cenário brasileiro recente. Reflexões em torno de uma agenda preliminar de pesquisa*. Mimeo.

Tatagiba, L. F., Abers, R., & Silva, M. K. (2018). Movimentos Sociais e Políticas Públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: Pires, R., Lotta, G., & Oliveira, V. E. (Coord.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, Enap.

Tatagiba, L. F., & Teixeira, A. C. C. (Coord). (2019a) *Movimentos sociais e a construção de políticas pública*. São Paulo: Editora Unesp.

_____ (2019b). Movimentos sociais e políticas públicas no ciclo dos governos petistas: a controversa novidade dos programas associativos. In Tatagiba, L. F., & Teixeira, A. C. C. (Coord). *Movimentos sociais e a construção de políticas pública*. São Paulo: Editora Unesp.

Trindade, T. A. (2017). *Protesto e Democracia: ocupações urbanas e luta pelo direito à cidade*. (1 ed.) Jundiaí, SP: Paco Editorial.

Burocracias Temporárias e a Implantação de Políticas Públicas no Governo Federal Brasileiro: Um Estudo de Caso

Temporary Bureaucracies and the Implementation of Public Policies in the Brazilian Federal Government: A Case Study

Carla Michele Rech

Universidade Federal de Pelotas (UFPel)

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

E-mail: carlatsul@yahoo.com.br

Resumo: Este artigo tem por objetivo apresentar resultados preliminares do doutorado em andamento, cuja pesquisa em curso tem se dedicado a investigar o fluxo de pessoas que trabalharam no governo federal brasileiro a partir de 2003, por meio de nomeações discricionárias e contratos de consultoria, formando uma burocracia temporária, dada a ocupação de posições instáveis na burocracia estatal. Os dados coletados e analisados até o momento demonstram que o recrutamento ocorreu, com ou sem mediações partidárias, para atuação na formulação e/ou implementação de uma política pública específica. Os resultados apontam que elementos da trajetória desses atores permitiram o trânsito em direção ao Estado, destacando entre eles: o tipo de formação universitária; a aproximação com movimentos sociais; a experiência no desenvolvimento de ações públicas com a mesma natureza da política pública a ser colocada em curso; os vínculos formados em outros contextos e os múltiplos reconhecimentos derivados do tipo de trabalho desenvolvido. Apesar da especificidade do estudo, o fenômeno é recorrente nos diferentes âmbitos da gestão pública e pode contribuir para o entendimento das formas como o Estado é colocado em ação.

Palavras-Chave: Políticas Públicas; Burocracia; Trajetórias.

Abstract: This article aims to present preliminary results of the doctorate in progress, whose ongoing research has been devoted to investigating the flow of people who worked in the Brazilian federal government from 2003, through discretionary appointments and consulting contracts, forming a temporary bureaucracy, given the occupation of unstable positions in the state bureaucracy. The data collected and analyzed until now show that the recruitment occurs, with or without partisan mediations, to act in the formulation and/or implementation of a specific public policy. The results indicate that elements of the trajectory of these actors allowed the transit towards the State, highlighting among them: the type of university formation; the approach with social movements; the experience in the development of public actions with the same nature of the public policy to be put in progress; the links formed in other contexts and the multiple reconnaissance derived from the type of work developed. Despite the specificity of the study, the phenomenon is recurrent in different areas of public management and may contribute to the understanding of the ways in which the state is put into action.

Keywords: Public Policy; Bureaucracy; Trajectories.

1. Introdução

Estudos realizados nas últimas décadas no Brasil têm demonstrado padrões de interação entre Estado e organizações não estatais. Dentre os estudos pioneiros que evidenciam tais interações destacam-se os realizados por Marques (1999, 2000, 2003). Seus estudos demonstram a existência de de interações entre atores no interior dos ambientes institucionais e relacionais, deflagrando a elevada permeabilidade que apresentam as organizações estatais brasileiras. Em suas pesquisas, mesmo que datadas e referidas a uma realidade empírica específica, o autor destaca como a rede de relações leva à consolidação institucional de determinada empresa estatal, como os grupos e indivíduos de tal empresa se relacionam com o seu ambiente político e de que forma os campos do público e do privado se interpenetram no interior da comunidade profissional, dando origem a um padrão de relações que Marques (1999) denomina de permeabilidade.

O fato é que tal permeabilidade, ao mesmo tempo em que pode ser fonte de instabilidade institucional, também pode possibilitar maior acesso ao Estado por grupos reformistas que podem reconfigurar redes de políticas (Muller; Silva; Scheneider, 2013). Dentre esses grupos, encontram-se as organizações de movimentos sociais. Por meio do que a literatura denomina de ativismo institucional (Santoro; Mcguire, 1997) ativistas ocupam espaços estatais e podem desenvolver ações que conectam atores não estatais e o Estado por meio de políticas públicas. Nestes casos, o ativismo institucional se expressa como uma das formas de permeabilidade do Estado.

A ocupação de posições em órgãos estatais por indivíduos com trajetórias vinculadas a organizações de movimentos sociais não é algo novo na realidade brasileira. Em revisão de literatura sobre movimentos sociais brasileiros, Abers e Von Bulow (2011) destacam que foi possível detectar pelo menos dois padrões de intersecção entre movimentos sociais e o Estado ao longo das duas últimas décadas: a incorporação de ativistas de movimentos sociais em cargos governamentais e a formação de novos movimentos sociais a partir da interlocução entre ativistas dentro e fora do Estado.

Na mesma tendência, Abers, Serafim, Tatagiba (2014, p.326) verificaram que a “presença de militantes no interior de vários ministérios permitiu experimentações com resultados variáveis a depender da forma como grupos da sociedade civil e atores do Estado estabeleceram relações historicamente em cada setor”, o que confirma o trânsito de indivíduos que têm ou tiveram vínculos com organizações de movimentos sociais para órgãos estatais. Nesse mesmo estudo, as autoras citam o estudo inovador de Maria Celina D’Araújo, no qual foi analisado o perfil social e político dos cargos de alto escalão do governo federal na gestão de Lula e a aproximação destes com movimento sociais:

antigos líderes sindicais participaram intensamente de altos cargos do governo, um fato que pode não ser surpreendente considerando que o PT e, especialmente, o próprio presidente, eram provenientes e tinham fortes ligações com o setor. ... os ministros também mantinham relações próximas aos movimentos sociais (Abers, Serafim, Tatagiba, 2014, p. 326).

O argumento central das autoras é que houve “a abertura no contexto do governo Lula para um experimentalismo inédito resultante da presença de aliados dos movimentos em postos-chave no interior do Estado” (Abers, Serafim, Tatagiba, 2014, p. 327). Apesar de sua pesquisa focar nas dinâmicas internas e no impacto político da participação institucionalizada em governos, as autoras levam em consideração em suas análises a presença de atores com experiências em movimentos sociais em cargos governamentais e concluem que um dos fatores que influenciaram mudanças na relação Estado-sociedade durante o governo Lula foi a migração de ativistas dos movimentos sociais e simpatizantes para dentro do governo (Abers, Serafim, Tatagiba, 2014, p. 346). Há de se destacar também que, segundo as autoras o governo Dilma Rousseff ainda empregou importantes ativistas em órgãos como a Secretaria- Geral da Presidência da República (SGPR), órgão que promoveu o fortalecimento de arenas participativas ao longo de sua administração (Abers, Serafim, Tatagiba, 2014, p. 348).

Neste trabalho partimos desta constatação empírica: a existência de uma dinâmica de relações entre as organizações de movimentos sociais e o Estado, conformada em parte pelo fluxo ou trânsito de indivíduos entre estes espaços sociais. A partir de tal constatação, o desafio analítico colocado é compreender como e por quê determinadas pessoas fazem tal percurso e acabam ocupando cargos dentro da burocracia estatal, tendo em sua trajetória vínculos com

organizações de movimentos sociais. Isso porque, os estudos já realizados identificam o fenômeno, mas não indicam quais elementos que oportunizariam a ocupação de postos-chave e de outros espaços de trabalho dentro de governos e que, de certa maneira, impactam diretamente no desenho e forma de implementação das políticas públicas.

O objetivo é apresentar resultados preliminares do doutorado em andamento, dedicado a investigar o fluxo de pessoas que trabalharam em uma secretaria específica do governo federal brasileiro a partir de 2003, ocupando posições instáveis na burocracia estatal. Essas pessoas formaram o que denomino de uma burocracia temporária, já que esta foi constituída basicamente por meio de nomeações discricionárias e contratos de consultoria e teve sua temporalidade determinada pela duração dos mandatos dos presidentes Lula e Dilma e pela duração e objetivos do programa governamental na qual esses atores trabalharam, guardadas as devidas influências dos fatores políticos e orçamentários e as mudanças ocorridas ao longo do período, apresentadas na seção 3, e nos permitiu observar o Estado em ação.

Além desta breve introdução, o artigo conta com mais três seções: na primeira, apresentamos brevemente os referenciais teóricos que estão iluminando a investigação empírica; na segunda, apresentamos as características do ambiente empírico e os aspectos metodológicos, incluindo a seleção dos interlocutores; e por fim, apresentamos nossas considerações sobre o caso analisado. Este estudo de caso, ainda em andamento, procura somar-se aos estudos já realizados envolvendo movimentos sociais, Estado e políticas públicas.

2. Fundamentos Teóricos

Tanto o campo de estudos de movimentos sociais quanto o campo de estudos sobre políticas públicas têm buscado referências teóricas para tratar dos complexos processos de formulação e implementação de políticas públicas, especialmente quando envolvem atores não-estatais. Em recente publicação, Barcelos, Pereira e Silva (2017, p.14) procuram demonstrar:

que o diálogo entre conceitos vinculados ao que se poderia chamar de uma “abordagem relacional” presente nos campos de estudo de movimentos sociais e de políticas públicas se coloca como um dos caminhos férteis para complexificar e instrumentalizar teoricamente a análise dos movimentos sociais e, particularmente, de suas relações com instituições e agentes político-administrativos nos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

Na perspectiva de aproximar os campos de estudos, os autores destacam que os pressupostos da abordagem relacional “em maior ou menor grau, fundamentam teorias que interpretam a realidade a partir de conceitos como redes, campos, coalizões e comunidades, que trazem em si a ideia de estruturas relacionais” (Barcelos; Pereira; Silva 2017, p.16). Na esteira deste tipo de abordagem, esta pesquisa está fundamentada teoricamente na teoria dos campos de ação estratégica (Fligstein; Macadam, 2011), na abordagem das redes sociais (Marques, 1999, 2000, 2003) e no conceito de ativismo institucional (Santoro; Mcguire, 2007; Abers, 2017; Cayres, 2017). Partimos da hipótese de que a possibilidade do trânsito do campo societário para o campo estatal pode ser determinada, por um lado, por condições político-institucionais, os quais definem oportunidades legais e políticas; por outro lado, por experiências educacionais/laborais, as quais definem interesses e capacidades dos atores e por fim, por condições relacionais que por sua vez definem vínculos e mediações. A existência de campos de ação estratégica, conectados por redes e pela ação deliberada de indivíduos em postos-chave seriam as condições necessárias para a formação das burocracias temporárias, desenho e implementação de determinadas políticas públicas, como o caso aqui apresentado.

Como, então, cada perspectiva teórica apontada pode contribuir para investigação e compreensão desses processos? Fligstein e MacAdam (2011) definem os campos de ação estratégica como unidades de ação coletiva fundamentais na sociedade. Para os autores, o campo de ação estratégica é um nível meso de ordem social em que os atores (que pode ser individual ou coletivo) interagem com o conhecimento de um sobre o outro e tem um conjunto de entendimentos comuns sobre os efeitos do campo, as relações no campo (incluindo quem tem poder e por que) e as regras do campo. Numa analogia com as bonecas russas, os autores argumentam que todos os atores coletivos (por exemplo, as organizações, famílias alargadas, clãs, cadeias de suprimento, movimentos sociais e sistemas governamentais) são eles mesmos compostos de campos de ação estratégica e quando eles interagem em um campo mais amplo, político, social ou econômico, esse campo torna-se também um campo de ação estratégica. Segundo os autores, cada um destes campos constitui uma ordem social de nível meso e pode ser proveitosamente analisada sob essa perspectiva.

Observando este e os demais elementos¹ da teoria geral dos campos de ação estratégica proposta por Fligstein e MacAdam (2011) verificamos que tal perspectiva teórica pode nos auxiliar nesse processo. Essa intuição inicial se baseia no fato de compartilharmos com os autores a ideia de que há um fenômeno subjacente que perpassa as instituições que é a ação coletiva estratégica. Além do mais, trata-se de uma teoria dedicada à compreensão dos processos de mudança e de estabilidade social, a qual parte do princípio de que a vida social é permeada por uma complexa rede de campos de ação estratégica, considerando a ação estratégica como a tentativa de atores sociais de criar e manter mundos sociais estáveis, assegurando a cooperação de outros. A agência estratégica está no coração da perspectiva dos autores. Os autores defendem que uma das principais diferenças entre a perspectiva deles e a maioria das versões da teoria institucional é que eles veem os campos como raramente organizados em torno de uma visão verdadeiramente consensual da realidade. Por essa condição, os atores fazem movimentos e outros atores têm de interpretá-los, considerar suas opções, e agir. Para os autores, atores que são ao mesmo tempo mais e menos poderosos estão constantemente fazendo ajustes para garantir as condições no domínio da sua posição e as ações dos outros. Isso deixa, segundo os autores, uma grande latitude para a possibilidade fragmentada de mudança nas posições que os atores ocupam. Nesse ponto cabe destacar a pertinência dessa teoria para o objeto de estudo².

Por outro lado, há um consenso entre os pesquisadores brasileiros que se dedicam aos estudos das dinâmicas de interação entre sociedade e Estado que a literatura recente sobre redes sociais oferece pistas analíticas sobre como pensar o ativismo a partir de dentro das estruturas do Estado (Abers; Von Bulow 2011). Ademais, no nosso ponto de vista, também pode ser útil para compreender como e por que certos indivíduos transitam por entre organizações de movimentos sociais e órgãos estatais. Cabe destacar que o estudo sobre redes sociais ao qual nos referimos entende por rede social,

o campo, presente em determinado momento, estruturado por vínculos entre indivíduos, grupos e organizações construídos ao longo do tempo. Esses vínculos têm diversas naturezas, e podem ter sido construídos intencionalmente,

¹ Além do conceito de campo de ação estratégica, a teoria proposta pelos autores possui outros seis elementos centrais que podem nos auxiliar na investigação e compreensão do objeto de estudo: operadores históricos, desafiadores, e unidades de governança; habilidade social; o ambiente de campo mais amplo; choques exógenos, rupturas de campo e do início da disputa; episódios de contestação e liquidação.

² Para maior aprofundamento, ver Rech (2017).

embora a sua maioria tenha origem em relações herdadas de outros contextos (Marques, 1999, p. 47).

Segundo Marques (1999, p. 47), “o uso do conceito de redes permite chegar a um grande detalhamento das relações individuais sem perder de vista a estrutura do campo inteiro e os padrões mais gerais, introduzindo dimensões novas e inusitadas na compreensão do Estado”. Além do que,

[...] a análise de redes nos permite identificar detalhadamente os padrões de relacionamento entre atores em uma determinada situação social, assim como as suas mudanças no tempo. Esse estruturalismo de origem empírica apresenta grande potencialidade para o estudo da relação entre público e privado na formulação e gestão de ações do Estado (Marques, 1999, p. 46)

Ainda conforme Marques (2010, p. 43), os padrões de relações de indivíduos e entidades que cercam as situações sociais estariam presentes em quase todas as dimensões, “sendo muito difícil estudar fenômenos sociais sem considerá-los”. Seus estudos demonstraram também que as dinâmicas são resultados dessas interações, tendo em conta os constrangimentos institucionais e as redes de relações pessoais e institucionais presentes nas comunidades de políticas (Marques, 2003, p. 47). Para o autor, os atores agem em um ambiente que não é apenas marcado por instituições, mas é estruturado também por redes de relações entre indivíduos e organizações, cujos padrões de relações foram construídos a partir de vínculos institucionais e pessoais construídos ao longo de muitos anos, com ligações de várias naturezas – familiares, de amizade, políticas, de negócios e de corrupção (MARQUES, 2003, p. 52). A ideia mais geral para o autor é de que

Indivíduos, grupos e organizações, no desenrolar de suas atividades cotidianas, assim como de suas estratégias, constituem redes de relações entre si. Essas relações são importante parte da dinâmica social e se cristalizam em redes que operam como estruturas de médio alcance sobre os acontecimentos posteriores, inclusive sobre a sua própria transformação pelo lançamento e quebra de novos vínculos. (MARQUES, 2003, p.190)

Verificamos que a ideia de rede traz em si a existência de um campo onde se estabelecem vínculos de diferentes tipos, cujas conexões, dependendo do contexto político-institucional

podem resultar em um determinado tipo de fluxo ou de outro, como já é possível verificar a partir dos dados obtidos na pesquisa.

Além das perspectivas já destacadas, outra possibilidade de compreender processos que envolvam movimentos sociais e órgãos estatais na construção e implementação de políticas públicas é utilizar o conceito de ativismo institucional e seu potencial enquanto categoria analítica pertinente. Santoro e McGuire (1997 p.504), uns dos primeiros pesquisadores a usarem esse conceito, definiram ativismo/ativista institucional como:

participantes do movimento social que ocupam status formais dentro do governo e que prosseguem os objetivos do movimento através de canais burocráticos convencionais. Ativistas institucionais são membros da classe política que têm acesso à rotina e são de baixo custo para os tomadores de decisão.

Desde sua primeira definição até o momento, o conceito vem sofrendo importantes ajustes (Banaszak, 2005; Pettinicchio, 2012; Ferreira, Lotta 2016; Cayres, 2017; Abers, 2017).³ Apesar da identificação dos limites de uma separação absoluta entre movimentos sociais e atores/instituições político-administrativas já ter uma certa trajetória, apenas recentemente o conceito de ativismo/ativista institucional começa a ser empregado para denominar esta forma específica de ativismo que opera a partir da ocupação de posições institucionais⁴. A apropriação do conceito de ativismo institucional no Brasil coloca um desafio adicional que é a necessidade de pensar o processo empírico delimitado por aquele conceito a partir das configurações específicas das relações entre atores não estatais e instituições político-administrativas no Brasil. Um aspecto particularmente importante a ser analisado e refletido teoricamente é o ativismo institucional realizado por indivíduos que não ocupam posições estáveis na burocracia estatal, mas sim são recrutados na sociedade civil, em geral a partir de mediações partidárias, para atuarem temporariamente na formulação e/ou implementação de uma política pública específica, como o caso da implementação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), em torno do qual desenvolvemos a presente pesquisa.

3. Notas sobre o Ambiente de Pesquisa e o Método de Investigação

³ Para maior detalhamento, ver Rech e Silva (2016).

⁴ Exemplos recentes da utilização dessa perspectiva são os estudos de Abers e Tatagiba (2014), a tese de Cayres (2015) e a dissertação de Ferreira (2016).

Utilizamos como objeto empírico o arranjo institucional da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), criada durante a primeira gestão do Governo Lula (2003-2006) dentro do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Importante destacar de início que a criação desta secretaria esteve diretamente ligada ao processo de fortalecimento e reestruturação do MDA (Schneider; Cazella; Mattei 2009) e nessa reorganização, a SDT passou a definir e gerenciar uma modalidade do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf⁵, denominada Pronaf Infraestrutura e Serviços Públicos Municipais que já estava em funcionamento desde 1996. Entre outras ações, esta linha do Pronaf concorreu decisivamente no campo do desenvolvimento rural para ebulição do debate sobre a participação social e a descoberta do local como ambiente privilegiado para a democratização, tal como destacam Silva e Marques (2009, p. 10-11).

É importante lembrar, tal como fizeram Schneider; Cazella e Mattei (2009, p. 21-22) que “Em larga medida, pode-se afirmar que o Pronaf foi formulado como resposta do Estado à pressões do movimento sindical rural, realizadas desde o final da década de 1980”. Desde sua criação até meados da primeira década do século XXI o Pronaf sofreu uma série de transformações, com ampliação gradativa dos recursos destinados pelo governo federal para este programa. Favareto e Demarco (2009, p. 136) apontavam que “a recente criação da SDT no âmbito do MDA pode ser lida como uma confirmação desta tendência [de envolvimento da agricultura familiar na gestão de recursos públicos, agora com abordagem territorial]”.

Segundo documentos institucionais, o MDA concentrava esforços em três áreas integradas de atuação: ampliação e fortalecimento da agricultura familiar; reforma e reordenamento agrário e promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. Para levar adiante esta última área de atuação, a SDT definiu como sua missão “apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas” (Brasil, 2005). Com a criação da SDT, a linha de financiamento “Pronaf

⁵ 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 28/07/96.

Infraestrutura e Serviços Públicos Municipais”, anteriormente destinada aos municípios por meio dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, mudou a sua unidade de atendimento e seus procedimentos operacionais⁶, passando a atuar como suporte ao desenvolvimento de “territórios⁷ rurais”, de caráter intermunicipal e pela gestão de colegiados territoriais:

Com a criação da SDT e autonomização da vertente Infraestrutura do Pronaf, agora sob sua jurisdição, ocorrem dois movimentos. Por um lado, todos os investimentos de apoio à infraestrutura passam a ser feitos em agregados de municípios. Junto a isso, modifica-se também o marco para a participação social na gestão do programa. Em vez dos conselhos municipais, passa-se a estimular e exigir a criação de Colegiados Territoriais (Favareto, 2010, p. 31).

Nesta nova dinâmica institucional⁸, regiões do Brasil foram consideradas territórios rurais, a partir de critérios⁹ pré-estabelecidos pela SDT/MDA e passaram a ser apoiados pelo Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PDSTR¹⁰, também conhecido

⁶ Os procedimentos operacionais das ações de assistência financeira a projetos de infraestrutura e serviços públicos municipais foram estabelecidos na Resolução nº 37 de 16 de fevereiro de 2004 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – Condraf.

⁷ A SDT/MDA define território como “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 e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.” (Brasil, 2005).

⁸ Para a SDT/MDA, a abordagem territorial do desenvolvimento rural sustentável é uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas. Essa abordagem considera que a equidade, o respeito à diversidade, a solidariedade, a justiça social, o sentimento de pertencimento, a valorização da cultura local e a inclusão social são objetivos primordiais a serem atingidos. A “identidade” é considerada fundamental para ensejar a coesão social e territorial, facilitando a concretização de processos negociados de desenvolvimento sustentável (MDA, 2005).

⁹ Segundo documentos institucionais da SDT/MDA, a escolha dos territórios foi realizada a partir dos seguintes critérios: Critérios Universais: Concentração de Agricultores Familiares e Assentados da Reforma Agrária; Territórios com ações prioritárias do Governo Federal e/ou Estadual; Concentração de Capital Social; Concentração de Baixos Indicadores de Desenvolvimento; Territórios de interesse dos Movimentos Sociais. (Concentração da Demanda Social e Priorização das Ações); Critérios propostos para a Seleção Territorial: Divisões territoriais já pré existentes; IDESE - Índice de Desenvolvimento Sócio econômico elaborado pela FEE (Fundação Estadual de Economia e Estatística) no caso do estado do Rio Grande do Sul e Dinâmicas voltadas para o Desenvolvimento Territorial pré-existent. Em 2013 a SDT/MDA acrescentou um novo critério: se um território tiver um percentual superior a 50% de estabelecimentos da agricultura familiar, ele pode ser incorporado ao Programa, mesmo que ultrapasse os 80 habitantes por km².

¹⁰ Segundo documentos institucionais (MDA, 2005), para apoiar o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, o PDSTR está estruturado a partir de três elementos fundamentais: o território (espaço e sociedade), a institucionalidade territorial (participação e representatividade) e a visão de futuro (um plano territorial de desenvolvimento). Conforme Bonnal e Kato (2009, p. 13) “no caso do PDSTR o recorte territorial (...) têm no combate à pobreza rural e na presença da agricultura familiar e de assentamentos rurais seu principal escopo. Na lógica do programa, o desenvolvimento é concebido como o produto de um processo de inclusão social empreendido por atores sociais ligados à agricultura familiar, tendo como área de atuação territórios (...) para gestão do programa

por Proinf e Pronat. Este programa estava no cerne da SDT/MDA e passou a operar de forma regulamentada em julho de 2005 (Delgado e Leite, 2011), quando obteve sua chancela formal por intermédio da Portaria n. 5, de 18/07/2005. Segundo documentos institucionais (Brasil, 2005), para apoiar o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, o PDSTR foi estruturado a partir de três elementos fundamentais: o território (espaço e sociedade); a institucionalidade territorial, denominada de colegiados territoriais (participação e representatividade); e a visão de futuro (um plano territorial de desenvolvimento). Um dos eixos centrais da estratégia de desenvolvimento territorial proposta pela SDT foi a criação, por meio dos colegiados territoriais, de um espaço político de empoderamento das organizações sociais vinculadas ao processo (Echeverri, 2010).

Segundo Guimarães (2013), a proposta que originou a SDT/MDA e conseqüentemente o PDSTR já vinha sendo debatida no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) pelas organizações de movimentos sociais que faziam parte do mesmo entre 2001 e 2002. Cabe destacar ainda que o objetivo geral deste programa era promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivassem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural, mediante três eixos estratégicos: i. Organização e fortalecimento dos atores sociais; ii. Adoção de princípios a práticas da gestão social; iii. Promoção da implementação e integração de políticas públicas (Brasil, 2005, p. 7). Basicamente eram duas as linhas em que se materializava a estratégia de trabalho da SDT/MDA: a implementação de um processo de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento da Rede Nacional de Órgãos Colegiados – formada pelos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e pelas instâncias de gestão do desenvolvimento (Brasil, 2005).

Além dos objetivos do PDSTR, o que torna esse processo relevante para o desenvolvimento da pesquisa é a forma de funcionamento interno da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), operada, em grande medida, por uma burocracia composta

três níveis de administrativos são ativados: no nível federal o Condraf e a SDT/MDA elaboram as regras e a metodologia de ação; no nível estadual o Conselho Estadual (...) e no nível local o colegiado, que por sua vez é responsável pela elaboração de um plano de desenvolvimento territorial que baseia a elaboração de projetos coletivos”.

por nomeações discricionárias e contratos de consultoria, mediados por um organismo de cooperação internacional. Por meio da análise dos documentos institucionais, verificou-se que a primeira equipe da SDT/MDA foi composta por meio do Decreto Nº 5.033, de 5 de abril de 2004, que aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão¹¹ e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Neste decreto foram definidos para a SDT/MDA vinte e quatro cargos¹², a maioria de coordenação. Cayres (2015, p.43) assinala que os cargos e funções de confiança e de gratificação podem ser ocupados por servidores efetivos requisitados (ou não) de outros órgãos ou pessoas sem vínculo com o serviço público e que, em função disso, representam a possibilidade de ocupação de um cargo na administração pública sem que seu provimento ocorra por concurso, visto que a nomeação é livre e feita pelo Presidente e pelos Ministros de Estado. No caso da SDT, segundo aponta Guimarães (2013), a pessoa indicada para assumir a secretaria participava do CNDRS, integrou a equipe de transição dos governos FHC/Lula e era, até 2002, o principal executivo de uma organização social ligada à Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Além deste, a equipe formada inicialmente contava com um técnico originário do próprio CNDRS, três outros do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), um do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e três de organizações não governamentais do Nordeste ligadas a redes que executavam projetos de diversa natureza voltados para a população rural.

Tendo em vista o limite de cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e o fato de serem destinados a funções de direção, chefia ou assessoramento e a falta de profissionais concursados, visto que a secretaria estava sendo criada, grande parte da equipe foi composta por pessoas contratadas como consultores, por três diferentes maneiras: via acordo de cooperação

¹¹ Segundo destaca Cayres (2015, p.43), “o provimento de postos de trabalho no âmbito do Poder Executivo Federal ocorre basicamente via concurso para servidor público federal efetivo ou por meio de nomeação em cargos de Direção e Assessoramento Superiores – DAS, que é destinado a funções de direção, chefia ou assessoramento”.

¹² Secretaria de Desenvolvimento Territorial: 1 Secretário, 1 Assessor Técnico, 1 Assistente Técnico. Coordenação: 1 Coordenador, 1 Assistente. Gabinete: 1 Chefe. Coordenação: 1 Coordenador. Serviço: 2 Chefe, 2 FG1. Coordenação Geral de Apoio a Órgãos Colegiados: 1 Coordenador Geral, 1 Assessor Técnico, 1 Assistente 2 Assistente Técnico. Departamento de ações de desenvolvimento territorial 1 Diretor, 1 Assistente Técnico. Coordenação Geral de Apoio à InfraEstrutura e Serviços: 1 Coordenador Geral. Coordenação: 1 Coordenador. Coordenação Geral de Desenvolvimento Humano: 1 Coordenador Geral. Coordenação: 1 Coordenador. Coordenação Geral de Apoio a Organizações Associativas: 1 Coordenador Geral. Coordenação Geral de Apoio a Negócios e Comércio Territorial: 1 Coordenador Geral.

com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), por meio de editais públicos; via rede nacional de colaboradores (uma rede informal de profissionais autônomos, criada a partir de relações de trabalho anteriores à SDT/MDA, especialmente em organizações não governamentais ou em governos); e/ou via contratos celebrados com entidades diversas, executoras de planos de trabalhos específicos.

Guanziroli (2010), em estudo de impacto realizado sobre as ações da Secretaria, destaca que a atuação da SDT/MDA se deu em grande medida pela contratação de consultores que foram os responsáveis pela implementação das ações em todos os estados da federação. Echeverri (2010, p. 96) reforça essa constatação, apontando que “para dar andamento à estratégia territorial constitui-se uma estrutura operativa na SDT baseada em uma rede de articuladores composta por técnicos que desempenharam funções direcionadas à promoção, informação, acompanhamento, assessoramento e apoio (...)”. Ou seja, a atuação desses agentes contratados destinava-se à atuação junto a organizações de movimentos sociais existentes em diferentes regiões do país, tendo em vista que um dos três eixos estratégicos do principal programa proposto pela SDT pautava-se na organização e fortalecimento dos atores sociais (BRASIL, 2005, p. 7). Para termos dimensão do tamanho da equipe, verificamos em um dos relatórios de gestão da secretaria que em fevereiro de 2008 foi firmado novo convênio entre SDT/MDA e IICA¹³, via Agência Brasileira de Cooperação, com 48 meses de vigência no valor total de R\$ 42.115.577,00. Em 2010, o convênio encontrava-se em execução normal e atingindo seus objetivos. Com estes recursos, a SDT/MDA contava em 2009 com 82 (oitenta e dois) consultores nacionais contratados que atuavam prestando consultoria técnica à Secretaria, bem como aos colegiados dos territórios rurais trabalhados (BRASIL, 2010, p. 39).

Frente a este quadro, procuramos identificar junto aos sujeitos envolvidos nesse processo, espaço este marcado também pela experiência de trabalho da autora¹⁴, quais elementos

¹³ Trata-se apenas de uma demonstração, visto que desde o início de sua ação a SDT contava com consultores, o que denota a existência de convênios anteriores. Guimarães (2013, p. 174) destaca que para o período de 2004-2007 foi firmado com o IICA o primeiro projeto de cooperação técnica com a SDT que se aproximava de R\$ 43,2 milhões para os quatro anos de vigência, sendo cerca de R\$ 15,2 milhões para capacitação, R\$ 24,6 milhões para serviços técnicos e consultorias e o restante para monitoria e avaliação, publicações, viagens e eventos, alguns equipamentos, taxas diversas e outros gastos menores.

¹⁴ Foram nove anos de trabalho como consultora contratada para apoio ao processo de implantação e execução da política pública proposta pela SDT/MDA: de julho de 2004 até agosto de 2010, como articuladora territorial no

oportunizaram sua atuação no governo federal e que nos permitem explicar o processo de trânsito institucional de agentes societários que atuaram na implementação do PDSTR. Para tanto está sendo realizada uma pesquisa qualitativa, centrada na realização de entrevistas e de pesquisa documental. Foram realizadas 23 entrevistas individuais de tipo semiestruturada, com pessoas que atuaram na SDT/MDA, a partir de 2003. A seleção dos entrevistados foi intencional, visando garantir diversidade de gênero, geração, tipo de trajetória e localização geográfica dos interlocutores¹⁵ antes da ocupação dos postos no governo federal. As entrevistas foram realizadas tendo como tópico guia quatro blocos temáticos abaixo listados, sem um roteiro pré-definido, com intervenções da pesquisadora conforme a oportunidade apresentada durante a entrevista, de maneira que a mesma se desenvolva da maneira fluida, sem muitas intervenções ou perguntas diretas.

- Bloco temático 1: Origem espacial/social/familiar/educacional

Território Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul (com sede de trabalho em Pelotas/RS, contratada por uma entidade do território); e de agosto de 2010 a março de 2012, como consultora estadual (com sede de trabalho em Porto Alegre/RS, contratada pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA) acompanhando a política pública a nível estadual, junto a quatro territórios localizados no Rio Grande do Sul. Mesmo desenvolvendo ações a nível territorial e posteriormente a nível estadual, o trabalho foi permeado por contato constante com as equipes localizadas em Brasília e nos estados da federação, por meio de encontros periódicos realizados com todos os consultores, geralmente ocorridos em Brasília, mas também em outros eventos ocorridos nas capitais dos estados e por trocas de experiências realizadas à distância. Essa dinâmica oportunizou o relacionamento e convívio com um número expressivo de pessoas que participaram da SDT/MDA ao longo de todos esses anos, muitos dos quais com extensa trajetória de trabalho junto à organizações de movimentos sociais.

¹⁵ Buscando caracterizar o perfil desses atores sociais, foi realizada uma breve pesquisa durante os meses de maio de julho do ano de 2015, utilizando análise documental, tendo como ano base de contratações de consultores 2008. Inicialmente foram buscados via web, utilizando o Google, vínculos entre os nomes de indivíduos que desempenharam junto à SDT/MDA no ano de 2008 a função de articuladores estaduais e extratos de contratos publicados no Diário Oficial da União (DOU) deste mesmo ano. Com base nos dados obtidos nos extratos do DOU, que totalizaram 60 indivíduos contratados no ano de 2008 (34 homens e 26 mulheres; 30 com local de trabalho Brasília e os demais para trabalharem nos Estados, em média 1/Estado), foi realizada busca de currículos pelos nomes dos consultores junto a Plataforma Lattes do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), nas bases doutores e demais pesquisadores (Mestres, Graduados, Estudantes, Técnicos, etc.). Dos 60 indivíduos, somente 33 possuem currículos disponíveis na plataforma. Considerando apenas os indivíduos com currículos na plataforma lattes, é possível constatar que todos possuem formação acadêmica de nível superior sendo 40% formados em Agronomia, 12% em Economia, 9% em Ciências Sociais, 6% em Geografia, e 33% em outros cursos. A maioria graduou-se na década de 1990, todos em universidades públicas; 82% tem algum tipo de especialização (12% com duas); 48,5% possuem mestrado e 15% doutorado. Verifica-se também uma relativa experiência profissional em diferentes espaços, de organizações de movimento sociais à órgãos públicos, sejam ligados à prefeituras municipais, secretarias estaduais ou a diferentes setores do governo federal. Os dados sobre trajetória profissional disponíveis na plataforma nos mostram que 77,5% trabalharam em organizações de movimentos sociais; 55% tiveram experiências com ensino; 52% com pesquisa; 48,5% já tinham sido consultores do governo federal em anos anteriores; 35,5% ocuparam cargos em governos estaduais; 22,5% em prefeituras municipais; 22,5% prestaram assessoria para agências internacionais e 16% foram assessores de deputados.

- Bloco temático 2: Experiências político-institucionais (locais, tipo, momento histórico e motivações)
- Bloco temático 3: Vínculos associativos estabelecidos
- Bloco temático 4: Processo de construção das carreiras acadêmicas/profissionais (locais, momento histórico, funções desenvolvidas e motivações)

Além de servir de lembrete para a realização da entrevista, esse tópico guia está sendo utilizado também como esquema preliminar para a análise das transcrições, das quais extraímos os resultados que serão apresentados a seguir.

4. Resultados e Conclusões Preliminares.

Os dados coletados e analisados até o momento permitem afirmar que existe um conjunto de condições político-institucionais que permitiram o ingresso no Estado, mesmo que de forma instável, seja por meio da ocupação de cargos de nomeação discricionária, seja por meio dos contratos de consultoria, possibilitando ao gestor da época, a formação de uma burocracia especializada, mesmo que temporária. Neste conjunto de condições, as nomeações discricionárias se destacam e se constituem, segundo Souza (2015, p. 7), em uma maneira de fortalecer as capacidades do Estado brasileiro. É possível verificar que o estudo realizado, mesmo que limitado apenas à SDT/MDA, versa sobre uma dinâmica que faz parte do funcionamento do Estado brasileiro. Mesmo existindo posições divergentes em relação a este tema, Lopez (2015, p.13-14) destaca que estas nomeações se constituem como um canal relevante para atrair novos e bons quadros dirigentes à alta burocracia, reduzir ineficiência e inovar em estratégias de gestão. É preciso apontar ainda, conforme Lopez (2015, p. 14), que esta é a concepção dos cargos DAS que foi apresentada no Plano Diretor para a Reforma do Estado, implementado a partir de 1995, e que se constituiu em uma tentativa de mudança ambiciosa do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) na estrutura administrativa federal.

Analisando os dados encontrados, é possível afirmar que não existiu um tipo único de trajetória que tenha favorecido o trânsito. Verificamos que por um lado, o arranjo institucional da SDT e especialmente a forma de contratação de pessoas para estruturação da equipe de elaboração e implementação do PDSTR favoreceu o trânsito de indivíduos. Mesmo que a adesão

ou afinidade política partidária tenha, em alguns casos chancelado o trânsito, verificamos que a qualificação técnica para o cargo e especialmente uma trajetória de trabalho semelhante ao desenvolvido pela SDT e junto às organizações de movimentos sociais foi definidora do trânsito. Por outro, nos indivíduos que fizeram esse percurso, apesar de terem distintas trajetórias, tiveram importância no processo de mobilidade profissional o tipo de formação universitária, as redes de conhecimento e de amizade construídas em carreiras profissionais e/ou núcleos partidários. Esses achados dialogam com outros estudos que apontam que há uma constelação de critérios para as nomeações, entre os quais estão a filiação partidária, expertise, afinidade ideológica, regionalismo e proximidade pessoal (Lopez; Bugarin; Bugarin, 2015; Borges: Coêlho, 2015; Lopez; Praça, 2015). Diferente do que vulgarmente se acredita, a gramática partidária não é a única unidade para compreender os trânsitos e os critérios não são excludentes entre si, podendo ser combinados e que devem ser investigados conforme o contexto. Resultados encontrados por Silva e Oliveira (2011, p. 117) ao analisarem o caso dos indivíduos ligados ao Movimento de Economia Solidária, demonstram que o trânsito intenso entre diferentes esferas de governo foi possibilitado, de um lado, pelo acúmulo de capacidades e recursos que as experiências prévias no movimento e sobretudo na gestão pública forneceram aos entrevistados, mas por outro lado, esse trânsito também se assentava na filiação dos entrevistados ao partido (PT), a qual viabiliza que estes pudessem participar da concorrência acirrada pelos cargos de gestão passíveis de serem apropriados pelo partido.

Marques (2003, p. 52) já destacava que os atores agem em um ambiente que não é apenas marcado por instituições, mas é estruturado também por redes de relações entre indivíduos e organizações, cujos padrões de relações foram construídos a partir de vínculos institucionais e pessoais construídos ao longo de muitos anos, com ligações de várias naturezas – familiares, de amizade, políticas, de negócios. Destaca ainda que a maioria das redes presentes tenha origem em relações herdadas de outros contextos (Marques, 1999, p. 47). Temos observado o mesmo nas trajetórias analisadas: existem vínculos herdados de outros contextos que promoveram os trânsitos para a SDT. Verificamos que a partir da trajetória profissional, muitos vínculos se fortaleceram pelo compartilhamento de projetos políticos (Tatagiba; Teixeira, 2016) e até mesmo se transformaram, ao longo do tempo, em vínculos de amizade e confiança.

Os resultados apontam ainda que a experiência no desenvolvimento de ações públicas com a mesma natureza da política pública a ser colocada em curso impactou diretamente no fluxo dos indivíduos. Observamos que a equipe formada na SDT em 2003 reuniu pessoas que já tinham trabalhado juntas anteriormente, com projetos de cooperação técnica internacional voltados para o desenvolvimento regional de áreas prioritárias articulados com movimentos sociais ligados ao meio rural. É possível afirmar ainda que os múltiplos reconhecimentos derivados do tipo de trabalho desenvolvido ao longo das trajetórias são elementos fundamentais para ocupação de cargos e permanência dentro do Estado. Além disso, a expertise e os vínculos prévios foram fundamentais para a elaboração e implementação do PDSTR. Apesar da especificidade do estudo, o fenômeno é recorrente nos diferentes âmbitos da gestão pública e pode contribuir para o entendimento das formas como o Estado é colocado em ação.

Referências

Abers, R. N. (2019). Bureaucratic Activism: Pursuing environmentalism inside the Brazilian State. *Latin American Politics and Society*. 61, 21-44. Recuperado de <https://www.cambridge.org/core/journals/latin-american-politics-and-society/article/bureaucratic-activism-pursuing-environmentalism-inside-the-brazilian-state/5D6CD48EB75F58D10B4BFEB187E55074>. doi: <https://doi.org/10.1017/lap.2018.75>

Abers, R. N.; Von Bülow, M. (2011). Movimentos Sociais Na Teoria e Na Prática: Como Estudar o Ativismo Através Da Fronteira Entre Estado e Sociedade? *Sociologias*, 13 (28), 52–84. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222011000300004&script=sci_abstract&tlng=pt doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222011000300004>

Abers, R; Serafim, L.; Tatagiba, L. (2014). Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, Rio de Janeiro, 57 (2) 325-357, June. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200003&lng=en&nrm=iso . doi: <http://dx.doi.org/10.1590/0011-525820141>

BANASZAK, L. A. (2005). Inside and outside the state: movement insider status, tactics, and public policy achievements. In: Meyer, David S. (Ed.). *Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy, and Democracy*. Minneapolis, MN, USA: University of Minnesota Press.

Barcelos, M. ; Pereira, M. M. ; Silva, M. K . (2017) Redes, campos, coalizões e comunidades: conectando movimentos sociais e políticas públicas. *Revista Brasileira De Informação*

RECH, Carla Michele. *Burocracias Temporárias e a Implantação de Políticas Públicas no Governo Federal Brasileiro: Um Estudo de Caso.*

Bibliográfica Em Ciências Sociais - BIB (82) 13-40. Recuperado de <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-antiores/bib-82/10589-redes-campos-coalizes-e-comunidades-conectando-movimentos-sociais-e-politicas-publicas/file>

Borges, A., Coêlho, D. B. (2015). O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois ministérios – ciência e tecnologia e integração nacional. In: Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro / organizador: Felix Garcia Lopez. – Brasília: IPEA.

Brasil. (2004, abril, 06). Decreto Nº 5.033, de 5 de abril de 2004.

Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF. p.8. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5033.htm

Brasil. (2005). Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. Brasília: SDT/MDA. Documentos Institucionais 2.

Brasil. (2010). Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. Prestação de contas ordinária anual. Relatório de gestão do exercício de 2009. Brasília: SDT/MDA. Recuperado de http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_21/Relat%C3%B3rio%20de%20Gestao%20SDT%202009.pdf.

Brasil. (2015). Diário Oficial da União (2008, maio, 12). Online. Recuperado de: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOU/2008/>

Brasil. (2015). CNPQ. Currículos do Sistema de Currículos Lattes. Recuperado: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/busca.do?metodo=apresentar>

Cayres, D. C. (2017). Ativismo institucional e interações Estado-movimentos sociais. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB, 82. 82-104. Recuperado de <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-antiores/bib-82/10586-ativismo-institucional-e-interacoes-estado-movimentos-sociais/file>

Delgado, N. Leite, S. (2011). Políticas de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro: Novas Institucionalidades e Protagonismo dos Atores. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 54 (2) p. 431-473. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n2/v54n2a07.pdf>.

Echeverri, R. (2010). Emergência e evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. In: FAVARETO, A., Guimarães, L., Echeverri,

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.3, dezembro/2019, pp. 32-52.

RECH, Carla Michele. *Burocracias Temporárias e a Implantação de Políticas Públicas no Governo Federal Brasileiro: Um Estudo de Caso.*

R., Galindo, O., Oliveira, F., Santos, V. M., Araújo, T. B. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA.

Favareto, A.; Demarco, D. (2009) Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco Estados brasileiros. In: Schneider, S; Silva, M. K; Moruzzi Marques, P. E. (orgs). Políticas públicas e participação social no Brasil Rural. 2. Ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Favareto, A., Guimarães, L., Echeverri, R., Galindo, O., Oliveira, F., Santos, V. M., Araújo, T. B. (2010). Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 12.

Ferreira, D. D. (2016). Ativismo Institucional no Governo Federal: as Práticas dos Analistas Técnicos de Políticas Sociais. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do ABC. Pós-graduação em Políticas Públicas.

Ferreira, D. D., Lotta, G. S. (2016) Burocratas: atores entre as fronteiras do Estado e da sociedade. 40º Encontro Anual da Anpocs. ST13 Entre as ruas e os gabinetes: institucionalização e contestação nos movimentos sociais. Caxambu.

Fligstein, N.; Mcadam, D. (2011) Toward a General Theory of Strategic Action Fields. *Sociological Theory*, 29 (1), p.2-26.

Guanziroli, C. (2010) Avaliação de impacto e resultados de projetos de cooperação técnica desenvolvidos pelo IICA no Brasil / IICA – Brasília: IICA.

Guimarães, M. D. A. (2013). Desenvolvimento rural: Territórios e Redes. Tese (Doutorado). Universidade Federal Rural do Rio De Janeiro –UFRRJ. Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA.

Lopez, F. G., Bugarin, M., Bugarin, K. (2015) Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). In: Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro / organizador: Felix Garcia Lopez. – Brasília: IPEA.

Lopez, F. G., Praça, S. (2015) Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In: Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro / organizador: Felix Garcia Lopez. – Brasília: IPEA.

Marques, E. C. (1999). Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14 (41), p.45-67. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/%0D/rbcso/v14n41/1751.pdf>

Marques, E. C. (2000). Estado e Redes Sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. São Paulo: Editora Revan – Fapesp.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.3, dezembro/2019, pp. 32-52.

Marques, E. C. (2003). Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo. São Paulo: Annablume: Fapesp.

Müller, A; Silva, M. K.; Schneider, S. (2012). A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o programa de aquisição de alimentos. Estudos Sociedade e Agricultura, 1, p. 106-138. Recuperado de <http://www.ufrgs.br/pgdr/publicacoes/producao textual/sergio-schneider/schneider-s-muller-a-l-silva-m-k-a-construcao-de-politicas-publicas-para-a-agricultura-familiar-o-brasil-o-programa-de-aquisicao-de-alimentos-estudos-sociedade-e-agricultura-ufrj-v-20-p-http-r1-ufrj-139-2012>

Pettinicchio, D. (2012). Institutional Activism: Reconsidering the Insider/Outsider Dichotomy. Sociology Compass, 6/6, p.499–510.

Rech, C. M., Silva, M. K. (2016). Ativismo Institucional como Categoria Analítica para o Estudo das Práticas Políticas dos Movimentos Sociais no Brasil. In: Seminário Nacional de Sociologia da UFS, 2016, Aracaju. Anais do Seminário Nacional de Sociologia da UFS. Aracaju: Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Sergipe, v. 1. p. 375-388. Recuperado de: <https://seer.ufs.br/index.php/snsufs/article/view/6053/5066>

Rech, C. M. (2017) Aportes da teoria dos campos de ação estratégica para estudo de políticas públicas: o caso do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais. In: 18º Congresso Brasileiro de Sociologia, 2017, Brasília. Anais do 18º Congresso Brasileiro de Sociologia. Recuperado de: <http://sbs2017.com.br/anais/resumos/PDF-eposter-trab-aceito-0748-1.pdf>

Santoro, Wayne A.; McGuire, Gail M. (1997). Social Movement Insiders: The Impact of Institutional Activists on Affirmative Action and Comparable Worth Policies. Social Problems, 44 (4), p.503-519.

Schneider, S; Cazella, A. A; Mattei, L. (2009). Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional da Agricultura Familiar. In: Schneider, S; Silva, M. K; Moruzzi Marques, P. E. (orgs). Políticas públicas e participação social no Brasil Rural. (2a ed.) Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Silva, M. K; Moruzzi Marques, P. E. (2009). Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. In: Schneider, S; Silva, M. K; Moruzzi Marques, P. E. (orgs). Políticas públicas e participação social no Brasil Rural. (2a ed.) Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Silva, M. K. ; Oliveira, G. L. (2011). A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento - uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul. Sociologias (UFRGS. Impresso), 13, 86-124.

Souza, J. (2015) Apresentação. In: Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão

RECH, Carla Michele. *Burocracias Temporárias e a Implantação de Políticas Públicas no Governo Federal Brasileiro: Um Estudo de Caso.*

brasileiro / organizador: Felix Garcia Lopez. – Brasília: IPEA

Tatagiba, L.; Teixeira, A. C. C. (2016) Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. *Revista de Sociologia e Política*, 24 (58), 85–102. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200085 . doi: <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245804>

Estratégias de gestão em políticas sociais: Instrumentos e arranjos de governança como contribuição do ativismo institucional

Management strategies in social policies: Instruments and governance arrangements as a contribution of institutional activism

Erica Aparhyan Stella 

Fundação Getúlio Vargas (FGV)

E-mail: erica.stella@usp.br

Marina Carvalho Marcelli Ruzzi

Universidade de São Paulo (USP)

E-mail: marina.ruzzi@usp.br

Resumo: Em políticas que envolvem problemas sociais complexos, observa-se um movimento de aproximação entre burocracias estatais e movimentos sociais. Observa-se também a atuação de militantes que, em busca de uma representatividade ativa, procuram inserir-se em cargos governamentais. A partir de duas políticas públicas, o Programa Casa Abrigo Regional e o Cataforte III, são analisados os processos de construção e de negociação em torno dos instrumentos e dos arranjos de governança dessas políticas, processos esses que foram conduzidos por ativistas burocráticos. As análises evidenciam que as escolhas por certos instrumentos decorrem das compreensões dessas burocracias em relação à melhor maneira de mobilizar o aparelho estatal em prol das agendas defendidas e que os arranjos de governança permitiram o compartilhamento de diferentes recursos dos atores envolvidos para a implementação das políticas públicas.

Palavras-Chave: Ativismo institucional; movimentos sociais; instrumentos de políticas públicas; arranjos de governança.

Abstract: In the context of policies that involve complex social problems, there is a movement of approximation of state bureaucracies and social movements. It is also observed the activity of militants who, in search of an active representativeness, seek to insert themselves in governmental positions. Based on two public policies, the Programa Casa Abrigo Regional (Regional Home and Shelter Program) and Cataforte III, we analyze the processes of construction and negotiation regarding the governance instruments and arrangements. These processes were led by state bureaucrats. We provide evidence that the choice for certain instruments was derived from these bureaucrats' comprehensions of the best way to mobilize the state apparatus in favor of their own agenda and that the governance arrangements allowed

the sharing of different resources of the actors involved for the implementation of public policies.

Keywords: Institutional activism; social movements; public policy instruments; governance arrangements.

1. Introdução

Em políticas que envolvam problemas sociais complexos, tem havido um movimento de aproximação entre burocracias estatais e movimentos sociais. Neste artigo, é analisada a atuação de ativistas institucionais no sentido da mobilização de múltiplos atores a fim de produzir políticas públicas que atendam às expectativas dos movimentos sociais que representam. Em particular, são analisados os processos de construção e de negociação relativos aos instrumentos e aos arranjos de governança dessas políticas.

Cada vez mais a literatura aponta para a importância dos movimentos sociais para a produção de políticas públicas. Nesse sentido, a literatura recente tem dado destaque às relações não-conflituosas estabelecidas entre movimentos sociais e burocracia estatal e à atuação de militantes que, em busca de uma representatividade ativa, procuram inserir-se nos quadros da administração pública para garantir que parte das demandas ganhe aderência do poder estatal. Essa nova configuração permitiu o desenvolvimento de novas formas de interação socioestatais, com importantes consequências em termos de políticas públicas.

Essas questões são abordadas neste artigo a partir das análises de dois casos, que apresentam políticas construídas de maneira integrada entre diversos atores e que respondem às reivindicações de movimentos sociais que conseguiram trazer à administração pública a patente necessidade de oferecer os programas analisados.

O primeiro caso é o Programa Casa Abrigo Regional, que tem o objetivo de proteger e promover a reintegração à vida social e econômica de mulheres vítimas de violência doméstica com risco de morte, acompanhadas de seus filhos menores de dezoito anos. O núcleo da política, assim, é o combate à violência de gênero, antecipando os efeitos programáticos da Lei

Maria da Penha de articulação de políticas que visem a proteger a mulher em situação de violência.

Trata-se de um programa que envolve sete municípios, que compõem o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. O programa funciona a partir de dois equipamentos públicos, um inaugurado em suas condições “finais” em 2004 e o outro inaugurado em 2006. São duas casas abrigo secretas, que cumprem a função de acolher e abrigar mulheres em situação de risco. Nessas casas, as mulheres dispõem não apenas de camas para dormir, como também de outros elementos de garantia de primeiras necessidades, como alimentação, saúde, tratamento psicossocial e até mesmo a capacitação para ocupar novos postos de trabalho. Contam também com a segurança provida por profissionais da guarda civil metropolitana.

O segundo caso é o Cataforte III – Negócios Sustentáveis em Redes Solidárias, uma política pública federal de apoio aos catadores de materiais recicláveis, cujo objetivo foi a estruturação de redes solidárias de empreendimentos de catadores, a fim de propiciar o avanço desses empreendimentos na cadeia de valor (âmbito da produção) e a ampliação dos espaços de inclusão produtiva dos catadores no mercado da reciclagem. Esse programa foi articulado no âmbito do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC) e agregou sete membros desse comitê, que compunham o comitê estratégico do Cataforte III, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR).

Sua implementação se iniciou em meados de 2013 e almejava-se que as diferentes redes de empreendimentos alcançassem maior autonomia financeira e aproveitamento de oportunidades viabilizadas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), sancionada em 2010. Assim, o recorte estabelecido para sua análise foi o período de 2012 a 2014, que compreende sua formulação e o início de sua implementação. É importante pontuar que, nesse período, também ocorre a transferência da coordenação do CIISC (e de sua secretaria executiva) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para a SG/PR.

2. Revisão de literatura

2.1. Instrumentos e arranjos de governança de políticas públicas

Problemas sociais complexos tendem a gerar grandes discussões na esfera pública, uma vez que não apenas são muitas as soluções vislumbradas como possíveis, como também, de modo geral, essas soluções parecem insuficientes para tratá-los. Esses problemas são multidimensionais e multideterminados (Bronzo, 2010) e normalmente envolvem pluralismo social (múltiplos interesses e valores), complexidade institucional (intersectorialidade e governança em vários níveis) e incerteza científica (fragmentação e lacunas no conhecimento confiável) (Head & Alford, 2015).

As políticas públicas que visem a superá-los exigem diversos olhares e atuações, desde a formulação até a implementação, e devem necessariamente atuar em diversas frentes, sendo necessário que se construam consensos para que tenham continuidade. Estratégias colaborativas são defendidas na literatura como sendo mais eficientes para lidar com esses problemas, pois argumenta-se que propiciam soluções mais comprometidas e racionalizam os recursos dos atores envolvidos. Entretanto, podem também aumentar os custos de transação, e, no pior dos casos, o diálogo pode se tornar conflito (Briggs, 2015).

Nesses contextos, a atuação estatal passa a envolver atores da sociedade civil e do mercado, que têm se tornado fundamentais para a efetividade das ações do governo desde o final do século XX. O conceito de governança se coloca, então, como relevante, à medida que as relações que o Estado passa a estabelecer com novos atores sociais, econômicos e políticos influenciam os processos de produção das políticas públicas. Dentre os desafios analíticos impostos por essa nova realidade está a dimensão relacional da ação estatal, associada aos processos de negociação e articulação entre atores estatais e não-estatais, mas também entre atores internos ao Estado, em suas diferentes organizações (Pires & Gomide, 2018).

Assim, propõe-se que as análises abordem não apenas a dimensão técnico-administrativa – associada à burocracia e aos recursos estatais, bem como às noções de eficiência e eficácia –, mas também a dimensão político-relacional – associada “às habilidades e aos procedimentos de inclusão dos múltiplos atores [...] nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e a coalizões de suporte aos planos, aos programas

e aos projetos governamentais” (Pires & Gomide, 2018, p. 28), o que se associa às noções de legitimidade, aprendizagem e inovação estatais.

Essa dimensão político-relacional pode ser observada nos processos de escolha de instrumentos para a implementação de políticas públicas. É importante destacar que os instrumentos de políticas públicas não são neutros, e a análise dos seus processos de escolha pode revelar interesses, justificativas e disputas dos diferentes atores envolvidos (Lascoumes & Le Galès, 2012).

Lascoumes e Le Galès (2012) argumentam que à semelhança do fato de que instituições estruturam políticas públicas, também os instrumentos são capazes de estruturá-las, à medida que organizam relações sociais e políticas, bem como distribuem recursos entre os atores. Assim, diferentes relações de poder poderão determinar diferentes mobilizações dos instrumentos, estruturando as políticas públicas de formas variadas; desse modo, o conceito de instrumentos pode ser articulado com o conceito de arranjos de governança.

A partir das dimensões analíticas de coordenação e controle, Ollaik e Medeiros (2011) chamam a atenção para a articulação entre teorias sobre implementação e estudos sobre instrumentos. Partindo da perspectiva da “nova governança” (Salamin, 2002 *apud* Ollaik & Medeiros, 2011), as autoras argumentam que a incorporação de novos instrumentos e de novos atores na implementação das políticas públicas desloca as análises no sentido de dar maior relevância à dimensão da coordenação em relação à do controle.

Segundo Pires e Gomide (2018), a abordagem analítica dos arranjos de governança e instrumentos de implementação contribui para a compreensão de políticas que se dão em ambientes político-institucionais complexos, à medida que são mapeados seus atores, processos e instrumentos, possibilitando a análise das estratégias para a condução dessas políticas. No cotidiano de implementação, os arranjos são estruturados a partir dos instrumentos, que organizam relações e recursos entre os atores, estabelecendo o funcionamento, bem como os potenciais resultados das políticas.

Assim, arranjos e instrumentos definem uma configuração específica para a articulação dos atores envolvidos, contribuindo (ou não) para a produção e a manutenção da ação coletiva necessária à realização de políticas

governamentais. Eles podem assumir contornos dos mais variados, em função da mobilização de diferentes recursos organizacionais, financeiros, tecnológicos e humanos, condicionados pelas trajetórias passadas dos diferentes atores envolvidos (Pires & Gomide, 2018, pp. 29-30).

A próxima seção discute a questão das trajetórias dos atores, em particular, das burocracias ativistas e seus vínculos com movimentos sociais.

2.2. Ativismo institucional

Cada vez mais a literatura aponta para a importância da influência de movimentos sociais sobre políticas públicas. Os primeiros estudos sobre movimentos sociais destacavam a externalidade destes em relação ao Estado e à institucionalidade política, e, assim, sua busca para influenciar políticas públicas a partir de uma posição externa às arenas institucionais (Alonso, 2009; Silva & Oliveira, 2011).

Abers e Bülow (2011) afirmam que a ênfase nas relações de conflito entre movimentos sociais e Estado desvia a análise dos encontros não conflituosos e da atuação de ativistas por dentro do Estado. Assim, as autoras defendem a importância de estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade.

É possível observar que o Estado e a sua burocracia têm recebido pouca atenção dos teóricos dos movimentos sociais. Abers e Bülow (2011) trazem uma importante contribuição aos estudos sobre movimentos sociais, argumentando que, a princípio, não se deve excluir da unidade de análise os atores que estão dentro do Estado, uma vez que “a distinção entre ativista em movimentos sociais e ator estatal pode ser pouco clara.” (Abers & Bülow, 2011, pp. 64-65).

Segundo Cayres (2015), observa-se, no Brasil, o crescimento de estudos que analisam sistematicamente esse ponto, demonstrando como os movimentos têm apostado na inserção na burocracia estatal como meio para atingir seus objetivos. A chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao executivo de municípios, estados e à Presidência da República tem sido apontada como um marco de inflexão nessa agenda de pesquisa, ainda que esse fenômeno não seja totalmente inédito.

Novos elementos se fazem necessários para descrever as interações via instituições entre movimentos e Estado (Lavalle, Carlos, Dowbor & Swako, 2017). Dentre eles, destacam-se o fato de que os movimentos sociais se engajam em um conjunto de atividades que não necessariamente implicam a relação de conflito com os detentores de poder; e o fato de que movimentos sociais combinam uma pluralidade de formas de relação com o Estado, em modelos híbridos e criativos que promovem a articulação circunstancial entre ação institucionalizada e não institucionalizada.

Nesse sentido, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) examinam as dinâmicas internas de três políticas setoriais no governo Lula, identificando diferentes repertórios de interação Estado-sociedade, a saber: protestos e ação direta; participação institucionalizada; política de proximidade; e ocupação de cargos na burocracia. Segundo o argumento central das autoras,

essa variação [de práticas e rotinas] pode ser explicada por dois fatores: padrões históricos de relação Estado/movimentos em cada setor, que expressa a heterogeneidade do Estado brasileiro, e a abertura no contexto do governo Lula a um experimentalismo inédito resultante da presença de aliados dos movimentos em postos-chave no interior do Estado. (ABERS *et al.*, 2014, p. 327)

Isso é facilitado quando ligações diretas entre os movimentos sociais e o Executivo se ampliam, como é tendência em governos de esquerda, em que os militantes assumem posições no Estado (Abers *et al.*, 2014; Silva & Oliveira, 2011).

Embora essa interpenetração no Estado de ativistas provenientes dos “novos movimentos sociais” – como o ambiental e o feminista – se faça mais presente, não é característica exclusiva desses movimentos (Abers & Bülow, 2011). Segundo essas autoras, essa prática é observada desde a redemocratização brasileira, com o movimento sanitarista, bem mais tradicional que os demais.

Segundo Abers *et al.* (2014), a abertura ao experimentalismo que permitiu o surgimento das diferentes práticas e rotinas de interação Estado-sociedade não decorreu de um compromisso da Presidência com a participação, mas da maturidade dos movimentos sociais

brasileiros, bem como das “oportunidades providas pela presença de ativistas e aliados dos movimentos dentro de certos órgãos” (Abers *et al.*, 2014, p. 348).

Contudo, havia espaço para que movimentos sociais e ativistas estatais reinterpretassem criativamente padrões históricos de interações Estado-sociedade. Nesse sentido, deve-se notar que a literatura destaca a importância de autoridades políticas que possuam legitimidade e que atuem no sentido de abrir a agenda governamental às pautas dos movimentos sociais, bem como de induzir o envolvimento dos diferentes setores (Veiga & Bronzo, 2014).

Abers *et al.* (2014) privilegiam o ponto de vista dos atores estatais tanto como forma de inverter a tendência de parte da literatura que apresenta o ponto de vista da sociedade civil, quanto como forma de abrir a “caixa-preta” do Estado e apresentar seus atores como militantes e não meras engrenagens burocráticas.

Abers (2015) estabelece uma ampliação da compreensão de ativismo, de modo que a militância passa a independe de uma participação prévia em redes de movimentos sociais e o ativismo é entendido como “um tipo de ação que visa promover projetos políticos ou sociais percebidos pelo ator como de natureza pública ou coletiva” (Abers, 2015, p. 146). Assim, independentemente de terem participação em redes de movimentos sociais anterior aos cargos que ocupam na burocracia estatal, esses atores revelam um senso de comprometimento com as ações governamentais por eles desenvolvidas, bem como revelam compromissos políticos com ideários mais amplos que o próprio autointeresse.

Buscando aproximar as lentes analíticas da realidade das interações socioestatais, importa trazer algumas reflexões sobre essas fronteiras entre a sociedade civil, destacadamente os movimentos sociais, e as estruturas estatais, em especial, suas burocracias. Conforme Carlos, Dowbor e Albuquerque (2017) propõem, destaca-se o engajamento de movimentos sociais, ativistas e organizações da sociedade civil nos processos de produção e implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, cabe destacar que a atuação das burocracias implementadoras e o seu papel nos processos de tomada de decisão relativos à execução das políticas têm sido cada vez mais estudados (Cavalcante & Lotta, 2015) e os movimentos sociais têm investido em relações com esses atores estatais. Lotta e Ferreira (2016) argumentam que burocratas podem agir

enquanto mediadores no processo de implementação, construindo a porosidade das fronteiras do Estado, traduzindo ou interpretando os processos para as comunidades, o que decorre da complexificação do aparato estatal. A operação desses processos de mediação depende de construções relacionais e performativas entre os burocratas, as organizações que representam e a sociedade para a qual prestam serviços públicos.

3. Metodologia

Esta pesquisa teve por objetivo analisar de que forma o ativismo institucional se constitui como elemento relevante para os processos de construção e de negociação em torno dos instrumentos e dos arranjos de governança de políticas públicas relacionadas a problemas sociais complexos. As metodologias empregadas foram a revisão bibliográfica e os estudos de casos¹, que incluíram entrevistas semi-estruturadas com atores relevantes.

Assim, foram analisados dois programas que, aparentemente, apresentam mais diferenças do que similitudes: o Programa Casa Abrigo Regional, do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e o Cataforte III, articulado no âmbito do CIISC, anteriormente descritos. A escolha de dois casos permite mergulhar com mais profundidade em cada um, mas também buscar exemplos distintos entre si, evitando representar apenas uma única realidade, com pouca variação nas estratégias utilizadas e nos possíveis resultados.

A escolha pelos casos mais diferentes (*the most different cases*) é uma aposta metodológica possível (Seawright & Gerring, 2008), pois apesar de suas diferenças óbvias, como a magnitude dos programas – um intermunicipal e outro federal –, o período analisado, o escopo e o desenho das políticas, há semelhanças que são suficientes para justificar a escolha desses programas. Cada um dos casos aborda a atuação dos ativistas institucionais na construção e na negociação dos instrumentos e dos arranjos de governança dos programas analisados.

¹ Este artigo é um recorte de duas pesquisas de mestrado (ver Ruzzi, 2018; Stella, 2018) desenvolvidas entre 2016 e 2018 no Programa de Mestrado em Análise de Políticas Públicas da EACH-USP. Trata-se, pois, da consolidação dessas pesquisas, exploradas aqui sob as lentes analíticas de instrumentos e arranjos de governança e de ativismo institucional.

Na pesquisa de campo que subsidiou o estudo do Programa Casa Abrigo Regional, foram realizadas quatro entrevistas com gestoras da Prefeitura de Santo André (responsáveis pela implementação da política em sua origem) e do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. Já na pesquisa que subsidiou o estudo do Cataforte III, foram realizadas sete entrevistas com gestores da Senaes/MTE, da secretaria executiva do CIISC (quando esta esteve alocada na SG/PR) e da SG/PR; foi também realizada uma entrevista com um ator externo ao Estado que prestou serviços de consultoria para a secretaria executiva do CIISC.

A fim de preservar o anonimato dos entrevistados, foram definidos os seguintes códigos, que são utilizados ao longo do texto para identificar suas falas:

Tabela 1: Entrevistas realizadas na pesquisa e seus códigos de identificação.

Data da entrevista	Registro	Códigos
18/10/2016	Não gravada	Senaes-1
22/11/2017	Gravada e transcrita	Senaes-2
24/08/2017	Gravada e transcrita	SG/PR-1
19/09/2017	Gravada e transcrita	SG/PR-2
12/10/2017	Gravada e transcrita	SG/PR-3
20/10/2017	Gravada e transcrita	SG/PR-4
19/10/2017	Gravada e transcrita	Unitrabalho-1
27/12/2017	Gravada e transcrita	MMA-1
05/09/2016	Gravada e transcrita	PMSA-1
05/09/2016	Gravada e transcrita	PMSA-2
17/08/2017	Não gravada	CIGABC-1
18/01/2018	Gravada e transcrita	PMSA-3

Fonte: Elaborado pelas autoras.

4. Análises e resultados

Os casos apresentados a seguir foram comparados em três principais dimensões. Inicialmente, coloca-se a importância de autoridades políticas para a abertura da agenda governamental às agendas dos movimentos sociais, em meio a diferentes pautas concorrentes.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 04, n. 03, dezembro/2019, pp. 53-76.

São apresentadas, então, as atuações das burocracias ativistas, destacando-se a dimensão relacional nos processos de articulação e de construção de consensos entre múltiplos atores envolvidos. Por fim, são apresentados os instrumentos e os arranjos de governança de políticas públicas, explorando-se os processos relativos às escolhas por esses instrumentos e as interações nesses arranjos.

4.1. O Programa Casa Abrigo Regional

É importante destacar o papel do prefeito de Santo André, Celso Daniel (PT), como protagonista e articulador dessa governança metropolitana como um todo, mas principalmente para a formação do GT de Gênero e Raça. Segundo a entrevistada PMSA-1, sem que ele tivesse aberto as portas para as ativistas do movimento Fé-minina, cujas militantes tinham relações com o PT e com a Central Única dos Trabalhadores (CUT), nenhuma das políticas de gênero impetradas pela prefeitura ou pelo consórcio teria ocorrido. Em suas palavras, o prefeito “comprou a briga e abriu muitas portas”.

A prefeitura de Santo André já tinha uma casa abrigo que havia sido aberta durante a sua primeira gestão (1989-1993), mas ela foi fechada e destituída na gestão seguinte (Newton Brandão, PTB e depois PSDB), assim como a Assessoria da Condição da Mulher, que era o órgão responsável pela agenda no nível municipal. A Assessoria estava diretamente ligada ao gabinete do prefeito, de modo que sua burocracia era de alto escalão, demonstrando a relevância que foi concedida à agenda das militantes, que tinham com Celso Daniel uma relação direta e bastante apoio institucional.

Visando evitar esse tipo de descontinuidade, no segundo mandato (1997-2002), Celso Daniel e os grupos que o acompanharam assumiram uma nova postura para assegurar a continuidade da política e evitar que ficasse exposta às mudanças provenientes do resultado das urnas. Assim, um primeiro passo foi a criação do GT de Combate à Violência contra a Mulher no Consórcio Intermunicipal, visando a um futuro compartilhamento dessa agenda entre os municípios da região metropolitana. Até então o consórcio estava apenas empreendendo ações relacionadas à destinação dos resíduos sólidos e à lei de incentivos seletivos, por meio dos GT Ambiental e GT Desenvolvimento Urbano. A criação do GT sobre gênero abriu o horizonte do

consórcio para trabalhar problemas relativos a direitos humanos e inclusão social. Num primeiro momento, priorizou-se a pauta da desigualdade de gênero e racial.

A estratégia escolhida pelas ativistas do Grande ABC foi de se inserir nas burocracias estatais, por meio principalmente de cargos comissionados no setor público voltados para políticas de mulheres. A proximidade com a CUT e com o PT favoreceram o trânsito e a nomeação dessas ativistas na gestão do prefeito Celso Daniel.

Após a instituição do GT, observou-se que a posição permitia um trânsito mais fluido com os municípios, vez que dialogavam diretamente com os prefeitos. À época, apenas Santo André e Diadema tinham órgãos municipais especializados de gênero. Com a criação do GT, todos os municípios eram obrigados a indicar uma pessoa para comporem o grupo. As atrizes políticas envolvidas na primeira gestão do prefeito também notaram que o *status* de gerente que a Assessoria da Mulher lhes conferia, apesar da proximidade com o gabinete do prefeito, era insuficiente para garantir a implementação de políticas que fossem pertinentes à causa, uma vez que havia muitos graus hierárquicos acima delas barrando diálogo com as demais secretarias. A experiência no consórcio foi importante para lhes mostrar que seria possível ter maior fluidez, uma vez que no consórcio dialogavam diretamente com prefeitos e burocratas de primeiro escalão.

Dessa forma, nota-se que pode haver uma relação entre certos arranjos institucionais e os fluxos de relações e ideias². O espaço institucional que as ativistas ocupam importa à fluidez de suas ideias, uma vez que podem estabelecer relações diretas com burocratas de níveis elevados que podem proporcionar mais recursos às políticas que desejam concretizar. Por mais que possa haver uma resposta do Estado a eventuais mobilizações, estabelecer articuladores dessas ideias dentro do aparato estatal, especialmente em cargos que lhes confirmam visibilidade e recursos pode ser determinante para o sucesso de certas empreitadas.

As burocratas ativistas também apostaram no convencimento de outros funcionários, em especial os de carreira. Isso porque, nas palavras da PMSA-1, seus cargos poderiam ser transitórios, enquanto aqueles servidores permaneceriam após as eleições e competeria a eles dar continuidade à pauta. Assim, uma das estratégias das militantes foi a realização de

² Para a discussão completa sobre os fluxos de ideias, ver Ruzzi (2018).

capacitações para servidores públicos em temas sobre gênero, a fim de sensibilizá-los para a matéria.

Num primeiro momento, o financiamento e a viabilização da Casa Abrigo Regional se deram de maneira informal e desarranjada. Uma das entrevistadas, PMSA-1, membra do GT à época, relata que elas acabavam “passando o Pires” de município em município, pedindo que contribuíssem da maneira que pudessem para a sua manutenção. As prefeituras viabilizavam alguns recursos, mas praticamente nenhum deles em espécie: Santo André oferecia o imóvel, os oficiais da Guarda Civil e o veículo com motorista; Ribeirão Pires, alimentos hortifrutigranjeiros; Diadema emprestava sua psicóloga duas vezes na semana etc. Foi dessa forma que, de 1997 a 2002, a casa abrigo foi viabilizada, com alguma segurança institucional, mas de forma ainda bastante precária. Era necessário estruturá-la, em especial seu orçamento, para que pudesse funcionar adequadamente.

Foi então que o cenário político nacional deu uma reviravolta que foi muito benéfica para as políticas de gênero de modo geral. Após a eleição do governo Lula e a criação da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, houve disponibilização de recursos federais para implementação de uma série de políticas que versassem sobre o tema, coadunadas com as diretrizes nacionais.

O processo de aceite de consorcialização dos recursos foi um marcante exemplo de autoridade prática. A formulação do projeto foi feita na ponta do lápis pelas menos de 10 pessoas envolvidas no GT e integrantes da sociedade civil, que tiveram de estruturar os seus primeiros desenhos de forma a adequá-lo às diretrizes federais e com isso provocar os prefeitos envolvidos a assinar o ato normativo que o instituiu. A Assessoria Jurídica do Consórcio contribuiu com a criação de uma rubrica “Casa Abrigo” que abriu a possibilidade de financiamento direto dos municípios.

As gestoras responsáveis conversaram diretamente com cada um desses prefeitos, com alguns deles por várias vezes, a fim de convencê-los a assumir esse compromisso. O objetivo era que a assinatura coletiva se desse na data do lançamento do Plano Nacional de Políticas para Mulheres, em um evento que teve espaço no consórcio. A relação com a então ministra da Igualdade Racial, Matilde Ribeiro, que havia sido anteriormente responsável pelo GT Gênero e

Raça do Consórcio, foi essencial para a comunicação com a esfera federal, conforme atestaram as entrevistas realizadas.

Ademais, os recursos federais eram suficientes para a construção de uma nova casa. O município de Diadema, em uma gestão petista à época, cedeu o terreno no qual seria instalada a nova casa. Assim, o compartilhamento dos recursos para manter a casa não é apenas financeiro. Envolve disponibilização de pessoal e de recursos específicos, como, por exemplo, automóveis e instalações. A primeira casa foi oferecida pela prefeitura de Santo André, que foi a que ofereceu a maior parte dos recursos envolvidos, inclusive financeiros. Novamente, destaca-se que a relação com a então ministra foi fundamental para que tivessem o amparo necessário.

Havia uma preocupação da prefeitura de Santo André de não relegar a gestão das casas a algum órgão do terceiro setor, que poderia não ser ideologicamente comprometido, afetando sua continuidade. Queriam garantir que fosse, nas palavras de uma entrevistada, “uma política efetivamente pública”, com uma “perspectiva que fosse efetivamente feminista, questionadora da ordem social, e não apenas uma postura meramente assistencialista”. Essa escolha importa para o desenho da política, uma vez que a relação com a sociedade civil poderia transformar os arranjos políticos presentes.

A solução foi a criação de um Conselho Gestor, vinculado ao GT de Gênero do consórcio, contando com representantes de todos os municípios e também da sociedade civil. A manutenção do programa é feita por meio de rateio entre as sete prefeituras, de forma proporcional ao orçamento municipal – não tendo as cotas de contribuição a ver com o uso feito dos equipamentos, mas com as possibilidades financeiras dos municípios, ganhando o programa um caráter redistributivo, em sintonia com o modo como se dá a cotização para custeio do consórcio (Alves, 2015).

Unanimemente, as entrevistas apontaram para aquele que é considerado um dos principais ganhos do gerenciamento comum de políticas – a otimização de recursos, de modo que municípios menores que, isoladamente, não teriam condições de manter um serviço deste tipo, ganhem acesso ao mesmo (é sempre reservada ao menos uma vaga por município nas casas de abrigo). Municípios maiores, que têm porte para manter um serviço municipal,

ganham ao dividirem custos, gerando sinergias – os municípios de cidades menores ganham o acesso, enquanto os contribuintes dos municípios maiores economizam (Alves, 2015).

4.2. *O Cataforte III*

Embora o recorte estabelecido para o estudo do caso dos catadores não contemple o período Lula (2003-2010), é importante destacar que é a relação que esse Presidente estabelece com esses trabalhadores que determina a prioridade que a agenda da catação ganha no governo federal. Essa relação remonta à sua primeira participação no “Natal dos Catadores e da População em Situação de Rua” na baixada do Glicério na cidade de São Paulo em 2003. O fato de que Lula participou em todos os anos de seus mandatos desse evento de Natal evidencia a força simbólica dessa participação (SG/PR-1, SG/PR-2, SG/PR-4).

Segundo Pereira e Teixeira (2011, p. 908), “[...] o ex-presidente assumiu o compromisso de, em sua gestão, desenvolver políticas voltadas à inclusão social e produtiva de catadores.”. Esses autores argumentam que a recepção das demandas dos catadores por Lula, contribuiu para a inclusão desse tema na agenda governamental. Nesse sentido, no discurso do evento de assinatura da PNRS, o Presidente afirmou que “[o] maior mérito dessa lei é a inclusão social de trabalhadores e trabalhadoras que, por muitos anos, foram esquecidos e maltratados pelo Poder Público.” (Richard, 2010).

Em princípios de 2008, Lula designou ao então Chefe de Gabinete Pessoal da Presidência da República, Gilberto Carvalho, que a agenda da catação fosse tratada com prioridade máxima, "como se fosse a agenda mais importante que tivesse que tocar aqui [no Gabinete Pessoal da Presidência da República]" (SG/PR-4). Gilberto Carvalho, por sua vez, designou essa agenda a seu Secretário Executivo, Diogo de Sant’Ana, e ambos conduziram-na não apenas no mandato do Presidente Lula, como também no primeiro mandato da Presidente Dilma (no cargo de Ministro Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República). É possível afirmar que Gilberto Carvalho realiza a transição da agenda da catação entre os governos de Lula e Dilma. Assim, essa agenda também esteve muito associada à figura de Gilberto Carvalho, particularmente no que tange às articulações e aos encaminhamentos dentro do governo federal (Cayres, 2015; Pereira & Teixeira, 2011).

Existiam três níveis de engajamento³ dentro do CIISC (SG/PR-2) entre 2012 e 2014. No nível mais alto de engajamento – o “núcleo do CIISC”, como era conhecido – estavam: Senaes/MTE, FBB, Petrobras, BNDES e Funasa (SG/PR-1, SG/PR-2, SG/PR-4, Unitrabalho-1, SENAES-2). Esse núcleo possuía destaque na condução da agenda da catação no governo federal, foi “muito protagonista e o peso da integração das ações ficava com ele” (SG/PR-2). Eram os membros que aportavam os maiores volumes de recursos financeiros, que executavam as políticas públicas mais robustas e com os quais a secretaria executiva do comitê mantinha o contato mais próximo; não por acaso, esse núcleo coincide com o núcleo do Cataforte III.

É importante notar ainda que duas organizações se destacavam dentro desse “núcleo do CIISC”, Senaes e FBB. Entretanto, uma característica da Senaes a diferencia da FBB: seus gestores possuíam trajetórias de militância na Economia Solidária. Essa secretaria possuía um contato semanal, quando não diário, com a secretaria executiva do CIISC, de modo que havia diálogos e reflexões constantes para a construção das políticas de apoio aos catadores, inclusive em situações que não envolviam diretamente a secretaria.

A análise do perfil do coordenador à frente do CIISC também contribui para compreender a maior ou menor integração das organizações que compunham o comitê. De maneira geral, os coordenadores do CIISC já atuavam com a agenda de resíduos sólidos, da catação e com o MNCR. Dado o recorte temporal estabelecido para este artigo, será aprofundada a coordenação de Daniela Metello.

Daniela assumiu a coordenação do CIISC em finais de 2012, quando ocorreu a transferência da coordenação do CIISC (bem como de sua secretaria executiva) para a SG/PR. Antes de se tornar coordenadora desse comitê, Daniela foi Coordenadora Geral de Fomento da Senaes e, em razão da organização interna dessa secretaria, foi também coordenadora do segmento de resíduos sólidos.

Segundo as entrevistas, a coordenadora possuía uma visão ampla sobre políticas públicas e compreendia bem o funcionamento do CIISC e do Programa Pró-Catador. Sua coordenação no CIISC buscou, então, que este não se limitasse a ações pontuais, mas que consolidasse políticas duradouras; nesse sentido, a execução do Cataforte III foi citada como

³ Para a discussão completa sobre os três níveis de engajamento, ver Stella (2018).

um exemplo dessa consolidação, ainda que fossem reconhecidas as fragilidades dessa fase do projeto (SG/PR-2).

Ao longo de toda a sua atividade (2003-2015), o CIISC não possuiu um orçamento próprio para a implementação de políticas de apoio aos catadores. Sua secretaria executiva deveria, então, atuar como mobilizadora dos recursos de seus membros, buscando fomentar o desenvolvimento de políticas conjuntas e articuladas entre estes. Essa estratégia adotada pelo CIISC buscava aumentar as oportunidades, em diferentes órgãos e entidades governamentais, de financiamento para a agenda da catação. Nesse sentido, defendeu-se que:

Numa agenda muito específica, difícil de entrar, difícil de ser incorporada pela administração pública e com atores muito vulneráveis socialmente, como são os catadores de materiais recicláveis, essa estratégia de criação, a meu ver, era totalmente equivocada, porque iria ficar brigando por orçamentos muito pequenos e iria perder muitas oportunidades em outras agências de governo que poderiam ser melhor exploradas, melhor coordenadas no sentido de pegar esses recursos que, de alguma maneira, eram voltados para populações vulneráveis e aplicar na agenda de catador (SG/PR-4).

A mobilização de recursos para financiar as diversas ações dessa agenda se dava em função das especificidades que cada um dos membros do comitê possuía em relação aos gastos (SG/PR-1, SG/PR-2). Havia membros capazes de mobilizar recursos reembolsáveis e aqueles capazes de mobilizar recursos não-reembolsáveis. Havia aqueles que poderiam destinar crédito às cooperativas e aqueles que poderiam fornecer patrocínios para os diversos eventos realizados. Essa estratégia de alocação de recursos buscava também garantir maior eficiência e maior agilidade na gestão destes.

A construção do Cataforte III é um importante exemplo dessa estratégia. Nesse processo, foi importante a atuação inicial da secretaria executiva do CIISC no sentido da mediação de conflitos; além disso, a secretaria executiva fez a articulação com importantes parceiros e se comprometeu com a coordenação e o monitoramento do projeto. Havia um interesse da coordenação do CIISC, bem como da SG/PR, de que o Cataforte III fosse um programa mais robusto, de peso (SG/PR-1). Nesse sentido, o fato de a secretaria executiva ter

assumido esse compromisso facilitou significativamente a articulação entre as organizações e, inclusive, o maior aporte de recursos destas (SG/PR-1).

A somatória dos recursos de todos os parceiros envolvidos no Cataforte III resultou em um montante originalmente previsto no valor de R\$ 170 milhões de reais (BRASIL, 2013). Esses recursos seriam repassados e centralizados na FBB, uma vez que essa fundação dispunha dos instrumentos jurídicos mais ágeis para a execução dos gastos (SG/PR-1). As decisões quanto à utilização dos recursos para a implementação das ações passavam por um comitê gestor, o que evidencia o caráter integrador dessa centralização de recursos.

Dentre outras, eram funções do comitê gestor do Cataforte III (composto por Senaes, FBB, Funasa, MMA, BNDES, Petrobras e Banco do Brasil, e coordenado pela SG/PR através da secretaria executiva do CIISC) avaliar e aprovar os planos de negócios elaborados pelas redes solidárias de empreendimentos de catadores, definindo os valores que seriam investidos (Brasil, 2013). Assim, é possível associar a esse comitê gestor a coordenação horizontal relacionada não apenas ao orçamento do projeto como à sua implementação, através da apreciação dos planos de negócios das redes solidárias.

Entretanto, embora a mobilização de recursos realizada pela secretaria executiva do CIISC tenha sido uma estratégia consciente com objetivos claros, ela revelou uma fragilidade: o efeito negativo sobre a implementação integral da política pública caso algum dos parceiros não empenhasse os recursos acordados no momento da formulação. As entrevistas situaram o princípio das dificuldades de acesso aos recursos da Petrobras e do BNDES no ano de 2014 (SG/PR-2). Com a crise política e econômica do governo federal em 2015, ocorreu a intensificação dessas dificuldades e, afinal, BNDES e Petrobras não “assinaram o cheque” destinado ao Cataforte III, “abandonando” o projeto (SENAES-1, SG/PR-1, SG/PR-2). Uma vez que cada fase da implementação do Cataforte seria financiada por um parceiro diferente, algumas delas não foram executadas.

Senaes e FBB executaram praticamente todo o recurso com o qual se comprometeram, de modo que foram executadas as capacitações, consultorias e assistências técnicas para organização das redes. Já os recursos para bens de investimento não foram empenhados por BNDES e Petrobras, de modo que as ações relacionadas a construção e reforma de galpões e

aquisição de maquinários não ocorreram. Uma vez que o Cataforte III dependia essencialmente dos bens de investimento para alcançar seus objetivos de avanços na cadeia produtiva e de aumento da inserção das redes no mercado da reciclagem (Brasil, 2013), houve um prejuízo significativo sobre o objetivo geral do projeto.

Foi possível verificar que mesmo a atuação de outros parceiros que dispunham de recursos para investimento foi comprometida. Situa-se aqui o caso da Funasa, que poderia aportar recursos para a compra de equipamentos, porém, uma vez que as cooperativas não possuíam estrutura física adequada para recebê-los, não foi possível executar integralmente essa compra (SG/PR-2). Por fim, a própria atuação da Senaes teve seu sentido comprometido, uma vez que foram desenvolvidos com as redes de empreendimentos planos de negócios que, entretanto, não conseguiriam operar plenamente na prática (SENAES-2).

Observa-se, então, a fragilidade da estratégia de mobilização de recursos desempenhada pela secretaria executiva do CIISC, fragilidade essa que evidencia os próprios limites da atuação do comitê interministerial e de sua coordenação em relação à autonomia de seus membros.

5. Considerações finais

Os casos aqui analisados abordam a atuação do Estado, por meio de suas políticas públicas, no sentido de responder às demandas dos movimentos sociais. Estes, por sua vez, têm desenvolvido novas estratégias de interação com o Estado, investindo em relações não conflituosas com suas burocracias e, inclusive, apostando na ocupação de cargos governamentais a fim de garantir o atendimento às demandas colocadas (Abers *et al.*, 2014). Nesses processos, ganham relevância os diferentes vínculos construídos entre múltiplos atores, estatais e não-estatais, bem como os processos de coordenação, negociação e de construção de consensos para a produção de políticas públicas (Ollaik & Medeiros, 2011; Pires & Gomide, 2018).

Observou-se, inicialmente, a importância da legitimação das pautas dos movimentos sociais dada por autoridades políticas. Como mostram Bichir e Canato (2018, p. 3), “[...] figuras com autoridade política são importantes para dar sustentação a esses arranjos – seja na

legitimação original da agenda, seja na coordenação rotineira das ações, ou ainda na promoção de visões compartilhadas sobre os problemas que são enfrentados.”. No nível municipal, observa-se a atuação de Celso Daniel, prefeito de Santo André, enquanto no nível federal, observa-se a atuação do Presidente Lula. Essas autoridades políticas contribuíram no sentido de abrir espaços na agenda governamental para as agendas defendidas pelos ativistas, respaldando também a atuação das burocracias e a consequente articulação de órgãos e entidades em torno dos programas.

Os casos analisados permitem discutir também a atuação das burocracias ativistas, destacando-se seus esforços para a mobilização de diferentes atores no sentido da construção de políticas públicas mais robustas e que respondessem às demandas dos movimentos sociais que representavam. Em ambos os casos, observou-se o ativismo institucional em suas concepções iniciais (Abers & Bülow, 2011; Abers *et al.*, 2014), à medida que tanto as militantes feministas, quanto os militantes da economia solidária passaram a ocupar cargos governamentais. Ademais, observou-se também o ativismo institucional em seu sentido mais amplo (Abers, 2015), uma vez que os gestores da secretaria executiva do CIISC não possuíam histórico de militância em movimentos sociais relacionados à causa dos catadores anteriormente à sua atuação nesse comitê.

Foi possível observar que embora o objetivo das burocracias de ambos os casos fosse obter uma maior efetividade das políticas públicas apresentadas, esses gestores escolheram diferentes instrumentos. Por um lado, a opção pelo consórcio justificava-se pelo fato de esse instrumento possuir maior formalidade e rigidez, o que poderia garantir a continuidade do Programa Casa Abrigo, blindando-o em relação ao jogo político; ademais, havia uma aposta na manutenção de uma implementação focada no setor público para evitar que a gestão da casa fosse relegada a uma organização social que não necessariamente compactuasse com os valores feministas que as ativistas acreditavam ser essenciais ao programa.

Por outro lado, a opção pela captação de recursos diretamente em órgãos e entidades federais justificava-se pela busca de maiores volumes financeiros e de maior agilidade na aplicação destes para a agenda da catação, aproveitando-se do contexto federal de expansão dos recursos para políticas voltadas às populações vulneráveis. Assim, a análise das escolhas desses

instrumentos revelou as diferentes concepções dos gestores envolvidos, embasadas em suas trajetórias e em suas compreensões quanto ao funcionamento do aparelho estatal e à melhor maneira de mobilizá-lo em função das agendas defendidas.

Observa-se que os instrumentos escolhidos resultaram em arranjos de governança mais compartilhados, que demandaram articulações e negociações realizadas pelas burocracias ativistas tanto em suas escolhas e consolidações, quanto em suas manutenções. É possível observar, conforme indicam Lascoumes e Le Galès (2012), que os instrumentos escolhidos organizaram as relações sociais e políticas e estabeleceram uma dada distribuição dos recursos, estruturando, assim, as políticas públicas analisadas.

Nesse sentido, no que tange à Casa Abrigo, foram compartilhados tanto recursos financeiros, de maneira proporcional às capacidades orçamentárias de cada município envolvido no consórcio, quanto recursos não financeiros, como terrenos, automóveis e funcionários. No que tange ao Cataforte III, houve a centralização de recursos financeiros em um único membro, a FBB, formando uma espécie de orçamento conjunto, cuja alocação era definida pelo comitê gestor desse projeto em um processo de coordenação horizontal.

Finalmente, fazem-se necessárias algumas considerações quanto à descontinuidade de ambos os programas, que reflete a conjuntura política federal de desmonte das políticas sociais, iniciada com o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. Essa conjuntura permite observar um desmonte mais amplo de instituições, a exemplo do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019 (Brasil, 2019), que extinguiu não apenas as diversas instâncias de participação social – dentre as quais está o CIISC –, como também a própria Política Nacional de Participação Social, sancionada por Dilma.

Cavalcante e Pires (2018) apresentam um rol de estudos que, a partir da análise detida de arranjos institucionais de implementação de políticas federais, “[...] têm revelado os processos de desconstrução das capacidades estatais em curso [...]” (Cavalcante & Pires, 2018, p. 10). Já Grisa *et al.* (2017) apresentam processos observados nas políticas de agricultura familiar, concluindo que “[...] as capacidades estatais direcionadas para grupos sociais historicamente marginalizados podem ser vulneráveis às mudanças no contexto político.” (GRISA *et al.*, 2017, p. 31).

Enquanto as fragilidades do instrumento e do arranjo de governança estabelecidos para o Cataforte III ficaram evidentes já nos anos de 2014 e 2015, em decorrência da crise econômica iniciada nesse período, o consórcio no qual se insere o Programa Casa Abrigo foi, de fato, capaz de resistir por um período mais longo. Entretanto, esse programa tem enfrentado um processo de desmonte, decorrente de uma conjuntura política de ascensão de prefeitos vinculados a partidos de direita na região do consórcio. Portanto, é possível observar que embora burocracias ativistas consigam produzir políticas públicas que efetivamente atendam às expectativas dos movimentos sociais que representam, isso só é possível em regimes democráticos nos quais os representantes políticos estejam minimamente comprometidos com os problemas sociais enfrentados por suas populações.

Referências

Abers, R. (2015). Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: Cavalcante, P. L. C., & Lotta, G. S. (Orgs.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP.

Abers, R., & Bülow, M. Von. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 13, n. 28, 52-84.

Abers, R., Serafim, L., & Tatagiba, L. (2014). Repertórios de Interação Estado Sociedade em um Estado Heterogêneo: a Experiência na Era Lula. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 02, 325-357.

Alonso, A. (2009). As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*, São Paulo, 76, 49-86.

Alves, L. G. (2015). Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e a Construção de Políticas Públicas: A casa abrigo regional. *Revista dos Estudantes de Públicas*. v. 1 n. 2. 108-124.

Bichir, R., & Canato, P. (2018) Considerações sobre a intersetorialidade nas políticas sociais. *Paper apresentado no XI Encontro da ABCP – AT Estado e Políticas Públicas*. Curitiba, PR, Brasil, 11.

Brasil. (2013). Secretaria-Geral da Presidência da República. *Termo de Referência do CATAFORTE – Negócios Sustentáveis em Redes Solidárias (Anexo I)*. Brasília: DF.

_____. (2019). Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Recuperado em 31/05/2019, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm.

Briggs, H. (2015). *Tackling wicked problems: a public policy perspective*. Melbourne: APSC.

Bronzo, C. (2010). Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 35, 119-159.

Carlos, E., Dowbor, M., & Albuquerque, M. do C. A. (2017). Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 17, 360-378.

Cayres, D. C. (2015). *Ativismo Institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República: A Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff (2011-2014)* (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Florianópolis, SC, Brasil.

Cavalcante, P., & Pires, R. (2018). Governança Pública: Construção de Capacidades para a Efetividade da Ação Governamental. Nota Técnica nº 24, *Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Grisa, C., Kato, K. Y. M., Flexor, G. G., & Zimmermann, S. A. (2017). Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. *Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, 13-38.

Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, v. 47, n. 6, 711-739.

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2012). A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 9, n. 18, 19-44.

Lavalle, A., Carlos, E., Dowbor, M., & Szwako, J. (2017) Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. Texto para Discussão nº 019/2017, *Centro de Estudos da Metrópole*, São Paulo.

Lotta, G.; Cavalcante, P. (2015). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: Enap.

Lotta, G., & Ferreira, D. (2016). Burocratas: atores entre as fronteiras do Estado e da sociedade. *40º Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu, MG, Brasil, 40.

Ollaik, L., & Medeiros, J. (2011). Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *RAP*. Rio de Janeiro 45(6), 1943-1967.

Pereira, M. C. G., & Teixeira, M. A. C. (2011). A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. *Caderno EBAPE.BR*, v. 9, n. 3, 895- 913.

Pires, R. R. C., & Gomide, A. (2018). Governança e Capacidades Estatais a partir da Abordagem dos Arranjos e Instrumentos de Políticas Públicas. *Boletim de Análise Político-Institucional - Governança*, nº 19, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Richard, I. (2010, agosto 02). *Lula sanciona Política Nacional dos Resíduos Sólidos*. Estadão – Portal do Estado de S. Paulo. Seção Sustentabilidade. Recuperado em 27/01/2018, de <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,lula-sancionapolitica-nacional-dos-residuos-solidos,589456>.

Ruzzi, M. C. M. (2018) *O papel das ideias feministas nas políticas públicas de gênero: estratégias na implementação de políticas para mulheres* (Dissertação de Mestrado). Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research. *Political Research Quarterly*, v. 61, n. 2, 294-308.

Silva, M. K., & Oliveira, G. de L. (2011) A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, no 28, 86-124.

Stella, E. A. (2018) *Interações intersetoriais nas políticas públicas de apoio aos catadores: a atuação do Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC) entre 2008 e 2014* (Dissertação de Mestrado). Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Veiga, L., & Bronzo, C. (2014) Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. *Rev. Adm. Pública*. Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, 595-620.

Significados Práticos do Monitoramento Participativo: O Caso do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento de São Paulo¹²

Practical Meanings of Participatory Monitoring: The Case of the Participatory Cycle of Planning and Budgeting of Sao Paulo

Mariana Mazzini Marcondes 

Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV)

E-mail: mariana.mazzini.m@gmail.com

Pamella de Cicco Canato

Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo (EACH/USP)

E-mail: pamellacanato@gmail.com

Anna Funaro Mortara 

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV)

E-mail: anna.funaro.mortara@gmail.com

Larissa Carolina de Almeida Marco

Secretaria Municipal de Gestão Estratégica e Inovação, Cotia, São Paulo

Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo (EACH/USP)

E-mail: lcamarco@hotmail.com

Resumo: A ampliação e consolidação de mecanismos participativos tornaram-se centrais nos debates teóricos e políticos sobre a democratização do Estado brasileiro nas últimas décadas. Parte deles incide sobre a implementação de política pública, o que contribuiu para emergirem iniciativas de monitoramento participativo. Mas quais são os significados de monitoramento participativo construídos na prática dos sujeitos nele envolvidos? É nosso objetivo, neste artigo, contribuir com respostas a essa pergunta, a partir da investigação de um estudo de caso único; o Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento da prefeitura de São Paulo (2013-2017). A análise se organizou em torno de quatro dimensões do monitoramento participativo: o que é monitorar, o que é monitorado, quem participa e quais são as estratégias mobilizadas. Na conclusão, identificamos que sua definição envolve um tipo de interação em que Governo e

¹Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa no Campos de Públicas (ENEPCP) em Brasília, em 2015 e no VII Encontro de Administração Pública e Governança (ENAPG), em São Paulo, em 2016. Agradecemos a todas as contribuições recebidas em ambos. Algumas das autoras contaram com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) (Código de Financiamento 001), razão pela qual agradecemos o apoio.

²As ideias e opiniões expressas no presente artigo são pessoais das autoras, não podendo ser imputadas às organizações às quais eventualmente estejam filiadas.

Sociedade Civil buscam persuadir um ao outro a se engajar em suas prioridades, visando conquistar apoio em torno delas, por meio de acompanhamento da implementação de políticas. Esperamos, com essa investigação, subsidiar esforços teóricos e práticos de aproximação dos estudos de participação social e de política pública, especificamente aqueles que tenham o monitoramento participativo como uma categoria chave para essa intersecção.

Palavras-Chave: Participação Pública; Política Pública; Governo Local; Orçamento Participativo.

Abstract: The expansion and consolidation of participatory mechanisms have become central to the theoretical and political debates on the Brazilian state democratization in recent decades. Part of them focuses on the implementation of public policy, which contributed to the emergence of participatory monitoring initiatives. But what are the meanings of participatory monitoring built by the actors who participate? This article aims to help to answer this question, by a single case study; the Participatory Cycle of Planning and Budgeting of São Paulo (2013-2017). The analytical framework built was based on four-dimensions of participatory monitoring: what is monitoring; what is monitored; who participates; and what strategies are mobilized. In conclusion, we identified that this definition involves an interaction in which government and civil society try to persuade each other to engage with their priorities, winning public support, through participatory monitoring of policy implementation. Through our research we hope to contribute to the theoretical and practical efforts to bring public participation and public policy studies closer together, specifically those that have in participatory monitoring a key category.

Keywords: Public Participation; Public Policy; Local Government; Participatory Budget.

1. Introdução

A ampliação e consolidação de mecanismos participativos tornaram-se centrais nos debates teóricos e políticos sobre a relação Estado-sociedade no Brasil, sobretudo no processo de redemocratização, que se intensificou na década de 1980 (Souza, 2001; Cohn, 2011; Souza & Silva, 2017). Ainda que a democratização do Estado por meio da participação social seja uma dinâmica que articula, contraditoriamente, mudanças e permanências, iniciativas como conselhos, conferências, orçamentos participativos, audiências e consultas públicas permitiram o engajamento de uma multiplicidade de sujeitos nas arenas de disputas e negociações de políticas públicas, qualificando-as e conferindo-lhes legitimidade (Cohn, 2011; Lavalle, 2011; Szwako, 2012; Pires & Vaz, 2014).

Parte dos mecanismos participativos incide sobre a implementação de políticas públicas, tema que ganhou notável importância nos estudos de política pública nas últimas décadas (Faria, 2012;

Lima & D'Ascenzi, 2013; Hill & Hupe, 2014; Lotta, Pereira, & Bichir, 2018; Lotta, 2019, O'Toole Jr., 2010). Nesse campo, paulatinamente, tem se dado maior atenção às abordagens da implementação que a compreende como uma trama que enreda complexas interações sociais, nas quais sujeitos disputam e negociam decisões, ativando diferentes pontos de vistas e valores.

Na análise da implementação é possível depreender o que Draibe (2001) denomina de estratégias de implementação de programas ou políticas, considerando as redes de cooperação e conflitos entre sujeitos, situados espacial e temporalmente, podendo ser atribuído um componente participativo a essas análises. Das interfaces práticas e teóricas entre a implementação e a participação social emergem iniciativas como as de monitoramento participativo, quer por meio de mecanismos existentes, quer pela criação de novos (Avelino & Santos, 2014).

Os significados constitutivos do monitoramento participativo são diversos e, ainda que seu delineamento possa ser subsidiado por conceitos provenientes de estudos de política pública e de participação social, argumentamos que é possível depreendê-los também da reflexão sobre as práticas cotidianas (Spink, 2003; 2008) de monitoramento participativo.

Neste contexto, o propósito desse artigo é investigar os significados de monitoramento participativo construídos e negociados nas práticas cotidianas dos sujeitos. Para isso, realizamos um estudo de caso único, no qual investigamos o Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento da prefeitura de São Paulo. O Ciclo foi realizado entre 2013 e 2016, durante a gestão do prefeito Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT).

Este artigo está organizado em seis seções, incluindo esta introdução. Na segunda delas, introduzimos uma revisão panorâmica da literatura sobre participação social no planejamento e orçamento, enfocando o surgimento e declínio do Orçamento Participativo (OP) para, em seguida, caracterizamos o monitoramento participativo. Na terceira parte, apresentamos nosso arcabouço teórico-metodológico, enfocando a importância do cotidiano, das práticas e dos micro-lugares na construção de significados, tomando como base Spink (2003; 2008).

Na quarta seção, descrevemos o caso investigado, por meio da reconstrução do histórico do Ciclo Participativo, no qual se inscrevem a criação do Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos (CPOP) e de seu monitoramento participativo. Em seguida, refletimos sobre os significados práticos do monitoramento participativo, tendo em vista quatro dimensões (o que é

monitorar; o que é monitorado; quem participa; e quais são as estratégias mobilizadas), enfatizando as potencialidades e os limites identificados por participantes do CPOP.

Finalmente, nas considerações finais, apresentamos uma síntese dos significados investigados nesse percurso, assim como apontamos limitações e possíveis contribuições dessa pesquisa. Por meio dela, esperamos contribuir com esforços teóricos e práticos de aproximação dos estudos de participação social e de política pública, especificamente aqueles que tenham o monitoramento participativo como uma categoria chave para essa intersecção.

2. Participação no planejamento orçamentário e no monitoramento: um panorama

2.1. Participação no planejamento orçamentário em governos locais: breve histórico

Um marco histórico para o surgimento e o fortalecimento de instituições participativas no Brasil foi a o processo de redemocratização, que resultou na Constituição Federal de 1988 (CF-88). Nesse momento, ganhou força a luta pela democratização da ação estatal, por meio da descentralização e participação social, a fim de renovar a relação Estado-sociedade e diversificar as formas de representatividade política (Souza, 2001; Farah, 2006; Cohn, 2011; Souza & Silva, 2017). Com isso, múltiplas experiências participativas disseminaram-se pelo país, a exemplo dos conselhos de políticas públicas, as conferências, as audiências e consultas públicas (presenciais ou digitais) (Genro & Souza, 1997; Cohn, 2011; Lavalle, 2011; Szwako, 2012; Pires & Vaz, 2014).

As primeiras experiências de participação no planejamento orçamentário reverberaram essa conjuntura. O Orçamento Participativo (OP) foi realizado inicialmente em gestões locais lideradas pelo PT, entre as décadas de 1980 e 1990, a exemplo de Porto Alegre e Belo Horizonte (Genro & Souza, 1997; Avritzer & Vaz, 2013; Souza & Silva, 2017). Como observa Bezerra (2017), o sucesso dessas experiências tornou o OP a vitrine do que esse partido intitulava de modo petista de governar. Com efeito, a investigação de Avritzer e Vaz (2013) aponta que o partido foi responsável pela autoria de mais de 90% das iniciativas de OP entre 1989-1992, percentual que caiu para 65% entre 2005-2008. Sua expansão não se limitou, contudo, ao PT. Ainda segundo Bezerra (2017), entre 1989 e 2012, o OP foi adotado em 256 prefeituras no país,

cujos governos abrangiam diferentes composições partidárias.

Oliveira (2016, p. 219) define o OP como “uma política de participação social, cujo objetivo é incluir a população no processo de alocação orçamentária”. Em torno dessa iniciativa de participação no processo orçamentário, estabeleceu-se, progressivamente, um consenso. Isso pode ser atribuído, em alguma medida, às particularidades de sua dinâmica. Segundo Avritzer (2008, p. 45), ela contempla “uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais, capaz de gerar mecanismos de representação da participação”. Trata-se de uma dinâmica para a democratização das decisões orçamentárias suficientemente flexível para ser experimentada em diferentes territórios, em níveis local, nacional e internacional (Oliveira, 2016).

As experiências de implantação de OPs apresentaram resultados variados (Tatagiba & Teixeira, 2006; Avritzer, 2008; Oliveira, 2016; Marin & Guerrini, 2017; Souza & Silva, 2017). Isso concorreu para que, a despeito da rápida disseminação da iniciativa, tenha havido, mais recentemente, um declínio na sua adoção. Como observa Bezerra (2017), foi igualmente importante a mudança das regras do jogo orçamentário e a chegada do PT ao governo federal. Em relação ao primeiro fator, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituída em 2000, diminuiu a autonomia decisória dos municípios em relação a seus orçamentos. Além disso, os governos petistas, em âmbito federal, deram prioridade a outros mecanismos participativos, como as conferências, os conselhos e as audiências públicas, inclusive para garantir a participação na elaboração do planejamento orçamentário (Avelino & Santos, 2014).

O declínio do OP não significou o fim das inovações institucionais em participação no planejamento orçamentário. Segundo Avelino e Santos (2014), o fato de que o OP era a iniciativa mais conhecida o projetou como um parâmetro para averiguar a existência da participação social no planejamento orçamentário. No entanto, os autores observam que outras formas participativas são possíveis, a exemplo do monitoramento participativo.

2.2. O monitoramento participativo

As iniciativas de monitoramento participativo, diferentemente do OP, são mais recentes e não possuem o mesmo nível de disseminação na prática e na teoria da gestão pública. Em buscas nos repertórios digitais Scientific Electronic Library Online (Scielo) e Scientific

Periodicals Electronic Library (Spell), não identificamos nenhum resultado no Spell e apenas três artigos foram encontrados no Scielo, todos publicados entre 2018 e 2019 e relacionados às temáticas ambientais .

Partindo da análise de Dias e Seixas (2019) sobre o monitoramento participativo na gestão da pesca, é possível argumentar que, a despeito das diferentes políticas públicas que podem ser objeto do monitoramento participativo, há elementos comuns. Sua adoção envolve, em alguma medida, a criação de espaços de discussão e trocas entre quem decide e implementa uma política, com sujeitos que guardam relação com ela, incluindo beneficiários(as). Assim, mecanismos participativos que permitam interações entre poder público, sociedade civil organizada e população beneficiária podem contribuir para o desenho de políticas, contemplando suas metas e metodologias de acompanhamento, podendo constituir-se em uma arena de aprendizagem (Dias & Seixas, 2019).

Segundo Avelino e Santos (2014), em nível federal, o surgimento do monitoramento participativo ocorreu durante a elaboração do Plano Plurianual (PPA) referente ao quadriênio de 2012-2015. Tratou-se de uma resposta às críticas de participantes no planejamento orçamentário, segundo as quais as propostas formuladas não eram efetivadas durante a implementação dos planos, e, ainda, faltavam mecanismos para monitorar esse processo. Para responder a essas críticas, foi criado, em 2012, o Fórum Interconselhos, que desenvolveu uma estratégia de consolidar agendas transversais do PPA e pactuar entre participantes uma forma de monitoramento participativo dessas ações (Avelino & Santos, 2014).

A criação do Fórum Interconselhos não inaugurou o monitoramento de ações governamentais, com participação social. Ao contrário, algumas das atividades exercidas pelos conselhos de políticas públicas guardam semelhança com o monitoramento participativo. Os conselhos são, em regra, compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, tendo como função negociar consensos e conflitos acerca das políticas setoriais (educação, cultura, assistência social etc.), sendo frequentemente atribuído a eles a competência de acompanhar a implementação de políticas públicas (Tatagiba, 2007). Cada conselho, entretanto, constrói diferentes práticas participativas, podendo tanto enfatizar o planejamento e a formulação, quanto a fiscalização, monitoramento e avaliação da implementação (Almeida &

Tatagiba, 2012).

Iniciativas como o Fórum Interconselhos e os conselhos de políticas públicas guardam semelhanças, mas também possuem diferenças. A principal diferença é que a atuação dos conselhos envolve, em regra, áreas setoriais. O esforço do Fórum, em contrapartida, foi de articular uma perspectiva mais abrangente, perpassando múltiplos setores para o acompanhamento do planejamento orçamentário federal, enfocando o monitoramento participativo como estratégia.

O conceito de monitoramento nos remete aos estudos de política pública, e, especificamente, às análises sobre implementação (Faria, 2012; Lima & D'Ascenzi, 2013; Hill & Hupe, 2014; Lotta, Pereira, & Bichir, 2018; Lotta, 2019). Como observa Draibe (2001), na análise da implementação é possível identificar, em cada programa ou política, as estratégias que são mobilizadas nessa etapa. Essas estratégias envolvem orientações e preferências de sujeitos, que atuam em redes de cooperação e conflito, em determinados contextos espaciais e temporais.

Assim como há diversas abordagens da implementação, também existem diversas concepções sobre monitoramento. Tomando como base a compreensão da implementação como uma mera execução de políticas previamente formuladas, a tendência é de conceber o monitoramento como um acompanhamento contínuo, para evitar desvios de rota em relação ao planejado. A medida em que se atribui maior complexidade à implementação, o monitoramento também passa a ser visto como uma atividade de interação entre responsáveis por uma política e interessados nela, em que um conjunto de decisões são tomadas, negociando-se e disputando-se o curso da ação estatal, mobilizando-se diferentes valores e pontos de vista.

O'Toole Jr. (2010) considera que o processo de implementação pode se tornar “mais espinhoso” em contexto interorganizacionais, propondo-se a analisar como as relações podem influenciar esse processo e suas implicações práticas para aqueles que estão tentando obter êxito com as políticas implementadas. Nesses contextos interorganizacionais, que são cada vez mais frequentes na gestão pública brasileira, a tentativa de implementar uma política envolve a capacidade de indução de atores à cooperação, além da necessidade de coordenação de diferentes interesses e prioridades. Neles, o papel ativo dos sujeitos é valorizado, em sua dinâmica de construção de cooperações e de gestão de conflitos.

Uma outra possibilidade de articulação da participação com o monitoramento remete à transparência na gestão pública (Abrucio & Loureiro, 2004). Nesse caso, o monitoramento participativo se torna uma condição para o acesso cidadão à informação sobre políticas públicas, promovendo accountability e garantindo o controle social, por meio do compartilhamento de informações do Estado com a sociedade (Marin & Guerrini, 2017).

Nas múltiplas concepções de monitoramento da implementação, sucintamente mapeadas nesta seção, a incorporação de uma dimensão participativa pode contribuir para democratizar o processo de políticas públicas. Para aprofundarmos a reflexão sobre o delineamento dos significados do monitoramento participativo, entretanto, é fundamental transbordarmos o debate teórico e enfocarmos as práticas cotidianas dos sujeitos.

3. Metodologia: análise dos significados a partir das práticas e do cotidiano

A realidade social materializa-se no cotidiano, em seus “microlugares”, como observa Spink (2003; 2008). É na mesa de jantar em que uma família se reúne, na feira onde se compra frutas frescas e nas esquinas das grandes cidades que as práticas cotidianas dos sujeitos se perfazem, (re)produzindo e disputando significados. O mesmo pode ser dito em relação ao cotidiano da gestão pública; é nos hospitais e nas salas de aula, mas também nas repartições públicas e em suas salas de reunião que atrizes e atores interagem, (re)significando suas práticas. Esses lugares não são apenas espaços físicos, mas são lugares sociais (Spink, 2003; 2008).

A abordagem epistemológica proposta por Spink (2003; 2008), que confere centralidade às práticas cotidianas, reconfigura a compreensão sobre o “quem”, o “o que”, o “quando” e o “onde” da pesquisa. Vistas nessa outra perspectiva, pesquisadoras e pesquisadores não são portadores(as) de uma verdade generalizável (a verdade científica), mas como quem porta argumentos e pontos de vista, assim como outros sujeitos que interagem nos “microlugares” em que se realizam as pesquisas.

A própria noção de campo se transforma nessa abordagem; ele não é um lugar ao qual pesquisadores(as) vão para realizar observações de um fenômeno, como se fossem visitar um animal no zoológico, ou em seu habitat natural, nos termos de Spink (2003; 2008). Ao contrário, nela, quem pesquisa compartilha de práticas e saberes forjados na situação social pesquisada,

decorrente da participação ativa na construção das experiências. Trata-se do que Spink (2003) denomina de “campo-tema”, um feixe de sentidos construídos socialmente, indissociáveis de uma situação social, no qual pesquisadores(as) se inscrevem e com ele interagem.

A epistemologia do cotidiano e das práticas proposta por Spink (2003) tem consequências teórico-metodológicas. Ela implica um olhar atento aos “microlugares” e aos seus encontros e desencontros, convidando a um trajeto que parta da prática cotidiana para a teoria, e não o inverso.

Tomando como base esse enquadramento teórico-metodológico mais geral é que realizamos a construção e a análise dos dados de nossa pesquisa sobre monitoramento participativo. Em nosso trajeto, optamos por um estudo de caso único (Stake, 1998; Gibbs, 2009), a fim de realizarmos um exame contextual, qualitativo e em profundidade.

A escolha do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento de São Paulo, durante a gestão de Fernando Haddad (2013-2016), deveu-se, primeiramente, à inserção das pesquisadoras nesse campo-tema, enquanto participantes das disputas e negociações do monitoramento participativo nessa experiência. Mas não apenas. A investigação do Ciclo é também relevante pois, em seu âmbito, foi discutida a construção de uma metodologia de participação em que o monitoramento participativo foi central (Paulani, Teixeira, & Marcondes, 2014; Marcondes & Canato, 2015).

Nossa opção pelo caso analisado reconhece a importância dos municípios brasileiros para promover e disseminar inovações institucionais, especialmente em relação à participação social (Farah, 2006, Marin & Guerrini, 2017). O adensamento teórico a partir de práticas inovadoras tem, portanto, potencial para subsidiar a formação e revisão de agendas de pesquisa no campo de políticas públicas. Ademais, ao enfocarmos as dinâmicas e as rotinas de estruturação de uma iniciativa participativa, vamos de encontro com a preocupação de Laval (2011), para quem é fundamental pesquisar os processos participativos, buscando depreender implicações mais gerais que contribuam à construção de teorias. Em nosso caso, a investigação desses processos enfoca as práticas cotidianas, buscando subsidiar esforços de construção teórica.

A inscrição das pesquisadoras no campo-tema do Ciclo Participativo criou condições para não apenas acessar os significados construídos nessas práticas de forma privilegiada, mas

também compartilhar ativamente dessa construção. Sem negar a condição de agentes do “campo-tema” investigado, entretanto, buscou-se renegociar papéis, como se depreende do trecho abaixo, extraído da transcrição de uma das entrevistas:

Entrevistadora: A gente fez um roteiro. Vou colocar para gravar aqui. Mas é um roteirinho tranquilo, a gente nunca vai esconder que a gente trabalha junto, que a gente tem um processo junto da discussão do Ciclo. Mas a ideia é ouvir sobretudo o senhor, em relação a algumas questões sobre o Ciclo Participativo, sobre a sua vida como conselheiro, conselho participativo, mas, sobretudo, sobre a atividade do monitoramento, e aí eu queria fazer uma pergunta para o senhor, que é uma pergunta bastante aberta...

Entrevistado(a): Senhor? (Risos)

Entrevistadora: Viu? Já virei outra pessoa (risos). (Cons. 1, 2015)

A partir da experiência no “campo-tema” foi que se definiram as técnicas de pesquisa qualitativa. Para empregá-las, enfocamos o setor da saúde por ter sido ele que agregou maior número de projetos priorizados no CPOP, no período analisado (Marcondes & Canato, 2015).

Os dados mobilizados na descrição dos casos ancoraram-se na revisão de referências bibliográficas e na análise documental, constituindo-se o contexto em que se inscrevem os significados práticos do monitoramento participativo. Esses foram acessados, sobretudo, por meio de sete entrevistas semiestruturadas, sendo quatro delas com membros da Comissão de Monitoramento do CPOP e três com integrantes da Secretaria Municipal da Saúde (SMS) – duas com gestores(as) e uma com técnico(a). Às pessoas entrevistadas foi garantido o sigilo ; as entrevistas estão identificadas e numeradas, respectivamente, da seguinte forma: Cons. 1, Cons. 2, Cons. 3 e Cons. 4; e Gest. SMS 1, Gest. SMS 2 e Técn. SMS.

Por fim, na análise dos resultados, optamos por trabalhar com categorias “nativas”, ou seja, mantendo as terminologias utilizadas pelos sujeitos da pesquisa, sem reinterpretá-las a partir de conceitos teóricos. Dessa forma, mantivemos o vínculo entre a reflexão produzida na pesquisa e as práticas cotidianas produtoras.

4. O Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento da Cidade de São Paulo

Em São Paulo, em 2012, a eleição para prefeito de Fernando Haddad despertou

expectativas em relação à ampliação e consolidação de mecanismos participativos. Tanto pela tradição petista em relação ao tema, quanto em decorrência dos compromissos assumidos pelo candidato com as agendas de participação e descentralização durante a campanha eleitoral, a exemplo da proposta de instituição do OP (Marcondes & Canato, 2015; Peres & Mattos, 2017; Marin & Guerrini, 2017).

Em 2013, com o início de seu governo, foi elaborado o “Programa de Metas (2013-2016): versão participativa” (São Paulo, 2013). A obrigatoriedade de formulação de Programa de Metas pelas gestões municipais foi instituída na cidade de São Paulo, por lei, em 2009, o que, em si, já representara uma inovação no modelo participativo em comparação ao OP (Marin, 2016). Isso porque o objetivo do Programa de Metas é estabelecer pontes entre os compromissos eleitorais e o planejamento orçamentário e setorial das gestões, ao longo dos quatro anos de sua duração (Marcondes & Canato, 2015; Marin, 2016; Marin & Guerrini, 2017).

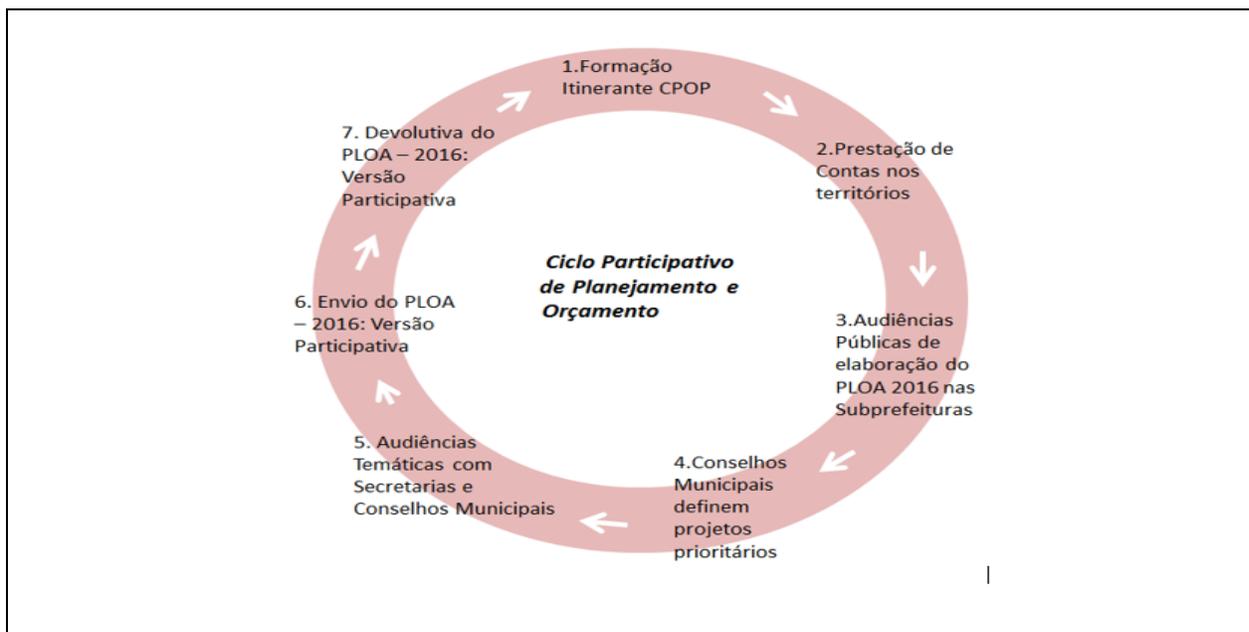
Na gestão Haddad, registrou-se um esforço de ampliar a participação social na elaboração de instrumentos de planejamento, por meio da triangulação de demandas apresentadas pela população em audiências públicas, compromissos assumidos durante a campanha eleitoral e negociações das prioridades com o conjunto dos órgãos de governo (Peres & Mattos, 2017). Ao final da elaboração do Programa, de forma participativa, uma de suas metas definidas foi a implementação de um Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento, que se projetou como uma alternativa ao OP.

A espinha dorsal da constituição do Ciclo tornou-se a criação de um novo conselho: o CPOP. Criado em 2014, ao CPOP foi conferida a missão de formular, mobilizar e avaliar a execução de uma proposta de participação no planejamento orçamentário da cidade, nos termos do Decreto n. 54.837 (2014), o que foi realizado por meio da criação de uma metodologia participativa de elaboração de leis orçamentárias. Ele era composto por 106 membros titulares – e respectivos suplentes –, contemplando critérios de pluralidade de representação. O grupo com maior força dentro do CPOP era o proveniente dos Conselhos Participativos Municipais (CPMs), cujos membros eram eleitos em cada uma das 32 subprefeituras. Sua complexa composição buscou diferenciar o CPOP dos conselhos gestores de políticas públicas, o que é reconhecido por uma das pessoas entrevistadas:

O trabalho do CPOP é bastante interessante porque consegue reunir todos os territórios e todas as temáticas em um único lugar. Quer dizer, acho que é o único conselho que tem essa característica. Embora tenha o Conselho da Cidade que é amplo, né? Mas o CPOP consegue trazer diversos segmentos em um único espaço. A diversidade é grande e as discussões são boas (CONS. 2, 2015).

O CPOP permaneceu ativo até o final da gestão Haddad, em dezembro de 2016. Com o início da gestão do então prefeito eleito, João Dória, em 2017, o Conselho foi extinto, por meio do Decreto n. 57.802 (2017). Durante a sua (breve) existência, ele organizou uma metodologia participativa para o Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento, desenvolvida e aplicada durante 2014-2016. Ela foi estruturada em um conjunto de iniciativas realizadas anualmente que coincidiam com o calendário de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). A figura a seguir reproduz o mencionado Ciclo.

Figura 1: Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento da Prefeitura de São Paulo



Fonte e elaboração: Secretariado-executivo do CPOP.

Como é possível depreender da Figura 1, a metodologia participativa previa que o ciclo anual de participação se iniciava com atividades formativas e com prestação de contas no território. Sequencialmente, os conselhos que integravam o CPOP definiam projetos prioritários para a elaboração da LOA. A viabilidade dessas propostas era discutida com as secretarias governamentais, por meio de audiências temáticas (saúde, educação, infraestrutura etc.). Dessa

forma, a definição dos projetos, no Ciclo, não tinha caráter deliberativo, mas visava à organização de uma agenda de reivindicação e negociação dos diversos conselhos da cidade junto ao governo municipal.

As negociações conduzidas pelo CPOP faziam parte da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), encaminhada pelo Executivo ao Legislativo. Após sua aprovação pela Câmara de Vereadores, realizavam-se devolutivas com participantes do Ciclo, para apresentar quais projetos prioritários haviam sido efetivamente integrados à LOA (São Paulo, 2014a). Em regra, os projetos enfatizavam investimentos em obras, como corredor de ônibus, Unidade Básica de Saúde (UBS) ou escola, sendo que a maior parte das demandas se concentrava no setor de saúde.

Durante o período de vigência da LOA, os projetos prioritários podiam ser redefinidos pelos conselhos, e eles se tornavam objeto do monitoramento participativo, de responsabilidade da Comissão de Monitoramento do CPOP. A Comissão era composta por 40 membros do Conselho, embora não fosse vedada a participação nas reuniões dos demais membros do Conselho.

A rotina de trabalho da Comissão consistia em reuniões mensais com secretarias, as quais eram convidadas a atualizar as informações do andamento de cada projeto prioritário, além de esclarecer dúvidas e articular agendas nos territórios. Com isso, a Comissão se consolidou como uma arena de pactuação e negociação dos rumos das prioridades elencadas para a cidade nos territórios (São Paulo, 2014b).

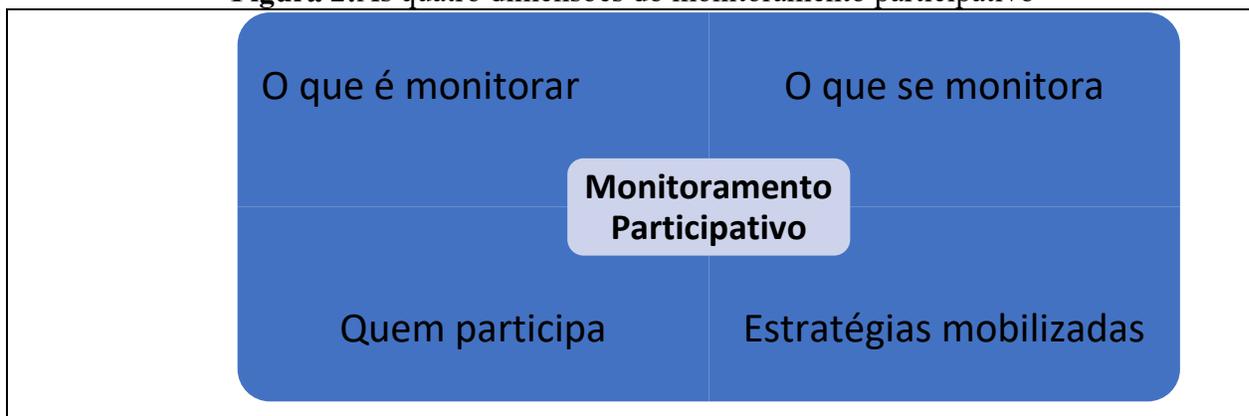
Com base nessa caracterização é possível constatar que, como assinalam Paulani, Teixeira e Marcondes (2014), a proposta do Ciclo era distinta da tradição do OP, que apresentamos anteriormente. O Ciclo não era deliberativo, mas tampouco se restringia a uma parcela do orçamento, como o OP, abarcando desde a etapa de planejamento até o monitoramento da implementação. Além disso, o Ciclo integrava diferentes mecanismos participativos, como conselhos, audiências e interfaces digitais, como o Sistema de Monitoramento do Programa de Metas (Marcondes & Canato, 2015). Finalmente, a principal inovação do Ciclo foi a definição de uma metodologia específica para o planejamento e o monitoramento do orçamento da cidade de São Paulo (Peres & Mattos, 2017).

É a partir dessa caracterização mais geral do caso que apresentamos, na próxima seção, uma reflexão acerca dos significados práticos do monitoramento participativo, forjado nas interações entre participantes, no contexto das atividades do CPOP.

5. Os significados práticos do monitoramento participativo

Para compreendermos os significados do monitoramento participativo no caso analisado, convidamos participantes do CPOP para refletir sobre essas práticas, por meio das entrevistas. Para a análise, tomamos como ponto de partida a discussão de Draibe (2001) acerca das estratégias de implementação de políticas, enfocando o que se implementa, os sujeitos que dela participam, sua temporalidade e espacialidade. A sistematização dos resultados considerou quatro dimensões, sintetizadas na figura a seguir, por meio das quais pudemos (re)construir os significados do monitoramento participativo, em suas múltiplas camadas, considerando suas potencialidades e limitações.

Figura 2:As quatro dimensões do monitoramento participativo



Fonte e elaboração próprias

Em relação à primeira dimensão (“o que é monitorar”), o Cons.1 (2015) destacou que “o monitoramento, todos nós entendemos que é você estar acompanhando o que está acontecendo” (CONS. 1, 2015). A relação com o que foi inicialmente planejado também foi sublinhada, sendo que “o monitoramento é o acompanhamento de algo que foi planejado. Que

está previsto e que precisa ser monitorado para ver se vai cumprir” (Cons. 2, 2015). Como arrematou a Cons. 4 (2015), trata-se de: “você garantir que tenha continuidade e que seja cumprido até o final do Ciclo”. Enfatizou-se, assim, o acompanhamento de etapas que representavam “avanços” (Cons. 4, 2015) no andamento de projetos “desde a constituição, o projeto, a obra, as fases que ele está caminhando” (Cons. 3, 2015).

Os projetos do Ciclo correspondiam a “o que se monitora”. Como vimos na seção anterior, eles envolviam, em regra, investimentos em obras que o governo havia se comprometido a realizar, por meio do Programa de Metas, vistos a partir de um recorte territorial.

Em relação a esses projetos, um aspecto relevante da dinâmica da relação governo-sociedade civil dizia respeito à aproximação ou distanciamento entre as prioridades governamentais e as de conselheiros(as). Como explicou Cons. 4 (2015): “deve ser mais difícil para as pessoas que as metas não são a prioridade ‘número um’ do governo. Deve ser mais angustiante. E isso tem vindo para a mesa”. Ou seja, havia uma expectativa de que o monitoramento trouxesse não apenas informações que pudessem ser divulgadas por representantes às suas comunidades, mas que elas também fossem notícias positivas. Esses avanços poderiam ser capitalizados politicamente por participantes do monitoramento que, por serem majoritariamente membros dos CPMs, eram eleitos nos territórios, e deviam prestar conta a seu eleitorado.

Isso nos remete à terceira dimensão do significado de monitoramento participativo; “quem participa”. O monitoramento participativo era realizado por membros de uma comissão do Conselho constituída para esse fim, a Comissão de Monitoramento do CPOP. Ela assumiu a responsabilidade de acompanhar o andamento da implementação dos projetos prioritários, por meio de reuniões periódicas entre representantes governamentais e da sociedade civil.

O objetivo da Comissão era superar a forma de monitoramento burocrática, ao trazer a participação para dentro de sua rotina (Cons. 2, 2015), e estabelecer uma dinâmica de ser um “lugar de criação, entendimento e pergunta direta” (Cons. 4, 2015). Era por meio dessa rotina de monitoramento que se permitia “sentir no governo se tem retorno, se o olho brilha, se a pessoa tem aquela informação protocolarmente ali, com uma resposta padrão, ou se ela está realmente sendo questionada em várias instâncias” (Cons. 4, 2015).

Para o(a) Cons. 2 (2015), a restrição do monitoramento participativo à rotina de trabalho da Comissão de Monitoramento configurava um limitador, uma vez que as informações geradas não necessariamente chegavam à população. Nesse caso, o acesso às informações foi garantido a um grupo pequeno de membros do Conselho. Isso foi agravado pela especialização produzida pela rotina da Comissão, tornando mais difícil a ampliação de participantes e, por conseguinte, a democratização do espaço. É possível reconhecer, nessa endogenia do Ciclo, o que Cohn (2011) denomina de “elitização e burocratização” da participação social, em que ela se torna um ofício deslocado da dinâmica social.

Essa limitação foi agravada por uma opção definida, durante a realização do Ciclo, de substituir as plenárias regionais de prestação de contas por reuniões ordinárias e extraordinárias dos CPMs (São Paulo, 2015b). Originalmente, as plenárias seriam semelhantes às audiências públicas e, portanto, abertas a público, com ampla mobilização. Dessa forma, o Ciclo restringiu-se às rotinas dos conselhos, seja do CPOP, seja dos 32 CPMs das subprefeituras da cidade.

O perfil da representação governamental na interlocução com quem monitora era um aspecto fundamental para o desenvolvimento dos trabalhos da Comissão. Para o Cons. 1 (2015) a “Comissão de Monitoramento tem esse ponto positivo que é você ter contato com os membros da secretaria”, e “o objetivo dela é você receber o retorno do governo”. Nesse sentido, era fundamental a presença de representantes governamentais com poder decisório, por meio da presença de “um subsecretário, um chefe de gabinete, ou alguém que vem representar a secretaria para dar o retorno” (Cons. 1, 2015).

Complementarmente, era importante a participação de membros do governo inseridos no processo de implementação, que conhecessem a “parte mais prática” dos projetos, porque, assim, “sai um pouco da teoria e vai para parte prática, porque ele está lá operando” (Cons. 1, 2015). Um desafio identificado para a efetivação do monitoramento participativo foi que as representações governamentais nem sempre correspondiam a esse perfil, sendo, frequentemente, “aquela pessoa típica de sair com o pires na mão atrás de informação dentro da secretaria” (Gest. 2 Sms, 2015).

Por fim, buscando depreender a estratégia de implementação (Draibe, 2001), evidenciamos duas, que se relacionavam e retroalimentavam: “acesso à informação” e

“negociação permanente”.

O acesso à informação consistia em: "uma maneira do governo prestar conta para a sociedade, e a sociedade receber essa informação nessa devolutiva do que é que ele está fazendo naquele momento ou com aqueles projetos que negociamos para serem prioritários" (Cons. 1, 2015)". Tratava-se, em uma primeira camada, de garantir transparência e accountability.

O acesso à informação também servia, em uma segunda camada, como um “processo pedagógico invertido”, como denomina Gest. 2 Sms (2015). Nele, “não é só a população trazendo uma demanda, mas ela entendendo a dificuldade da gestão e da execução”. Nesse caso, segundo o Cons. 1 (2015): “Se não dá para fazer a UPA no próximo ano, a secretaria tem que dizer ‘olha, existe essa outra alternativa’ e a gente não tem como não apoiar, certo?”.

Além disso, não apenas membros do Conselho buscavam informações sobre os avanços dos projetos junto aos representantes governamentais. Esses também o faziam junto àqueles, testando a validade de seu planejamento e, ainda, identificando potenciais conflitos e possíveis alternativas para a sua superação. Essa terceira camada se depreende da fala do(a) Gest. Sms 2 (2015):

A ideia de ciclo é que é o momento em que você consegue fazer um diálogo com a população para testar aquilo que a sua equipe técnica está falando, porque o gestor tem um conhecimento limitado das coisas, então estamos fazendo de validade do planejamento que você está fazendo e, por outro lado, tem na volta, para a população entender a dificuldade de gestão.

De forma complementar ao acesso à informação, a segunda estratégia era a “negociação permanente”. Ela presumia que o processo decisório era diluído ao longo da implementação dos projetos priorizados, e que essas decisões poderiam ocorrer a partir do diálogo constante entre governo e conselheiros(as). Assim, o monitoramento era compreendido como um processo de (re)negociações, podendo equalizar a pressão política, decorrente da participação social, através da indicação de alternativas às demandas sociais e, dessa forma “afinar a viola” (Gest 2 Sms).

Um outro aspecto intrínseco dessa segunda estratégia depreende-se da fala de uma conselheira, durante uma reunião do pleno do CPOP, que “ressaltou a importância de monitorar e cobrar porque o Programa de Metas, principalmente em relação aos idosos, não está saindo do

papel” (São Paulo, 2015a, p. 6). Ou seja, monitorar era também pressionar o governo para que as ações saíssem do papel. Como avaliou o Técn. SMS “eu posso acelerar este ou aquele outro hospital na medida em que eu encontro uma pressão maior”. A estratégia de negociação permanente, portanto, não excluiu o conflito, antes o pressupôs.

Com efeito, essa segunda estratégia envolveu uma combinação de pressão e diálogo, permitindo que o processo de participação não se restringisse a um único momento de decisão. Assim, os significados práticos do monitoramento iam além da camada da correção de desvios de rotas da implementação em relação à formulação. Isso tornava mais complexa a compreensão do processo decisório e, por conseguinte, da participação nele.

Por fim, por essa estratégia, governantes tentavam engajar mecanismos participativos em torno de projetos que julgassem importantes, com a “acumulação de poder” em torno deles, como destacado pelo(a) Gest. 1 SMS (2015):

Mas o que que preocupa mais um governante, ou um gestor, é lógico que é deixar um legado e fazer as entregas, mas é a combinação de como as entregas serão avaliadas no final do seu mandato. Então temos uma combinação entre projeto de governo realizado e acumulação de poder em torno desse projeto que é decisiva para que o conjunto do governo assuma, não só o processo participativo, mas as entregas de qualquer processo de planejamento como algo muito importante para o governo.

6. Considerações Finais

O Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento da Cidade de São Paulo foi uma experiência recente e de curta duração; ela se iniciou em 2013 e foi encerrada em 2017. Na conjuntura atual, não apenas essa iniciativa participativa viu seu ocaso. No Brasil contemporâneo, houve a ascensão de governos que extinguiram espaços participativos, em diferentes níveis federativos, gerando descontinuidade no processo de consolidação de mecanismos participativos.

Na análise do Ciclo, enquanto ele esteve vigente, evidenciamos esforços de promoção de formas inovadoras de participação social no planejamento e orçamento: o monitoramento participativo. Por se tratar de uma forma de participação bastante atual (e sobre a qual houve

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.3, dezembro/2019, pp. 77-100.

descontinuidades), seus significados não foram exaustivamente estabelecidos previamente, mas construídos a partir da interação social entre participantes, em suas práticas cotidianas.

A partir da reflexão de participantes do monitoramento participativo sobre suas práticas, entendemos que seus significados se construíram em camadas. Na primeira delas, o monitoramento foi identificado como um acompanhamento contínuo para garantir, durante a implementação, o que foi formulado ou planejado. Isso se aproxima da definição do monitoramento para identificação de obstáculos ou desvios de rota, durante a etapa de implementação (Draibe, 2001).

Em uma segunda camada, evidenciou-se o entendimento do monitoramento participativo como accountability, em que o governo faz o que Marin (2016, p. 131) denomina de “prestação de contas qualificada e periódica”. Isso vai de encontro à definição de Abrucio e Loureiro (2004), para quem accountability corresponde ao controle institucional durante o mandato, por meio de fiscalização contínua.

Há, ainda, camadas mais profundas de significação. Nelas, o monitoramento participativo projetou-se como uma interação dialógica, por meio da qual se constituiu um “lugar de criação”, e não apenas de acompanhamento. Essa dinâmica, eminentemente persuasiva, abrangeu uma estratégia de acesso à informação que incluiu, mas extrapolou, a transparência. Ela abarcou, também, a tentativa governamental de transformar essa rotina em um “processo pedagógico invertido” e, ainda, de teste do seu planejamento.

A construção dos significados do monitoramento participativo envolveu uma segunda estratégia (negociação permanente), por meio da qual as informações foram mobilizadas, pelo Governo e pela Sociedade Civil, para disputar o “acúmulo de poder” em torno de prioridades, em uma lógica de disputa, mas também de ‘cocriação’. A sociedade civil tentou garantir que o planejamento “saísse do papel”, mas também tentou despertar o “brilhar dos olhos” do governo para suas prioridades. O governo, por sua vez, atuou para que essa dinâmica reforçasse seu legado, para contribuir com uma boa avaliação de seu mandato.

Há, contudo, condições que demarcaram as potencialidades e os limites desse processo. Primeiramente, só foi possível ‘cocriação’ quando houve alinhamento entre projetos prioritários do governo e da sociedade civil, ou seja, quando foi possível “afinar a viola”. Isso limitou

notavelmente o uso de pressão, pela sociedade civil, para reorientar o curso da ação estatal, especialmente em contextos desprovidos de consensos mínimos em torno desses projetos prioritários. Importante observar que a construção desses consensos é permeada por visões de mundo e posicionamentos políticos.

Ademais, a efetividade desse esforço passava pelas representações de governo estarem credenciadas para integrar essa rotina, não como quem tem “o pires na mão”, em busca de informação, mas como quem toma decisões e/ou está envolvido na implementação de projetos. Outro aspecto limitador foi o acesso às informações e à negociação permanente terem ficado, em alguma medida, restritos a membros da Comissão de Monitoramento, que constituíram uma espécie de elite da participação (Cohn, 2011).

Por meio dessa pesquisa buscamos contribuir com investigações de experiências que, como o monitoramento participativo, interseccionam estudos de política pública com os de participação social. Enquanto um estudo de caso único, uma importante limitação de nossos resultados é que eles não podem ser generalizados. Por outro lado, entendemos que eles podem subsidiar comparações com outras experiências e, assim, integrar e adensar a produção de conhecimentos teóricos e práticos sobre a participação nos processos de políticas públicas no Brasil.

Referências

Abrucio, F. L., Loureiro M. R. (2004). Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: Arvate, P. R., Biderman, C. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 75-102.

Almeida, C., Tatagiba, L. (2012). Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. Serviço Social & Sociedade, 109, 68-92.

Avelino, D. P., Santos, J. C. O. (2014) Fórum Interconselhos e a consolidação de agendas transversais de planejamento. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, 4, 164–182.

Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião pública, 14(1), 43-64.

MARCONDES, Mariana Mazzini; CANATO, Pamela de Cicco; MORTARA, Anna Furtado; MARCO, Larissa Carolina de Almeida. *Significados Práticos do Monitoramento Participativo: O Caso do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento de São Paulo*

Avritzer, L., Vaz, A. N. (2013). O surgimento do orçamento participativo e a sua expansão pelo Brasil: analisando potencialidades e limites. In: Dias, N (org.). *Esperança democrática: 25 anos de orçamentos participativos no mundo*. São Brás de Alportel: Associação In Loco, pp.163-173.

Bezerra, C. P. (2017). Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária. *Anais do Encontro Anual das Anpocs, Caxambu-MG, Brasil*, 41.

Cohn, A. (2011). *Participação social e conselhos de políticas públicas*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1547.

Dias, A. C. E., & Seixas, C. S. (2019). Delineamento participativo do protocolo de monitoramento da pesca artesanal da comunidade de Tarituba, Paraty, RJ. *Ambiente & Sociedade*, 22, 1-24.

Draibe, S. M. (2001). *Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas*. Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 13-42.

Decreto Municipal n. 54.837, de 13 de fevereiro de 2014 (2014). Cria o Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativos - CPOP, no âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. Prefeitura Municipal de São Paulo, 2014. Recuperado em 23 de julho, 2019, do Diário Oficial do Município de São Paulo.

Decreto Municipal n. 57.802, de 26 de julho de 2017. Dispõe sobre a participação popular na elaboração do Plano Plurianual - PPA 2018-2021 e da Lei Orçamentária Anual - LOA 2018, bem como no acompanhamento do Programa de Metas 2017-2020. Recuperado em 30 de novembro de 2019, do Diário Oficial do Município de São Paulo.

Farah, M. F. S. (2006). Temas emergentes em gestão e políticas públicas: tendências gerais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 11(48), 43-65.

Faria, C. A. P. (2012). Introdução. In: Faria, C. A. P. (org.) *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas.

Genro, T., Souza, U. (1997). *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

Gibbs, G. (2009). *Análise de dados qualitativos*. Porto Alegre: Artmed.

Hill, M., Hupe, P (2014). *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*. Thousand Oaks: Sage Publications (3a edição).

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.3, dezembro/2019, pp. 77-100.

MARCONDES, Mariana Mazzini; CANATO, Pamela de Cicco; MORTARA, Anna Furtado; MARCO, Larissa Carolina de Almeida. *Significados Práticos do Monitoramento Participativo: O Caso do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento de São Paulo*

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

Lima, L. L., D'Ascenzi, L (2013). Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia Política*, 21(48), 101-110.

Lotta, G. S., Pereira, G. N., & Bichir, R. M. (2018). Implementação de Políticas Públicas no Nível Intramunicipal: O Caso das Supervisões de Assistência Social da Cidade de São Paulo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 3(1), 286-311

Lotta, G. S. (org.) (2019). Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap.

Marcondes, M. M.; Canato, P. C (2015). Participação Social no Planejamento e Orçamento: A Experiência do Ciclo Participativo na Gestão Municipal de São Paulo. In: Cardoso Jr., J. C.; Santos, J. C., Pires, R. R. PPA 2012-2015: A experiência Subnacional de Planejamento no Brasil. Brasília: IPEA, 291-310.

Marin, P. L. (2016). Sistemas de gestão para resultados no setor público: intersecções entre política, governança e desempenho nas prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo. Tese de Doutorado. Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.

Marin, P. L., Guerrini, A. W. (2017). Participação na cidade de São Paulo: do orçamento participativo ao programa de metas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais-RPPI*, 2 (1), 109-128.

Oliveira, O. P. de. (2016). Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. *Opinião Pública*, 22(2), 219-249

O'Toole Jr., L. Relações inteorganizacionais no processo de implementação. In: Peters, G & Pierre, J. (orgs.) *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

Paulani, L. M., Teixeira, R. A., Marcondes, M. M (2014). O Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento: uma experiência recente de democracia participativo na Prefeitura de São Paulo. In: Palhares, J. E. (ORG.). *Participação Social e Democracia*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 127 – 132.

Peres, Ú. D.; Mattos, B. B (2017). A participação social e o conflito distributivo na planificação e orçamentação públicas: o caso do município de São Paulo. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 22 (73), 456-477.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.3, dezembro/2019, pp. 77-100.

MARCONDES, Mariana Mazzini; CANATO, Pamela de Cicco; MORTARA, Anna Furtado; MARCO, Larissa Carolina de Almeida. *Significados Práticos do Monitoramento Participativo: O Caso do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento de São Paulo*

Pires, Roberto R. C., & Vaz, Alexander C. N. (2014). Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (93), 61-91

São Paulo (Prefeitura de). Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEMPLA) (2014a). Ata da 1ª Reunião Extraordinária do CPOP, realizada em 16 de junho de 2014. Recuperado em 14 de outubro de 2015, de planejasampa.prefeitura.sp.gov.br

São Paulo (Prefeitura de). SEMPLA (2014b) Ata da 5ª reunião ordinária do CPOP, realizada em 17 de dezembro de 2014. Disponível em: planejasampa.prefeitura.sp.gov.br. Acesso em: 14 out. Recuperado em 14 de outubro de 2015, de planejasampa.prefeitura.sp.gov.br

São Paulo (Prefeitura de). SEMPLA (2015a). Ata da 6ª reunião ordinária do CPOP, realizada em 11 de fevereiro de 2015. Disponível em: planejasampa.prefeitura.sp.gov.br. Acesso em: 14 out. 2015. Recuperado em 14 de outubro de 2015, de planejasampa.prefeitura.sp.gov.br

São Paulo (Prefeitura de). SEMPLA (2015b). Ata da 7ª reunião ordinária do CPOP, realizada em 28 de abril de 2015. Recuperado em 14 de outubro de 2015, de planejasampa.prefeitura.sp.gov.br

Souza, C (2001). Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em perspectiva*, 15(4), 84-97.

Souza, F. J. B., & Silva, S. A. M. (2017). Orçamento Participativo: mais qualidade da democracia? *Organizações & Sociedade*, 24(81), 195-215

Spink, P. K. (2003). Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós-construcionista. *Psicologia & Sociedade*, 15(2), 18-42.

Spink, P. K (2008). O pesquisador conversador no cotidiano. *Psicologia & Sociedade*, 20(spe), 70-77.

Stake, R (2008). Qualitative case studies *In: Denzin, N., & Lincoln, Y. (Orgs.). Strategies of Qualitative Inquiry*. California: Sage Publications.

Szwack, J. (2012) Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia *In: Souto, A. L. S., Paz, R. (orgs.) Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis (Publicações Pólis, 52)

Tatagiba, L. (2007). O papel do CMDCA na política de atendimento à criança e ao adolescente em São Paulo. Série “Observatório dos Direitos do Cidadão”: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo. São Paulo: Instituto Pólis, 28.

O Papel da Burocracia a Nível de Rua na Implementação de Políticas Públicas: uma análise da política de abrigo para mulheres ameaçadas de morte

Street Level Bureaucracy and Public Policy Implementation: An Analysis of Sheltering Policy to Death-Threatened Women

Natália Cordeiro

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

E-mail: natalia.c.guimaraes@gmail.com

Resumo: O artigo investiga o papel dos burocratas a nível de rua na implementação de políticas públicas, tomando por base o caso da política de abrigo para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco. Tal política diz respeito aos serviços de acolhimento provisório destinado a mulheres em situação de violência que se encontrem sob ameaça de morte. Adota-se o referencial analítico do ciclo de políticas públicas, focando na etapa da implementação a partir da perspectiva bottom-up. Além da revisão bibliográfica que permite o recorte analítico das observações, realizou-se uma análise qualitativa da atuação das profissionais a nível de rua que atuam nas quatro casas-abrigo que compõem a política em Pernambuco. Foram realizadas onze (11) entrevistas semi-estruturadas com profissionais que atuam ou atuaram no serviço. Os principais achados da pesquisa indicam que a política varia de acordo com fatores relacionados ao cotidiano de sua implementação que são protagonizados por sua burocracia a nível de rua. Entre esses fatores estão as interações estabelecidas, as práticas desenvolvidas, as percepções acerca do serviço, os ajustes do dia-a-dia e a discricionariedade.

Palavras-Chave: Burocracia a Nível de Rua; Implementação; Violência de Gênero; Política de Abrigo.

Abstract: The article investigates the role of street-level bureaucrats in the implementation of public policies, based on the case of the sheltering policy directed to death-threatened women in Pernambuco. The sheltering policy concerns the temporary reception services directed to women suffering violence and that are in risk of losing their lives. Here, it is adopted the public policy cycle framework, focusing on the implementation stage from the bottom-up perspective. Besides the literature review that encompasses the analytical framework, a qualitative analysis was conducted regarding the performance of the street-level bureaucrats that work in the four shelter houses that make up the policy in Pernambuco. Eleven semi-structured interviews were conducted with the professionals that work or have worked in the service. The main findings point that the policy varies according to factors related to the daily challenges linked to its implementation that are dealt with by the street-level bureaucrats involved. Among these factors are the established interactions, the practices that are developed, the perceptions regarding the service, the daily adaptations and discretion.

Keywords: Implementation; Street-level Bureaucracy; Gender Violence; Sheltering Policy.

1. Implementação de Políticas Públicas

Os estudos sobre implementação de políticas públicas situam-se no campo de análise que tem como foco o momento específico em que as políticas são concretizadas (MELO e SILVA, 2000; LOTTA, 2019). De acordo com Lotta (2019), esses estudos pressupõem que as políticas públicas podem ser entendidas como um ciclo que abrange diferentes fases, quais sejam definição de agenda, formulação, implementação e avaliação. É importante ressaltar que esse ciclo não necessariamente condiz com a realidade, na medida em que muitas vezes os limites entre as etapas se confundem ou, ainda, as fases não seguem exatamente essa ordem cíclica. No entanto, tal referencial é um instrumento analítico útil para pensar os processos decisórios subjacentes às políticas públicas (SOUZA, 2003).

Dito isto, pode-se conceituar a implementação como o momento em que os planos formulados para uma determinada política pública se tornarão realidade. Esse processo está intimamente ligado à ação de burocratas – em especial os que se situam nas bases ou nos estratos intermediários da hierarquia burocrática (PIRES, 2019) – e aos instrumentos de ação estatal (LOTTA, 2019). Essas questões, junto às diferenças entre o que foi formulado e o que foi executado são centrais para as investigações na área de implementação.

Desde os estudos pioneiros constata-se que as leis e decisões políticas não são executadas tal como concebidas, isto é, de forma direta, mecânica e automática (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1973). Em vez disso, os processos de implementação são compreendidos como momentos de criação e transformação. De acordo com Hill e Hupe (2014), tais procedimentos e interações não ocorrem de forma neutra e influenciam a produção de políticas públicas, na medida em que repercutem no seu conteúdo e nos seus resultados.

Para Pires (2019), dentre as principais contribuições dadas pelo avanço dos estudos sobre implementação, está a reflexão sobre os efeitos das políticas. Isto porque tradicionalmente, as discussões sobre políticas públicas estavam preocupadas em mensurar o alcance dos seus resultados e impactos, tal como definidos em objetivos e documentos oficiais que instituem a política. No entanto, devido à natureza complexa, política e transformadora dos processos de implementação, é necessário considerar não só os níveis de incerteza no atingimento de objetivos

pretendidos, como também a potencial emergência de efeitos não pretendidos e suas consequências.

2. Perspectivas analíticas da implementação de políticas públicas

Essa literatura sobre implementação evoluiu historicamente a partir de dois modelos analíticos principais e das diferentes tentativas de combiná-los (PIRES, 2019). São os modelos *top-down* e *bottom-up*. O primeiro supõe uma rigidez na separação entre as etapas da formulação e implementação das políticas públicas, o que conformaria uma hierarquia dos que estão no topo – os formuladores – sobre os que estão na base – os implementadores. Assim, os problemas da implementação seriam identificados como problemas de controle e de coordenação (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1973) e os impactos das ações dos implementadores nos produtos das políticas seriam pouco expressivos. O importante, portanto, seria que a política pública tivesse uma teoria causal explicativa adequada e objetivos bem definidos. Assim, a implementação não seria marcada por processos políticos e deliberativos e sim pela atividade técnica, operacional e de natureza executiva.

Em contraposição a essa visão *top-down* se desenvolve a segunda corrente analítica denominada *bottom-up*; ela pressupõe que as políticas públicas são compostas por múltiplos processos e atividades contínuas, o que exige uma série de tomadas de decisão. Nesse sentido, a implementação seria apenas uma parte desse processo e, por sua vez, também exigiria decisões, uma vez que nem tudo é passível de ser previsto, controlado ou normatizado. Para os autores desta corrente, a análise de políticas públicas deve olhá-las de baixo para cima, tendo como base o que de fato acontece no momento de implementação e preocupando-se em compreender a política como ela é (LOTTA, 2019).

De acordo com Lotta (2019), a literatura sobre implementação concentrou bastante energia nos debates entre essas duas correntes e durante os anos 1970 e 1980 praticamente não foram desenvolvidas pesquisas que dialogassem entre si, havendo pouco acúmulo deste campo no período. Somente nos anos 1990 são propostos modelos alternativos que buscam sair do binômio *bottom-up* e *top-down*. Essa é a chamada terceira geração de estudos e tinha como objetivo superar a contraposição entre formulação e implementação, compreendendo os

processos decisórios contínuos que envolvem as políticas públicas e seus resultados. Atualmente está em curso a quarta geração de estudos sobre implementação, marcada por modelos e formas distintos de análise sobre o objeto e pela maior influência de outros campos de estudos, em especial a sociologia. Temáticas relacionadas aos novos modelos da ação estatal, que se complexificaram pós processos de reformas do Estado, também caracterizam esta geração.

Diante do desenvolvimento do campo de análise de implementação de políticas públicas, instituições e atores adquirem centralidade e os burocratas se tornaram atores-chave para compreender os rumos das decisões e suas consequências em termos de resultados das políticas (LOTTA e SANTIAGO, 2017). Inserido neste contexto, este trabalho realiza um estudo de caso da implementação do programa de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco, tendo como base a atuação da burocracia implementadora, na medida em que é a partir da sua interação com os objetivos da política que a mesma se constitui e se ressignifica, conforme o contexto e visão de mundo (SILVA, 2016).

3. Agentes Implementadores, Burocracia a Nível de Rua e Discricionariedade

O avanço dos estudos sobre implementação de políticas públicas levou diversos autores a desenvolverem modelos teóricos e pesquisas práticas sobre o papel dos burocratas. Dentre eles Michael Lipsky ocupa posição de destaque, ao argumentar, em sua obra “*Street Level Bureaucracy*” (1980), que as políticas públicas são feitas pelos responsáveis por sua implementação: as decisões dos burocratas, suas rotinas e as formas como lidam com as pressões e incertezas do dia-a-dia são o que de fato caracteriza as políticas públicas. O autor trata de forma específica a centralidade exercida pelos burocratas que estão na ponta da política, a quem denomina de burocracia de nível de rua (*street level bureaucracy*). Tal burocracia seria composta pelos profissionais que atuam diretamente com os beneficiários de uma determinada política, sendo o elo entre Estado e sociedade, e que contam com substancial grau de discricionariedade para exercício de suas funções.

Entende-se por discricionariedade alguma medida de atuação arbitrária do burocrata que esteja inserido dentro limites legais de sua atuação. Isto é, a discricionariedade é possibilitada justamente pela existência de normas e regras e pelo modo como estas se configuram – seja a sua

abrangência, sua ambiguidade ou, ainda, sua sobreposição e conflito (LOTTA e SANTIAGO, 2017). Neste sentido, Lipsky (1980) dirá que estas configurações estão intimamente ligadas à dificuldade de saber quais os instrumentos e mecanismos que funcionam praticamente para lidar com os problemas a serem enfrentado pelas políticas públicas, bem como dificultam a mensuração da performance da burocracia. Isso é especialmente relevante ao se considerar que a maior parte das tarefas a serem realizadas pelos burocratas de rua diz respeito à prestação de serviços e à tomada de decisões – atividades extremamente difíceis de serem supervisionadas e submetidas ao escrutínio crítico.

De acordo com Lipsky (1980), tendo em vista que a entrega dos serviços pelos burocratas de nível de rua à população se dá de forma imediata e pessoal, a burocracia tem de lidar diretamente com a reação do público às suas decisões, bem como com as implicações das mesmas. Ao dizer isto, o autor sugere que a sociedade reage às políticas públicas e problematiza que para os cidadãos, uma coisa é ser tratado com indiferença e pouca empatia por profissionais com quem não lidam diretamente e, portanto, não conhecem suas demandas e necessidades específicas. Outra coisa é ser tratado de tal modo por aqueles com quem lidam diretamente e dos quais esperam, no mínimo, uma escuta atenciosa. Como consequência, a realidade de trabalho dos burocratas de rua dificilmente poderia estar mais distante do ideal da impessoalidade e de desvinculamento esperado para o momento de tomada de decisão.

Por outro lado, os burocratas a nível de rua também precisam adotar padrões e categorias sociais para identificar e alocar os cidadãos de maneira mais ou menos clara e, assim, atender suas demandas. Ou seja, mesmo que os cidadãos acessem os serviços enquanto pessoas individualizadas e portadoras de diferentes experiências, personalidades e necessidades, o atendimento deles pela burocracia requer, em alguma medida, a adoção de padrões unificados e indiferenciados (LIPSKY, 1980). Nesse sentido, a busca por este equilíbrio representa uma questão central para os agentes implementadores de políticas públicas.

Lipsky (1980) apresenta ainda questões relativas às condições de trabalho com as quais a burocracia de nível rua tem de lidar. A primeira diz respeito à crônica inadequação dos recursos públicos disponíveis para as tarefas a serem desempenhadas pelos burocratas; a prestação de serviços públicos implica num imenso volume de trabalho sob a responsabilidade de tais

burocratas, ao passo que conta uma quantidade limitada de recursos para dar conta dele. A segunda questão tem a ver com a relação entre a oferta e a demanda das políticas públicas. Para o autor, a demanda pelas políticas cresce para alcançar a oferta. Assim, muitas vezes, a burocracia a nível de rua fica presa em um ciclo de mediocridade (LIPSKY, 1980).

A despeito dessas dificuldades, a burocracia baseia-se em alguns referenciais para exercer suas funções, de modo que seu comportamento, argumenta Lipsky (1980), está fortemente estruturado no conjunto de incentivos e sanções que incidem sobre ela. Os burocratas de nível de rua desenvolvem formas de lidar com as incertezas do seu trabalho, seja criando padrões de práticas que limitem a demanda, maximizem o uso dos recursos disponíveis e assegurem a conformidade dos clientes; seja através da modificação do conceito de seu trabalho – restringindo seus objetivos e, com isso, diminuindo a discrepância entre os recursos disponíveis e objetivos atingidos. Os burocratas de rua atuam ainda transformando o conceito de matéria-prima, no caso os usuários das políticas, para tornar mais legítima essa discrepância. Essas são as chamadas de estratégias de *coping* (LIPSKY, 1980). Com relação a esse aspecto, Lotta (2010) diz que os agentes de rua ensinam aos clientes o próprio papel de ser um cliente, repassando os procedimentos e a forma como devem se comportar.

Verifica-se, portanto, que ao passo que os burocratas de rua desenvolvem suas funções inseridos numa estrutura institucional e programática, eles também têm o poder de transformar as políticas públicas, uma vez que há uma série de brechas nessas estruturas que lhes possibilita agir com substancial grau de discricionariedade. Segundo Lotta e Santiago (2017), ao longo do tempo, a literatura sobre discricionariedade tem incorporado outras explicações para compreender o que influencia o seu exercício. Há correntes analíticas que se detêm sobre a dimensão corporativa que determinadas profissões possuem e influenciam na atuação dos burocratas, outras com perspectiva sociológica analisam aspectos sociais e culturais para entender atuação da burocracia. Para esta concepção, a dimensão interativa é central para se pensar a discricionariedade.

Conforme brevemente exposto, o avanço na literatura sobre burocracia passou a pressupor uma liberdade de ação e personalidade dos burocratas ao questionar a relação de mando e obediência e a dicotomia entre formulação e implementação. De acordo com Lotta e Santiago

(2017), nesse processo, o conceito de autonomia e de discricionariedade são confundidos com frequência. Está para além dos objetivos deste artigo discorrer em profundidade sobre isto, mas é apresentada uma pequena síntese das distinções estabelecidas pelas autoras a partir de uma revisão de literatura sobre as abordagens que se debruçam sobre a temática.

A primeira abordagem diz respeito à autonomia das organizações – seria a habilidade da burocracia, como coletivo, de realizar objetivos criados internamente ao Estado. A segunda refere-se à discricionariedade enquanto espaço para ação – que a compreende como a liberdade dos indivíduos limitada pelos contextos da atuação burocrática, ou seja, como um elemento contratual. A terceira trata a discricionariedade enquanto ação, a pensando a partir da variação de comportamentos dos burocratas, explicada pelos elementos que influenciam a forma como os burocratas interpretam as regras e implementam políticas públicas. Por fim, há a perspectiva que pensa autonomia dos indivíduos – ela se debruça sobre os impactos da ação dos burocratas que variam conforme suas capacidades e seu reconhecimento.

Ainda em conformidade com as autoras, “apesar de ser heurísticamente relevante fazer a distinção das quatro abordagens apontadas, ressaltamos que elas são inter-relacionadas, quando não sobrepostas” (LOTTA e SANTIAGO, 2017: 37). Ou seja, a ação da burocracia pode ser simultaneamente autônoma e discricionária, sendo possível querer entender como uma coisa se relaciona com a outra. A questão central nessa discussão é ter nitidez sobre o que se quer explicar e como os dois conceitos podem auxiliar na análise.

4. Contextualizando a Pesquisa: A Política de Abrigamento para Mulheres Ameaçadas de Morte em Pernambuco

Ao romper com a dicotomia entre as esferas pública e privada, o feminismo evidencia questões que estavam tradicionalmente restritas ao ambiente doméstico e temáticas, que até então não faziam parte das agendas governamentais, passam a integrá-las, como é o caso da violência contra a mulher. Ao se projetar uma esfera pública homogênea, que silencia sobre a existência de públicos distintos e conflitivos, se restringe o universo da contestação pública legítima ao definir o que pertence ao âmbito privado e o que não pertence (BIROLI e MIGUEL, 2014). Foi nesse contexto que o movimento feminista e as teóricas feministas argumentaram que a garantia

da liberdade, autonomia e cidadania das mulheres requeria a politização de aspectos relevantes da vida privada.

É neste contexto que se situa a política de abrigamento, objeto deste estudo. A opção por analisar a política em Pernambuco se deveu ao fato de a mesma ser referência na região nordeste¹, tendo sua implementação consolidada. Além disso, de acordo com o IPEA (BRASIL, 2013), o estado é o terceiro com maiores índices de violência contra mulher na região nordeste – que é a mais violenta do país.

No referido estado o serviço de abrigamento é normatizado pela Lei 13.977/2009 que garante proteção às mulheres que se encontram ameaçadas de morte em virtude de violência de gênero, bem como a seus dependentes menores de 18 anos. As usuárias devem gozar de saúde mental e junto com seus dependentes podem permanecer até 180 dias nas casas que têm endereço sigiloso e capacidade para 20 pessoas cada (exceto a casa-abrigo modelo que tem capacidade para 30 pessoas). As casas funcionam 24 horas e contam com equipe multidisciplinar composta por coordenadoras, psicólogas, assistentes sociais, nutricionistas, técnicas em enfermagem, educadoras sociais, cozinheiras, auxiliares de serviços gerais, seguranças e motoristas.

As mulheres podem ser encaminhadas para as casas-abrigo através dos organismos de políticas para mulheres, mas necessariamente têm que realizar um Boletim de Ocorrência (BO) e solicitar as medidas protetivas de urgência. Posteriormente, a equipe de abrigamento da Secretaria da Mulher (SecMulher), que atua 24 horas, é notificada e vai até a delegacia na qual a mulher se encontra. Ao encontrar a mulher, a equipe lhe oferece a possibilidade do abrigamento, explicando do que se trata, o funcionamento do serviço, suas regras e normas, a questão do sigilo etc.

Devido ao risco envolvido em suas situações, as mulheres e seus dependentes precisam ficar isoladas do convívio social e familiar no período em que estão abrigadas para não comprometer sua segurança, a das profissionais e a das demais abrigadas. Sendo permitidas ligações para familiares, em média, duas vezes por semana. Enquanto permanecem na casa, as usuárias têm acesso a serviços de saúde, são incluídas em benefícios e programas sociais (quando

¹ Em 2011 ocorreu no Maranhão o seminário “Intercâmbios de Experiências de Abrigamento no Nordeste” e o caso de Pernambuco foi a referência adotada (PERNAMBUCO, 2012).

se aplica)², participam de oficinas sobre direitos das mulheres, violência contra a mulher, atividades de autocuidado, oficinas de higiene, entre outras, ministradas pelas profissionais do serviço.

Conforme as Diretrizes Nacionais para o Abrigamento, tais atividades devem ser pautadas pelos princípios feministas, atuando na desconstrução das desigualdades e combate às discriminações de gênero; interferir nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira; promover o empoderamento das mulheres; garantir os direitos humanos das mulheres e o acesso dessas aos serviços especializados através da rede de atendimento. Fica evidente a abrangência e o caráter pouco tangível de tais orientações, essa questão será tratada mais detidamente na discussão dos resultados.

No tempo em que ficam nas casas-abrigo, a usuária dialoga com a coordenação da unidade e com sua equipe alternativas seguras de desabrigamento³, compreendendo que o abrigamento é um serviço temporário e que quanto menos tempos passarem nele melhor, uma vez que estão privadas de liberdade. O tipo de desabrigamento que a equipe do serviço tem como ideal – e que é mais compatível com realidade brasileira – é aquele em que a mulher decide instalar-se em outro endereço fora do município ou do estado onde sofreu violência e lá recomeçar sua vida, contando, eventualmente, com a ajuda de amigos e/ou parentes que vivam nessas localidades.

No entanto, na prática, um tipo comum de desabrigamento é aquele em que a mulher decide livremente voltar para seu lar e assina um termo assumindo os riscos por isto. A frequência desta alternativa se relaciona ao sentimento de privação de liberdade e de isolamento dos vínculos experimentado por muitas das usuárias. Outro tipo possível de desabrigamento, mas incomum dentro do contexto brasileiro é aquele em que as medidas protetivas são deferidas ou até mesmo o agressor é condenado e a mulher pode voltar para seu endereço de origem, pois supostamente estará segura. Em todos esses casos são realizados atendimentos psicológicos, orientação com a assistência social, conversas com a coordenação e com as educadoras; e conversas da equipe com

² As assistentes sociais do serviço verificam, de acordo com o perfil socioeconômico das usuárias, se as mesmas se enquadram nas condicionalidades de programas como o Bolsa Família, Aluguel Social, Minha Casa Minha Vida etc. Se isso ocorrer, são tomadas as providências para cadastro e recebimento do benefício.

³ Termo utilizado pela burocracia para designar o momento de saída da usuária do serviço.

amigos e/ou familiares das usuárias que irão auxiliar esse processo. Além disso, a usuária que declarar ser hipossuficiente⁴ recebe um auxílio de R\$ 250,00 e o Estado viabiliza sua ida ao local definido.

A equipe que atua diretamente nas casas-abrigo é composta pela coordenação, por psicólogas, assistentes sociais, nutricionistas, técnicas em enfermagem, educadoras sociais e, eventualmente, pedagogas. Com exceção da coordenadora – que é cargo de confiança –, todas as demais profissionais são contratadas através de seleções simplificadas, configurando, portanto, contratos de trabalho temporários. Há ainda os/as profissionais terceirizados que são as cozinheiras, auxiliares de serviços gerais, seguranças e motoristas. Dentre essas profissionais todas são mulheres, exceto os motoristas. Com exceção das seguranças e educadoras sociais, as demais profissionais atuam dentro do teto de horas previsto pela categoria e sempre durante o horário comercial. As educadoras e seguranças atuam em regime de plantão: trabalham 12 horas e folgam 36 horas. As seguranças não têm contato com as usuárias.

Tendo como referencial a discussão sobre burocracia a nível de rua, focou-se na atuação das educadoras sociais entendendo-as como as principais burocratas a nível de rua da política de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco já que: a) elas são as profissionais com o escopo de atuação mais abrangente e/ou impreciso da equipe; b) são as únicas profissionais que sempre estão nas unidades de abrigamento, sendo, portanto, as profissionais mais próximas das usuárias; e c) no turno da noite e aos fins de semana, são as únicas profissionais que atuam no serviço, o que, praticamente, impossibilita a supervisão e escrutínio de suas atividades

5. Caminho Metodológico

Este estudo tem caráter descritivo e exploratório e faz uso da metodologia qualitativa em busca de respostas coerentes ao propósito da investigação. A unidade de análise é o programa de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco. Foram analisadas as quatro

⁴ Tal termo é utilizado pela burocracia das casas-abrigo em Pernambuco. As usuárias do serviço assinam uma declaração de hipossuficiência, ou seja, alegam que não possuem condições financeiras para viabilizar sua saída da casa-abrigo.

casas-abrigo existentes no estado e que juntas compõem o universo total dos casos. À época da realização do campo (entre 4 de setembro de 2017 e 23 de novembro do 2017), elas estavam distribuídas na Região Metropolitana do Recife (RMR) e em diferentes pontos do sertão pernambucano⁵. A casa situada na RMR é tida como a “casa-modelo”, pois foi a única planejada fisicamente para atender a esta finalidade; é a que tem maior capacidade de atendimento (30 pessoas entre mulheres e dependentes) e equipe profissional mais estruturada. As demais unidades são imóveis alugados e improvisados para o funcionamento enquanto casa-abrigo; nem todas têm o quadro de profissionais completo e têm capacidade para 20 pessoas, entre mulheres e dependentes.

Foram realizadas onze (11) entrevistas semiestruturadas com profissionais ou ex-profissionais⁶ da política (3 educadoras sociais; 2 ex-educadoras sociais; 3 coordenadoras das casas-abrigo; uma ex-coordenadora da casa-abrigo; duas diretoras da SecMulher⁷). O desenho de pesquisa inicial baseava-se num plano amostral do tipo não probabilístico em virtude da realidade do serviço – na qual as profissionais atuam em diversas regiões do estado, em esquema de plantão etc. e, portanto, teriam pouca disponibilidade. A amostragem intencional pensada inicialmente pretendia incluir ao menos duas educadoras de cada casa-abrigo (08 educadoras) e as coordenadoras de cada uma delas (quatro coordenadoras), além das duas diretoras do programa (totalizando 14 entrevistas). Acreditava-se que tal plano permitiria teorizar sobre as dimensões relevantes para análise da implementação do programa de abrigamento em Pernambuco, na medida em que abrangeria diferentes percepções e experiências e revelaria características representativas do contexto.

Contudo, a despeito da assinatura da carta de anuência na qual a SecMulher se disponibilizava para colaborar com a pesquisa, o que incluía viabilizar o contato entre

⁵ Os nomes das cidades onde localizam-se não são expostos devido ao caráter sigiloso do programa.

⁶ Por serem profissionais contratadas através de seleções simplificadas ou ainda por serem cargos comissionados, juntamente ao fato da remuneração ser baixa para execução de tarefas tão complexas e com alto grau de demanda emocional, a rotatividade do quadro profissional é muito alta. Por isso, profissionais que já fizeram parte do serviço e não fazem mais foram entrevistas. Também pareceu ser uma estratégia metodológica para verificar possíveis diferenças nas percepções das entrevistadas.

⁷ Nenhuma usuária do programa foi entrevista tanto em virtude do sigilo do serviço e, portanto, dificuldade de acesso às mesmas, quanto por questões éticas, na medida que eu, enquanto pesquisadora e militante feminista percebo o período de abrigamento como um momento de extrema fragilidade e vulnerabilidade das usuárias.

pesquisadora e as entrevistadas, a referida instituição não colaborou conforme esperado. Somente viabilizou o contato com três educadoras, três coordenadoras e com as diretoras. Diante disso, enquanto pesquisadora que já havia atuado profissionalmente no serviço de abrigamento (de junho a dezembro de 2013), eu recorri a contatos de educadoras e coordenadoras que atuaram no período para captar percepções e experiências mais diversas. As coordenadoras e ex-coordenadora entrevistadas eram das casas-abrigo do interior do estado; as educadoras e ex-educadoras atuavam na RMR.

Os principais tópicos que estruturaram as entrevistas tinham relação com a percepção das profissionais sobre o serviço, sobre o fenômeno da violência contra a mulher, sobre as atividades desenvolvidas, sobre as diferenças entre as casas-abrigo, sobre as relações estabelecidas entre as pessoas envolvidas no serviço, sobre as formas de lidar com situações inesperadas e sobre as condições de trabalho e sobre os principais desafios enfrentados.

O conteúdo das entrevistas foi analisado através da técnica da análise de conteúdo que, de acordo com Bardin (1977), pode ser definida como um conjunto de técnicas de análise das comunicações que funciona segundo procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens atuando como uma ferramenta para desvelar a informação contida nas mesmas (BARDIN, 1977). Após a leitura do material e com base na teoria mobilizada, foi possível estabelecer 14 categorias iniciais, que levaram a 4 categoriais intermediárias e uma categoria final.

Tabela 1: Categorias para análise do conteúdo das entrevistas

CATEGORIAS INICIAIS	CATEGORIAS INTERMEDIÁRIAS	CATEGORIA FINAL
Compreensão da violência de gênero		

Opinião sobre o funcionamento do programa	Percepções das profissionais	Papel da burocracia a nível de rua na implementação da política
Compreensão do papel das educadoras		
Percepção sobre as condições de trabalho das educadoras		
Percepção sobre a complexidade do serviço		
Mudanças	Fatores estruturais	
Estrutura das unidades		
Relação educadoras/gerência	Fatores relacionais	
Relação educadoras/usuárias		
Integração da equipe		
Atividades desenvolvidas	Práticas das educadoras sociais	
Ajustes do dia a dia/processos de aprendizado		
Clareza das funções		
Discricionariedade		

Fonte: elaboração própria da autora

6. Discussão dos Resultados

Os dados coletados em entrevistas com profissionais e gestoras que atuam e/ou já atuaram no programa de abrigamento foram analisados por meio da análise categorial que, conforme Bardin (1977), diz respeito ao desmembramento do texto em categoriais agrupadas analogicamente. As categorias iniciais são resultado do primeiro processo de análise e codificação das entrevistas transcritas. Elas foram criadas tendo como ponto de partida o referencial teórico adotado para este estudo, mas também se baseiam em elementos relevantes

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.3, dezembro/2019, pp. 101-128.

percebidos nas falas das entrevistadas. A identificação de categorias com semelhanças entre si forneceu elementos para a criação das categorias intermediárias, que já são mais abrangentes. A junção dessas categorias forneceu elementos para o entendimento da categoria final, que diz respeito ao papel da burocracia de nível de rua na implementação da política em análise.

6.1. Percepções das Profissionais

Esta é a primeira categoria intermediária e diz respeito à forma como as profissionais do serviço de abrigamento o percebem, percebem o fenômeno da violência de gênero, percebem suas condições de trabalho: suas impressões, opiniões, sentimentos. Nela estão contidas cinco categorias iniciais: compreensão da violência de gênero; opinião sobre o funcionamento do programa; compreensão do papel das educadoras; percepção sobre as condições de trabalho das educadoras; e percepção sobre a complexidade do serviço.

6.1.1. Compreensão da violência de gênero

Tendo em vista que o programa de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte se sustenta em princípios feministas, pareceu fundamental analisar como sua burocracia a nível de rua compreende o fenômeno da violência gênero, na medida em que seus valores foram forjados em uma sociedade fortemente marcada pelo sexismo. De acordo com Lipsky (1980), muitas vezes, os burocratas de nível de rua têm perspectivas e preferências diferentes dos formuladores das políticas, podendo discordar das ordens “vindas de cima”. De tal modo, é possível que, ao menos em alguns aspectos, não trabalhem em conformidade com o que está previsto por uma determinada política. Desta forma, esta categoria pretendeu verificar como os valores, preconceitos e crenças referentes à violência de gênero se expressam na atuação das educadoras sociais.

O que pôde-se verificar foi que é comum às profissionais do serviço a compreensão de que a violência de gênero é um problema social a ser enfrentado pelo Estado levando em conta toda sua complexidade, o que fica bem ilustrado no seguinte trecho:

“Achar, achar, eu acho um absurdo. Mas para além disso, entendo como algo muito amplo e complexo. Tudo o que é contabilizado – os feminicídios, as agressões, as ameaças, os estupros etc. – é muito pouco. Nós conseguimos contabilizar o número de abrigamentos, as ocorrências de violência, mas aquilo

que não é contabilizado é muito mais grave... as vidas que não se reestabelecem, os efeitos psicológicos das violências... como a gente contabiliza o que a pessoa deixou de ser por conta da violência que sofreu? A vida que podia ter sido e que não foi..." (EDUCADORA 1, 2017)

Nesse sentido, as profissionais do serviço estão em concordância com as questões sociais que justificam a existência do programa, o que pode ser um indicativo positivo do seu processo de implementação, na medida em que tenderão a realizar suas atividades estando de acordo com o que é proposto pela política.

6.1.2. Opinião sobre o funcionamento do programa

Os relatos coletados apontam percepções mistas: por um lado as profissionais de nível de rua reconhecem a necessidade de um instrumento que acolha as mulheres no momento imediato da violência e as retire do risco iminente de morte; de outro, percebem o limite dessa atuação quando a pensam de forma mais continuada e integrada. A fala a seguir ilustra bem esse entendimento:

“O Estado não tem estrutura para ter casas-abrigo; pode até ser para uma situação de emergência, para tirar do olho do furacão, mas para dar a condição dela se virar sozinha, distante da família, distante das pessoas que ela ama não dá [...] Então resumindo a história da política, eu acho que ela é muito bonita, mas nesse sistema que a gente vive é quase impossível de alcançar. Precisa realmente de articulação a nível de Estado, de Estado. Para mim isso é assistencialismo”. (EX-COORDENADORA, 2017)

Foram verificadas ainda diferenças sutis entre as percepções das entrevistadas que já não estão mais atuando no serviço e aquelas que ainda estão. Tais diferenças podem ser interpretadas de formas diversas, mas algumas hipóteses é que estejam relacionadas a possíveis constrangimentos experimentados pelas profissionais ainda vinculadas à SecMulher, ao tempo que as entrevistadas estão (ou estiveram) no serviço, às diferenças entre as unidades nas quais atuaram, a quem esteve nos cargos de chefia. Os dados coletados no campo, no entanto, não permitem conclusões definitivas a respeito dessas interpretações.

6.1.3. Compreensão do papel das educadoras

Foi comum a todas as falas a percepção das educadoras sociais enquanto as profissionais mais próximas das usuárias – tanto por passarem mais tempo com elas, quanto pelo tipo de relação que estabelecem com as mesmas –, aquelas com as quais se sentem à vontade para conversar e às quais são confiados os segredos, suas histórias de vida, as situações de violência. Verificou-se também que as entrevistadas têm uma visão positiva do trabalho desempenhado pelas educadoras sociais, o que pode ser interpretado como um indicativo importante da legitimidade conferida à atuação dessas profissionais que repercutiria na qualidade do serviço que prestam. Isto porque, teoricamente, tal legitimidade respalda as profissionais para atuarem com autonomia (LOTTA e SANTIAGO, 2017).

6.1.4. Percepção sobre as condições de trabalho das educadoras

Esta categoria busca verificar como as entrevistadas percebem as condições de trabalho às quais as educadoras sociais estão submetidas, entendendo que esta é uma importante dimensão para o funcionamento da política. Esta categoria de análise surge da compreensão de que o trabalho com mulheres em situação de violência é profundamente complexo e tem repercussões na vida das profissionais dos serviços que atuam nesta frente. O serviço de abrigamento é especialmente complexo quando se tem em vista seu funcionamento 24 horas por dia, 7 dias na semana e sua destinação à atenção dos casos mais extremos de violência.

Todas as falas fazem referência à exigência emocional da função: “o trabalho de educadora exige muito emocionalmente de nós [...] é diferente de trabalhar num escritório que você desliga os computadores e vai embora. Lá você deixa pessoas te esperando, não desliga” (E1, 2017), “o trabalhado da educadora social [...] é um desdobramento sobre-humano porque dá uma mexida geral você, você tem que estar garantida, estruturada, psicologicamente, emocionalmente, fisicamente pra aguentar” (E2, 2017).

Nesta categoria foram identificados dois tipos de entendimento: o das profissionais que estão atualmente no serviço e enxergam recompensas e gratificações em realizar essa função; e o das profissionais que saíram do serviço marcadas por doenças psicológicas, traumas e relatos de assédio moral. Foram ainda mencionadas questões mais concretas como a contratação via seleção simplificada, os baixos salários, a rotina cansativa de plantões, a falta apoio psicológico

por parte da SecMulher para garantir a saúde mental dessas profissionais, a falta de reconhecimento profissional, a dificuldade de acesso às casas-abrigo por estarem instaladas em localidades remotas e a falta de capacitação para as profissionais do serviço. Tais elementos podem influenciar direta e negativamente na qualidade da implementação do serviço, na medida em que não parecem ser condições ideais e triviais para o labor.

6.1.5. Percepção sobre a complexidade do serviço

Esta categoria é a mais abrangente do estudo pois agrupa todos os elementos que conformam as especificidades do programa de abrigamento; ela forneceu diversos elementos para pensá-lo e, conseqüentemente, apontou desafios que se impõem ao seu processo de implementação. Apareceram questões já previstas pelo estudo que, em alguma medida, são inerentes ao programa – como a questão do sigilo do serviço, a heterogeneidade do público-alvo, o dinamismo do serviço – e, portanto, são consideradas pelo próprio Estado, o que, no entanto, não significa que estejam sendo enfrentadas de forma plenamente satisfatória. Mas também apareceram outras questões que, para além de não estarem previstas por esta pesquisa, aparentam ser uma novidade também para a SecMulher, como a saúde mental das usuárias e sua relação com as drogas. Isso fica ilustrado nas seguintes falas:

“A gente percebeu que a maior parte dos números de mulheres que no momento que foram abrigadas, que estavam dentro das casas, elas tinham problema mental porque todo mundo que sofre violência não tem saúde mental. A verdade é essa. No mínimo alguém toma um remédio para dormir porque a violência ela mexe demais com o psicológico, então se mexe com o psicológico você não vai ter saúde mental”. (DIRETORA 1, 2017)

“Às vezes a gente é muito acionada por mulheres que sofrem a violência, mas elas estão envolvidas no contexto de tráfico, ou estão envolvidas com maridos e companheiros que são envolvidos com o tráfico de drogas. Então apenas o envolvimento torna o trabalho mais complexo, porque requer da gente uma segurança maior porque a gente está trabalhando com um crime mais complexo também. Outra coisa que é difícil, mas que a gente tem encontrado formas de trabalhar é a mulher que sofre a violência doméstica, está envolvida com o tráfico, mas também é usuária de droga... então é um outro contexto que as unidades estão trabalhando para que a gente possa atender a esse perfil. Então que não esteja em período de abstinência ou que seja acompanhada por um médico durante esse período, que a equipe seja alertada como fazer a condução dessa mulher no período de abstinência”. (DIRETORA 2, 2017)

Diante disso, é urgente pontuar a necessidade de pensar tais questões de forma mais atenciosa e crítica, a partir da perspectiva do cuidado, da não culpabilização das mulheres e da autonomia delas sobre si e sobre seus corpos. A análise desta categoria coloca em evidência indiscutível que ajustes são feitos no cotidiano da política em adequação à realidade na qual se insere. Sendo, portanto, necessário rever a legislação que a normatiza e pensar outros protocolos para atuação das profissionais.

6.2. Fatores estruturais

Esta é a segunda categoria intermediária e diz respeito às questões estruturais do programa de abrigamento e às mudanças experimentadas neste aspecto. Ela abrange dimensões da estrutura físicas das unidades, a composição das equipes, o preparo das profissionais e as questões relativas ao orçamento da política. Estão incluídas nessa categoria as duas categorias iniciais: mudanças; e estrutura das unidades.

6.2.1. Mudanças

Esta categoria não havia sido pensada inicialmente, mas foi recorrente na análise das entrevistas. Nela encaixam-se os relatos de mudanças de endereço das casas-abrigo; abertura e fechamento de casas-abrigo; mudanças na composição da equipe; mudanças referentes ao orçamento destinado ao programa; e mudanças na sua administração. Considerar como vem se dando essas mudanças pareceu-nos um bom indicativo de como vem sendo a implementação do programa de abrigamento.

Nas falas das entrevistadas foram frequentes os registros de mudança de endereço das unidades “eu pelo menos já acompanhei cinco mudanças” (E1, 2017), “eu passei por vários abrigos” (E2, 2017), “nessa questão de transferência a gente foi posta lá [...], aí depois a gente foi transferida pra nossa casa” (EE1, 2017). Sobre isso alguns comentários devem ser tecidos. O primeiro diz respeito ao caráter sigiloso da política, o que implica em mudanças frequentes de endereço para sua manutenção. Outra questão é que, exceto a casa-modelo, os imóveis das casas-abrigo são alugados, o que acarreta fins de contrato, reajustes nos valores etc.

Nas falas das gestoras houve menções aos cortes no orçamento do programa e ao contingenciamento de recursos como parte de um cenário de crise nacional e estadual, o que acarretou tanto na redução do quadro profissional, quanto no fechamento de algumas casas-abrigo. Por fim, a diretora do núcleo de abrigamento faz menção à estadualização do serviço como uma das principais mudanças experimentadas cujos resultados foram positivos.

Nesse sentido, conforme problematiza Lipsky (1980), a limitação de recursos tem grande potencial de acarretar numa prestação medíocre dos serviços previstos pela política. Isto porque a demanda é maior, na medida em que a violência segue latente e mais pessoas conhecem o serviço, e há menos recursos, profissionais e unidades de casas-abrigo, sendo necessárias simplificações nas atividades e nos atendimentos prestados.

6.2.2. Estrutura das unidades

Esta categoria pretende verificar como se encontram as unidades do programa de abrigamento. Com relação à composição das equipes, uma das principais questões trazidas foi que na maioria das casas há somente uma educadora social por plantão, havendo unidades em que somente há educadoras à noite e aos fins de semana. Também foi dito que em algumas casas não há psicólogas para atender às usuárias. Nesse sentido, as diretoras afirmaram que pelo fato das contratações serem via seleção simplificada, muitos contratos estão acabando, levando à necessidade de readequação dos quadros profissionais. Ainda com relação ao processo de seleção simplificada, tem-se que “nem sempre as pessoas de uma seleção simplificada têm perfil para estar dentro de uma casa-abrigo, então a gente precisa trabalhar as questões de gênero, os conceitos, os preconceitos dessa pessoa, não julgar essa mulher...” (D2, 2017).

Com relação à estrutura física das casas, fez-se menção à superlotação das casas que chegaram a ter 30 pessoas (entre usuárias e dependentes), quando a capacidade é de 20 pessoas em cada (exceto a casa-modelo). Relatou-se ainda que as casas-abrigo têm poucos quartos para a quantidade de famílias que recebem, obrigando famílias a dividirem o espaço – o que é motivo de frequentes conflitos dentro da casa. Num dos relatos, a educadora diz ter chegado a levar materiais para realizar oficinas com as usuárias devido à escassez de materiais na unidade em que atuava. Também houve casos em que faltavam recursos para itens básicos para as usuárias

como roupas, roupas íntimas, calçados. Outro ponto mencionado em algumas entrevistas diz respeito à dificuldade de acesso das profissionais às unidades do serviço. Devido ao sigilo, as casas-abrigo têm de ser instaladas em regiões mais remotas, o que pode ser um fator de dificuldade em regiões de difícil mobilidade urbana.

6.3. Fatores relacionais

Esta é a terceira categoria intermediária e diz respeito às relações estabelecidas entre aquelas que compõem o programa de abrigamento a partir da perspectiva das educadoras: usuárias, gerentes da política e demais profissionais do serviço. Nela pretende-se descrever como essas relações interferem no processo de implementação da referida política. Esta categoria abarca as seguintes categorias iniciais: relação educadoras/gerência; relação educadoras/usuárias; e integração da equipe.

6.3.1. Relação educadoras/gerência

Esta categoria pretendeu analisar a relação entre as educadoras sociais e a gerência do programa de abrigamento (coordenadoras das casas-abrigo e diretoras do programa). De acordo com Lipsky (1980), é de se esperar que haja os conflitos entre burocratas a nível de rua e administradores, na medida em que têm diferentes objetivos, valores e funções.

A análise verificou diferentes percepções nesta categoria: as educadoras que estão atualmente no serviço compreendem a relação com as coordenadoras como tranquila e com abertura para o diálogo. As coordenadoras atuais têm uma percepção semelhante. As falas das ex profissionais, no entanto, indicam relações mais conflituosas. Isso pode levar-nos a supor que houve mudanças na forma como se dá a relação entre educadoras e gerência, sendo mais dialógicas atualmente do que já foram um dia. Mas também pode indicar algum constrangimento das atuais educadoras em se expressarem livremente sobre este tema por acreditarem que isso pode lhes trazer algum tipo de punição ou embaraço em seu espaço de trabalho. O campo, no entanto, não permite estabelecer conclusões definitivas a esse respeito, tampouco exclui a possibilidade de explicações alternativas não percebidas pelo estudo. De qualquer forma, mesmo as percepções distintas corroboram o argumento de Lipsky (1980) de que existem conflitos, mas

há também uma interdependência entre as que estão em diferentes posições na hierarquia do programa.

6.3.2. Relação educadoras/usuárias

Nesta categoria foram relatados conflitos pontuais, ligados a problemas de saúde mental das abrigadas ou situações de estresse experimentadas no contexto de abrigamento. Mas de forma geral, os relatos referem-se a uma relação de proximidade, confiança e empatia. Isso corrobora a proposição de Lipsky (1980) de que a realidade de trabalho dos burocratas de nível de rua dificilmente poderia estar mais distante do ideal da impessoalidade e de desvinculação esperado para o momento de tomada de decisão, na medida em que tais burocratas lidam diretamente com o público-alvo da política, conhecendo suas histórias, sentimentos, necessidades e especificidades. Isso fica bem ilustrado pelo seguinte trecho:

“A pessoa chega não sabe onde está chegando, está vindo de uma forma de violência, então eu tentava recebe-las de forma mais amável, apesar da gente não ter que. Para mim foi impossível não passar afetividade nos meus plantões, nos meus abrigamentos porque tem o profissionalismo, mas é muito difícil essa situação... eu tinha essa situação como algo muito difícil porque eu sempre me via nelas, era muito difícil não me ver nelas”. (EX-EDUCADORA 1, 2017)

6.3.3. Integração da equipe

Nesta categoria as falas das coordenadoras indicam haver bastante integração entre a equipe, com espaço para escuta de todas as profissionais, inclusive das educadoras. E isso é corroborado pelas falas das atuais educadoras. Já as ex-educadoras mencionam em suas falas que não havia tanta escuta e respeito às suas impressões assim. Como já dito anteriormente, os achados do campo não permitem estabelecer conclusões definitivas sobre isso, nem permitem que se desconsiderem explicações alternativas não percebidas aqui. A interação entre as profissionais do serviço, de qualquer modo, aparenta ser um aspecto muito importante e, em alguma medida exercitado, no cotidiano do programa.

6.4. Práticas das educadoras sociais

Esta é a quarta categoria intermediária e abrange os aspectos ligados às práticas desenvolvidas pelas educadoras sociais. Para este estudo, tais práticas são elementos-chave no processo de transformar as intenções do programa de abrigamento em ações que o caracterize enquanto serviço de atendimento às mulheres ameaçadas de morte por motivo de desigualdade de gênero. Nesta categoria estão incluídas as categorias iniciais: atividades desenvolvidas pelas educadoras; ajustes do dia-a-dia/processos de aprendizado; clareza das funções a serem desenvolvidas; e discricionariedade.

6.4.1. Atividades desenvolvidas pelas educadoras

Ao analisar as práticas das educadoras sociais pôde-se dimensionar bem sua centralidade na implementação do programa, na medida em que se demonstrou serem elas as principais responsáveis pela rotina das casas-abrigo e por atividades fundamentais para o processo de reestruturação das vidas das usuárias. Ao mesmo tempo, esta análise indica diversas limitações nos serviços que são entregues às usuárias e, portanto, caracterizam o programa de abrigamento.

Muitas das falas fazem referência àquilo que as próprias educadoras designam como suas “funções básicas”, isto é, aquilo que está ligado à rotina de funcionamento das casas-abrigo. São elas: orientações sobre higiene, garantir o cumprimento dos horários de acordar/dormir e horários de alimentação, ministrar os medicamentos prescritos, mediar conflitos entre as usuárias, realizar os abrigamentos (e os procedimentos relativos a ele, como preencher a ficha da usuária, verificar seus pertences, entrega de roupa de cama/banho e material de higiene etc.) e repassar os plantões para as demais educadoras (tanto oralmente, quanto por escrito, através de anotações que resumem como foi cada plantão e que são registradas num caderno que fica na sala da coordenação).

A partir das falas das entrevistas, também constam como funções das educadoras a realização de oficinas, palestras e rodas de diálogo sobre violência de gênero, sobre direitos das mulheres, sobre o que é ser mulher e o que é ser mãe. Aparecem ainda as atividades lúdicas desenvolvidas com as crianças e atividades de artesanato, costura, reaproveitamento de material reciclável e oficinas de maquiagem com as usuárias. Em diversas falas é ressaltado que as atividades variam de acordo com o perfil das usuárias que estão na casa-abrigo naquele momento.

Mas essa variação se deve, sobretudo, ao perfil da educadora que está de plantão e se há mais de uma educadora naquele turno:

“Tem educadoras que gostam mais de trabalhar com artesanato, com máquina de costura, com crochê, com reciclagem... tem outras que não, que gostam mais de trabalhar com oficinas informativas, passar conhecimento, trazer filmes... outras gostam mais de trabalhar em rodas de conversa... então mescla muito e acaba que não fica engessado, não fica chato, então cada plantão é algo ofertado de forma diferente”. (COORDENADORA 1, 2017)

O caráter não profissionalizante das atividades trazido aparece na seguinte fala: “trabalho muito também com arte pra que elas possam, enquanto estão no serviço, [...] ocupar a mente” (E3, 2017), “mas era muito superficial, muito superficial... nada muito profundo...” (EC, 2017). Esses limites estão ligados à estrutura maior do serviço e comprometem a qualidade do que é entregue às usuárias. Apesar disso, a análise das entrevistas evidencia o empenho e a criatividade das educadoras sociais para oferecerem um serviço de qualidade, mesmo diante das limitações verificadas no cotidiano da política.

6.4.2. Ajustes do dia-a-dia/processos de aprendizado

Esta categoria se debruça sobre as modificações experimentadas pelo programa de abrigamento no processo de traduzir as intenções previstas na formulação em ações concretas no cotidiano. Essas modificações são características da etapa de implementação das políticas públicas que transformam e adaptam as políticas originais.

Foram muitas as referências à complexidade e ao dinamismo do serviço; características que requerem muita sensibilidade, flexibilidade e maleabilidade das educadoras sociais:

“O trabalho nas casas-abrigo é muito dinâmico, as coisas vão surgindo e você vai resolvendo com quem está do seu lado. Muitas vezes você planeja as coisas de um jeito e elas acontecem de outro. [...] Para trabalhar no serviço tem que estar sempre fazendo malabarismo... Se for uma pessoa com uma personalidade muito rígida, que não lida bem com fazer flexibilizações, adaptações ela não consegue ficar no serviço”. (EDUCADORA 1, 2017)

Outras falas tratam da abordagem com as usuárias; por terem um perfil muito diverso e estarem envolvidas em situações de violência muito complexas, a forma de lidar com elas requer aprendizados que só são possíveis no dia-a-dia da política, como pode ser visto nas falas

seguintes: “nosso conhecimento acadêmico tem um limite sabe? Não servem muito para lidar com as mulheres, para dialogar com elas são necessárias outras vivências, outra sensibilidade, outras ferramentas, como analisar letras de músicas, discutir sobre as novelas” (E1, 2017), “a gente tinha que ter uma metodologia muito flexível pra trabalhar diante dessa população [...] então o que a gente fazia? A gente tentava construir diálogos diante daqueles temas que aquelas novelas estavam trazendo naquele momento” (EE1, 2017).

Foi ainda identificado um ajuste mais robusto cujo impacto incide diretamente no desenho da política – a inclusão de mulheres com problemas de saúde mental no serviço:

“Nossa lei ela diz que mulher que não tem saúde mental não tem condições de vir para o serviço. A gente quebrou esse parâmetro. Por que? Porque a gente percebeu que a maior parte dos números de mulheres no momento que foram abrigadas, que estavam dentro das casas, elas tinham problema mental porque todo mundo que sofre violência não tem saúde mental. A verdade essa”. (DIRETORA 1, 2017).

A análise desta categoria revela importantes achados com relação ao processo de implementação da política de abrigamento. Ela coloca em evidência os ajustes que são operados no cotidiano da implementação da política, mostrando que são eles que acabam conformando o que de fato é a política pública. Expõe também o desafio concreto enfrentado pelas educadoras em adotarem metodologias para lidar com as usuárias que sejam compatíveis com suas vivências e contextos de vida. Aponta ainda para uma questão profundamente complexa e até o momento não tratada de modo contundente pela SecMulher: a saúde mental das mulheres em situação de violência, o despreparo do Estado para lidar com esta realidade e a necessidade de mudanças na concepção da política diante disso.

6.4.3. Clareza das funções a serem desenvolvidas pelas educadoras

Lipsky (1980) argumenta que, em geral, os objetivos dos serviços públicos são vagos, conflitantes e ambíguos e que essa imprecisão se reflete na atuação da burocracia de nível de rua. Nesse sentido, esta categoria pretendeu compreender como as entrevistadas percebem a clareza das funções a serem desenvolvidas pelas educadoras sociais.

Algumas entrevistas contêm trechos que fazem alusão à clareza das funções das educadoras, mas de forma geral, o que se pôde verificar foi a falta de clareza com relação àquilo que é função das educadoras: “um pouco de tudo né? [...] é meio complexo, é meio confuso, mas é voltado para fazer com que aquela mulher fique com a autoestima renovada” (E2, 2017), “por mais que cada uma tenha sua função, a gente sai do nosso quadrado e todo mundo é tudo dentro do abrigo” (C2, 2017), “às vezes, a educadora tem aquela postura né, de ‘não, eu sou só educadora’ não é [...] você tem que ser mãe, tia, você tem que ser tudo lá” (C3, 2017).

A análise desta categoria aponta que embora venham sendo feitos esforços para uma melhor definição das tarefas, ainda são experimentadas confusões nesse sentido. Num serviço de alta complexidade, como é o caso do programa de abrigamento, esta imprecisão pode ser uma contingência com a qual é necessário se adotar estratégias para lidar.

6.4.4. Discricionariedade

Por estar pensando os aspectos mais individuais da atuação das burocratas de nível de rua, o estudo focou na análise da discricionariedade, conforme apontado por Lotta e Santiago (207). Tendo em vista que os burocratas de nível rua desenvolvem suas funções inseridos numa estrutura institucional e programática, mas também baseados em dimensões profissionais, sociais e culturais, algum grau de arbitrariedade acaba sendo adotado por eles. Isso pode ser percebido em todas as entrevistas através de falas sobre o dinamismo do serviço de abrigamento; o fluxo constante de mulheres e crianças, a alta rotatividade das usuárias, a complexidade dos casos de violência que chegam às casas-abrigo e a heterogeneidade do perfil das usuárias.

Assim sendo, as brechas para uma atuação discricionária por parte das educadoras são constantes: “Já passei por várias situações que não sabia lidar. A gente tenta resolver com quem está por perto... o trabalho nas casas-abrigo é muito dinâmico, as coisas vão surgindo e você vai resolvendo com quem está do seu lado” (E1, 2017) ou ainda:

“Eu lembro muito dessa questão do cronograma da pedagogia⁸ porque ficou muito focado na minha mente. Que eu via, não aquilo que está para ser feito na segunda, um filme, não rola aqui; só tem criança, só tem três mulheres. Então

⁸ Houve um período na política em que pedagogas criavam um calendário de atividades a serem realizadas pelas educadoras sociais diariamente.

vou trabalhar mais com as crianças: eu estou sozinha, as mulheres estão assistindo televisão e eu vou fazer outra coisa aqui com as crianças, então era mais direcionado ao público que eu estava naquele momento, o público alvo. Então dependia muito do público alvo pra eu poder trocar alguma coisa”. (EX-EDUCADORA 1, 2017)

Algumas falas de coordenadoras e diretoras também reforçam a importância da discricionariedade para o funcionamento do serviço: “cada uma tem seu perfil de trabalho e isso é crescimento” (C1, 2017), “eu deixo todo mundo fazer o seu trabalho, eu acho que cada uma tem que fazer o seu trabalho (C3, 2017), “eu posso fazer um trabalho, uma dinâmica aqui que não vai ser igual a sua; a sua vai ser sua; a sua forma de trabalhar e a minha vai ser a minha, mas os trabalhos vão acontecer” (D1,2017).

Foram verificadas situações limites nas entrevistas com relação à discricionariedade, uma delas ilustrada pelo trecho abaixo:

““Olhe, você não pode fumar aqui dentro, se você quiser fumar você vá ali’ e eu sabia que eu não poderia deixar ela fumar de jeito nenhum ali porque é isso que passam para a gente. Mas eu para facilitar, para não arrumar problema naquele momento com ela e ela vindo muito aperreada, eu disse ‘sabe de uma coisa? Você pode fumar lá fora [no quintal da casa], mas aqui dentro não’”. (EX-EDUCADORA 2, 2017)

Diante do exposto, percebe-se, em conformidade com a literatura que o modo como as regras se configuram pode influenciar na qualidade da implementação das políticas. Isto fica nítido quando as entrevistadas trazem situações limite nas quais o descumprimento do que estava normatizado gerou uma melhor condução da situação. Ainda em consonância com nosso referencial teórico, verifica-se que as educadoras sociais realizam funções complexas para as quais mesmo uma melhor elaboração de regras, diretrizes ou instruções não poderiam circunscrever as alternativas para todas as situações com as quais lidam no cotidiano da política. A análise compreende, portanto, o potencial positivo da discricionariedade para a atividade implementadora em alguns contextos, na medida em que viabiliza uma atuação ponderada por parte da burocracia frente às situações que exigem respostas às dimensões humanas das situações.

7. Considerações Finais

A partir da análise da atuação das educadoras sociais, pode-se dizer que as políticas públicas variam de acordo com fatores relacionados ao cotidiano de sua implementação: as interações experimentadas nesse processo e as práticas realizadas que incorporam novas dinâmicas e acabam por constituir propriamente a política de abrigamento em Pernambuco. Tal entendimento é fundamental para que se compreenda de forma menos ingênua a implementação de políticas públicas. Perceber que elas são conformadas em grande parte no seu dia-a-dia por aqueles/as que atuam na sua ponta tem o potencial de levar a investimentos no capital humano das políticas públicas e, assim, se chegar a resultados mais desejáveis para a população que delas depende.

Naturalmente, este estudo apresenta limitações para que se compreendam as políticas de forma mais complexa, de modo que a condução de outras análises e pesquisas é fundamental. O primeiro limite a ser superado são as diferenças no teor das falas das profissionais que já saíram do serviço e aquelas que ainda estão nele. É possível que as profissionais vinculadas a SecMulher tenham tido algum tipo de constrangimento ao responder algumas perguntas. É necessário ainda reconhecer a importância de que estudos dessa natureza sejam realizados em outras casas-abrigo do país e, principalmente, em outras áreas de políticas públicas a fim de produzir resultados mais generalizáveis.

Ainda assim, esta investigação contribuiu para dar um panorama geral de como encontra-se a política de abrigamento para mulheres ameaçadas de morte em Pernambuco e, assim, produzir *insights* para pensar possíveis melhorias para a mesma. Alguns deles são a criação de estratégias para lidar com a saúde mental das mulheres em situação de violência e como atender as mulheres usuárias de drogas e/ou envolvidas no tráfico respeitando sua autonomia e promovendo sua emancipação enquanto sujeitas de direitos. Mas principalmente, este estudo contribui para o campo de análise da atuação dos burocratas a nível de rua na implementação de políticas públicas. Evidenciando a importância de análises menos ingênuas, mais aprofundadas e que levem em conta os diversos níveis de interação entre atores envolvidos no processo de implementação das políticas públicas.

Referências

Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Biroli, F., & Miguel, L. F. (2015). *Feminismo e política: uma introdução*. São Paulo: Boitempo Editorial.

Garcia, L. P., Freitas, L. R. S. D., Silva, G. D. M. D., & Höfelmann, D. A. (2013). Violência contra a mulher: feminicídios no Brasil. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Nova Iorque: Russell Sage Foundation.

Lotta, G. S. (2010). *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família* (Tese de doutorado). Curso de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

Lotta, G., & Santiago, A. (2017). Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo da burocracia. *BIB*, 1 (83), 21-42.

Lotta, G. (2019). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Enap. 342 p.

Silva, P. L. B., & de Melo, M. A. B. (2000). *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Unicamp.

Pires, R. R. C. O. (2019). Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas.

Wildavsky, A., & Pressman, J. (1973). *Implementation*. Berkeley. Cal., *University of California Press*.

Silva, E. C. (2016). *Burocratas de nível de rua e a implementação do PROEJA: uma perspectiva de baixo pra cima* (Dissertação de mestrado) Curso de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Brasil.

Políticas Públicas de Juventude no Brasil: as ideias de novos atores moldando a administração pública

Youth Public Policies in Brazil: the ideas of new actors molding public administration

Heber Silveira Rocha

Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

E-mail: rocha.heber@gmail.com

Alexandre Piero 

Universidade Federal do ABC (UFABC)

E-mail: alexandre.piero@ufabc.edu.br

Erika Caracho Ribeiro

Escola Técnica Estadual, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Etec Cepam)

E-mail: erikacaracho@gmail.com

Resumo: O presente artigo analisa a disseminação de espaços institucionais de juventude (conselhos, secretarias, coordenadorias e assessorias) nas prefeituras brasileiras entre os anos 2005 a 2015. Sem possuir mecanismos tradicionais de indução de agenda no governo federal (como recursos ou legislação), propõe-se que a disseminação de espaços institucionais foi possível por conta de diversas redes de atores e do acúmulo de suas ideias, que foram fundamentais em mobilizar para replicar o desenho institucional e iniciativas do nível federal de forma análoga nas esferas subnacionais.

Palavras-Chave: Políticas Públicas; Juventude; Governos Locais.

Abstract: This article analyzes the dissemination of institutional spaces for youth public policies (councils, secretaries, coordinations and advisory offices) in Brazilian city halls from 2005 to 2015. Without traditional mechanisms of agenda induction in the federal government (such as resources or legislation), this work propose that the dissemination of institutional spaces was possible by various networks of actors and the accumulation of their ideas, which were fundamental for mobilize to replicate institutional design and initiatives at the federal level in a similar way in subnational spheres.

Keywords: Public Policies; Youth; Local Governments.

1. Introdução

Os municípios no Brasil têm experimentado nos últimos 30 anos, depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, um forte movimento de descentralização da implementação de políticas públicas. Na política de Educação ou de Saúde no Brasil, por

exemplo, Estados e Municípios só recebem recursos federais se cumprirem todas as obrigações legais formuladas pela legislação federal. Portanto, no ambiente federativo brasileiro em que a maior parte dos municípios dependem de repasses de recursos para concretizarem ações, acabam sendo “obrigados” a aderirem e implementarem / executarem aquilo que foi formulado em escala nacional. Isso é apontado por uma parte da literatura (Arretche, 2012) como reforço a uma relação de “dependência” de entes federativos subnacionais à união, tanto em termos de recursos financeiros, como de formulação das políticas.

Algumas dessas políticas que os municípios têm enfrentado o desafio de conduzir são as que surgem na geração de direitos difusos e coletivos, em temas como mulheres, criança e adolescente, idosos, pessoas com deficiência e juventude. O presente trabalho tem como objetivo analisar o papel das redes de atores na disseminação de estruturas institucionais de juventude nas gestões subnacionais brasileiras. Ele está organizado com uma primeira seção de balanço teórico e uma seguinte de histórico da política de juventude no Brasil. Logo após o artigo apresenta como a política foi sendo induzida, resultados dos dados analisados e considerações finais.

Os dados utilizados nesse trabalho foram coletados nos sites oficiais dos municípios selecionados, como também do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE, que produziu de 2001 a 2015 pesquisas temáticas com todos os municípios brasileiros, sendo cada ano com eixos específicos de detalhamento, chamada Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) (IBGE, 2019).

2. Referencial teórico: redes e comunidades e a centralidade das ideias dos atores

O lema do processo da 1ª Conferência de Juventude no Brasil em 2008, “Levante sua bandeira”, que ilustra o título deste artigo, identifica de maneira explícita que nestes primeiros passos de institucionalização deste campo da política o governo federal se predispõe a estimular que grupos juvenis organizados e não organizados expressem suas ideias (“bandeiras”). A centralidade deste elemento ideacional, que num primeiro momento pode incitar apenas uma análise da porosidade governo às ideias de atores da sociedade civil, indica também um elemento de destaque na presente reflexão: grupos de atores, de diversos tipos, se mobilizaram dentro e fora do Estado para fortalecer a pauta e política. Portanto, de dentro do Estado grupos que

ocuparam postos chave na política mobilizaram atores da academia e de redes e comunidades para fortalecer a o processo de institucionalização da política.

Neste movimento “dialético” entre atores e estrutura, os discursos que se reforçavam para a importância da pauta, dentro e fora das instituições governamentais, fizeram com que as ideias se disseminassem a ponto de criar condições para a estruturação de espaços institucionais da política nos municípios brasileiros.

Este texto dialoga com os argumentos apresentados pela Cristina Zurbriggen (2006) que explica as políticas públicas como resultado das interações do Estado com os atores sociais. A autora afirma que a emergência ou disseminação de instituições precisa ser compreendido pelo enfoque relacional entre agente e estrutura das políticas públicas.

As redes de políticas públicas são elementos importantes para conectar agentes e estrutura na operação das políticas pública. Zurbriggen (2006), partindo do enfoque desenvolvido por Marsh e Smith (2000), desenvolveu uma lógica de análise que envolve quatro elementos: atores, marcos institucionais, constelações de atores e modos de interação:

- Actores: con sus preferencias, percepciones y capacidades.
- Marcos institucionales: conjunto de reglas constitutivas que delimitan cursos de acción, modos de interacción y resultados deseables.
- Constelaciones de actores: conjunto de actores que intervienen, sus opciones estratégicas, los resultados asociados a estas y la percepción que de ellos poseen.
- Modos de interacción: formas específicas en las que interactúan los actores en determinadas constelaciones situadas en marcos institucionales específicos (Zurbriggen, 2006, pg. 77).

Este artigo propõe que a política pública de juventude no Brasil se constituiu como um modo de interação específico, cujo o papel das redes de atores foi central para a disseminação da política para os entes subnacionais. Assim, torna-se central considerar todo esse arranjo e processo como constitutivo do conceito e operacionalização da política pública em questão.

Howlette e Ramesh (2013) elaboraram uma definição baseada a partir dos conceitos de James

Anderson (1975). Para estes autores, a definição de políticas públicas baseia-se em um curso de ações seguidas por um ou mais atores lidando com um problema social. Na perspectiva de Anderson (1975), as políticas públicas são o resultado da decisão encaminhada por múltiplos tomadores de decisão que se encontram espalhados por organizações governamentais complexas. Para fins desta pesquisa, compreende-se o processo de produção de políticas públicas como um ciclo dividido em estágios, conforme apontam Howlette e Ramesh (2013). Em linhas gerais, a formulação é o momento no qual são criadas as opções do que fazer sobre um determinado problema quando ele entra na agenda do governo e a implementação é a fase posterior à tomada de decisões, isto é, a operacionalização da decisão.

São utilizados muitos conceitos da literatura de redes e comunidades de políticas públicas nessa perspectiva teórica, sobretudo para lançar luz sobre as articulações entre diferentes atores sociais na formulação e implementação das políticas de juventude. Esta literatura mobilizada pode parecer, em um primeiro momento, contraditória com a perspectiva institucionalista. Haja vista que os termos “rede e comunidade” tendem a implicar informalidade e personalismo nas relações, enquanto o termo “institucionalismo” remete à formalidade e impersonalismo.

É possível, porém, pensar em “rede e comunidade” como um padrão estável e um comportamento de interação entre indivíduos ou organizações que articulam espaços e recursos dentro e fora de instituições. Peter Hall considera redes como variáveis mediadoras críticas que afetam a distribuição do poder, a construção de interesses e identidades por meio de dinâmicas de interação (Hall, 1986, p. 19-20).

Há na literatura de análise de políticas públicas uma produção consistente sobre as redes e como estas impactam no desenho das ações governamentais (Gaudin, 1993; Haas, 1992; Hecló, 1978; Kingdon, 2006; Massardier, 2006; Rhodes, 2008; Sabatier & Jenkins-smith, 1993).

Não há um paradigma único que conceitua redes e comunidades, porém existem alguns princípios centrais que orientam esse modelo teórico. O primeiro grande princípio enfatiza os relacionamentos como unidade de explicação de um dado fenômeno. O segundo grande princípio afirma que relacionamentos conectam indivíduos, grupos e organizações, e são, portanto, complexos no sentido de que os vínculos podem ser sobrepostos e transversais. O terceiro princípio afirma que as redes propiciam aos atores maiores acessos a recursos, tais como:

informações privilegiadas, acessos a espaços de decisão e novidades. A participação nas redes confere maior influência aos atores participantes.

Os modelos de redes nas políticas públicas surgem como respostas às teorias disponíveis nas décadas de 1970 e 1980 quanto aos processos de intermediação de grupos de interesses presentes nos modelos do pluralismo e neocorporativismo. Enquanto o primeiro modelo compreendia que cada ator tinha acesso aos recursos do Estado em um sistema de concorrência aberta, o neocorporativismo, por sua vez, entendia que poucos atores têm acesso aos recursos de poder e aos espaços de formulação de políticas públicas.

Há diferentes tipos de abordagens de redes de atores e como tais afetam as políticas públicas. Rhodes e Marsh (1992) trabalham com o conceito de redes temáticas, em inglês, *issue network*, pois tais redes e interações entre os atores estariam limitadas aos problemas ou questões colocadas temporariamente. Estas redes são mais flexíveis, pois os custos institucionais para adentrar nelas são baixos. Há menos fidelidade e comprometimento em termos de crenças e valores, e os sistemas de reconhecimento são menos rígidos (Massardier, 2006, p. 174). As redes temáticas são formadas por um conjunto de atores com lógicas e atuações heterogêneas que partilham um objetivo, e tais redes possuem eficácia para promover políticas públicas. São instáveis, porém ao mesmo tempo versáteis, garantindo maior agilidade na troca de recursos entre os atores para subsidiar a elaboração de políticas.

O conceito de comunidade de políticas públicas (*policy communities*) também é utilizado na literatura de políticas públicas para compreender os padrões de relacionamento entre atores sociais e gestores públicos em torno das políticas. Este conceito desenvolveu-se entre os anos de 1970 e 1980 no Reino Unido. Seu principal expoente é o autor britânico Rhodes. As comunidades teriam as seguintes características: controle de recursos e distribuição balanceada de poder; participação limitada; alta integração entre os membros; consistência ao longo do tempo.

Uma comunidade de políticas tem as seguintes características: um número limitado de participantes com alguns grupos conscientemente excluídos; interação frequente e de alta qualidade entre todos os membros da comunidade em todos os assuntos relacionados com as questões das políticas; coerência em valores, filiação e resultados das políticas que persistem ao longo do tempo; consenso, com a ideologia, valores e preferências políticas gerais, compartilhados por todos os participantes; e relações de troca com base no controle de alguns recursos por todos os membros da comunidade de políticas. Assim, a interação básica envolve a negociação entre os membros com recursos.

Há um equilíbrio de poder, não necessariamente aquele em que todos os membros se beneficiam igualmente, mas aquele em que todos os membros se veem em um jogo de soma positiva. As estruturas dos grupos participantes são hierárquicas para que os líderes possam garantir membros cooperativos. Este modelo é um tipo ideal; nenhuma área de políticas públicas é propensa a se conformar exatamente a ele (Rhodes, 2008, p.427).

Diferentemente das redes temáticas (issues networks), as comunidades de políticas públicas são um tipo de rede mais densa e fechada. São mais sólidas pelo fato dos seus membros partilharem um sentido cognitivo sobre o conteúdo de uma determinada política pública. São mais fechadas, pois os custos de ingresso são mais elevados em termos de investimento afetivo, temporal e de recursos. Em função dessas características, a policy community é também mais estável em relação às redes temáticas, pois as relações entre atores são mais duradouras e intensas (Massardier, 2006).

O terceiro tipo de rede é o das comunidades epistêmicas (Haas, 1986). Esta comunidade é baseada pelas motivações, ideias e princípios para defender uma determinada proposta. Nas palavras de Haas: “uma constelação inteira de crenças, de valores e de técnicas partilhadas pelos membros de uma comunidade determinada” (1992, p. 3). Os especialistas, técnicos renomados, cientistas de um campo do saber, compartilham valores, princípios, crenças e visões de mundo para defender uma proposta, ou em outras palavras: as comunidades epistêmicas constituem uma “rede de profissionais com especialistas reconhecidos e competentes num domínio particular e com uma autoridade e legitimidade em termos de reconhecimento politicamente relevantes associado àquele domínio ou área de conhecimento” (Haas, 1992 citado por Faria, 2003, p. 24).

A ideia formulada por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) – modelo das coalizões de defesa (Advocacy Coalition Framework- ACF) propõe analisar mudanças permanências nas políticas públicas destacando o papel da informação técnica no processo de disputas que envolvem múltiplos atores em diferentes níveis de governo (Sabatier & Weible, 2007). Os atores compartilham crenças, valores e propostas de políticas públicas em comum. Há atores tanto da burocracia estatal como da sociedade civil que podem compor uma mesma coalizão. Nessa perspectiva do modelo, as coalizões são geradas a partir de convicções e ideias dos atores envolvidos no processo da política pública. Esses atores mobilizam recursos institucionais e políticos a fim de que a sua visão seja a implementada pelo governo (Sabatier & Weible, 2007).

3. O histórico da política de juventude em nível federal no Brasil: o momento pré-indução

Como apontado em Sposito e Carrano (2003), até a virada de milênio no Brasil eram escassas informações e iniciativas governamentais planejadas em nível federal que pudessem ser analisadas como compondo um campo específico de políticas públicas, emancipado das construções sobre criança e adolescente que redundaram na consolidação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)¹. Nas palavras dos autores,

Ao se empreender qualquer análise sobre as iniciativas federais, é preciso evidenciar a baixa atividade coordenadora do governo federal no período 1995-2002, em relação a seus programas e projetos. Nenhum órgão da administração federal demonstrou capacidade de concentrar e publicar informações acerca das políticas de juventude. Nesse sentido, um dos primeiros diagnósticos se relaciona com a constatação da ausência de registros sobre a avaliação e o acompanhamento gerencial das políticas. (Sposito e Carrano, 2003)

A partir de 2003 e com as primeiras efetivações práticas em 2005, o governo brasileiro realiza ações iniciais de mapeamento de possíveis iniciativas para a institucionalização de políticas de juventude, como agenda do recém governo eleito de Lula, num formato que pode ser considerado top-down, por um lado, por ser apresentado pelo presidente e pelo governo em geral como “prioridade”²; e bottom-up por ser fruto de um movimento que vinha se acumulando na academia (uma “comunidade epistêmica” nos termos tratados na literatura) e nos movimentos sociais (em uma “rede temática” de organizações e atores, com “entendimentos cognitivos”

¹ Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm (Acesso em 01 jun 2019).

² Ver discurso do então presidente Lula em audiência com o Conselho Nacional de Juventude em 12 de agosto de 2010, por ocasião do Dia Internacional da Juventude e da proclamação do Ano Internacional da Juventude pela ONU: “desde 2003 o nosso governo incluiu a juventude entre os setores prioritários a serem atendidos por nossas políticas públicas. Nesse sentido, já em 2005, o Brasil passou a contar com a Política Nacional de Juventude. No mesmo ano, nós criamos a Secretária Nacional da Juventude, vinculada à Secretaria do companheiro Luiz Dulci, que é o secretário-geral da Presidência da República, e também foi instituído o Conselho Nacional da Juventude – Conjuve. Isso, nós estamos falando de cinco anos, praticamente, o que é inédito na América Latina. O Conselho atua na defesa dos direitos juvenis e reforça a democracia participativa, tendo importante papel no acompanhamento e no aprimoramento da Política Nacional da Juventude. É importante destacar que, neste período, foram criados os fóruns nacionais de gestores municipais e estaduais de juventude e que os conselhos municipais e estaduais se multiplicaram desde 2005 e hoje estão presentes em centenas de municípios e em vinte estados da Federação. Por meio do Conjuve, a juventude mostra que venceu uma parte do desafio de mostrar que é um segmento social com direito a políticas específicas que atendam suas necessidades.” (Brasil, 2010)

muito consolidados por conta da aproximação com a comunidade epistêmica e dos espaços de conferências - como veremos mais adiante, o que dava ao discurso um alinhamento conceitual mais próximo do que é atribuído na literatura à “comunidade de políticas públicas”). A combinação destas redes subsidia a hipótese principal deste artigo: elas criaram uma sinergia de forças capaz de ser maior do que incentivos institucionais fortes e tradicionais como repasses de recursos entre entes federados ou obrigações por legislação em institucionalizar da política em Estados e Municípios, como aconteceram nas induções de outras políticas sociais no país pós redemocratização.

Os três primeiros espaços institucionais que foram concretizados em 2005 em uma Política Nacional de Juventude são: uma estrutura institucional no poder executivo (a Secretaria Nacional de Juventude, ligada à Secretaria Geral da Presidência da República - alocada ali para buscar a “transversalidade” da política entre os vários ministérios); o Conselho Nacional de Juventude (o Conjuve, espaço de participação e representação de demandas - destaque para o formato de sua composição com $\frac{2}{3}$ de membros da Sociedade Civil e $\frac{1}{3}$ de membros do governo, como uma forma de paridade com mais equidade em busca de uma efetiva democratização das relações de forças com o governo); e uma primeira política pública focada em jovens, o ProJovem (que articulava transversalmente três questões identificadas como prioritárias: atualização da idade escolar combinada com inserção no mercado de trabalho e participação sociocomunitária).

4. O modelo federal chegando a Estados e Municípios: a indução por redes amparadas em ideias

A partir de 2005, abre-se espaço para a reflexão do presente artigo: como a difusão desta política aconteceu para os níveis subnacionais? A hipótese central é que as redes temáticas de movimentos jovens, acadêmicas e as articulações fomentadas por estas redes, em uma espécie de “redes de redes”, teve papel crucial na indução da pauta para os demais níveis da federação.

Apesar das dificuldades apresentadas por Ribeiro e Macedo (2018) sobre o papel indutor da participação efetiva, o foco do presente artigo é demonstrar que houve indução para a criação de espaços institucionais da política de juventude, independente da efetividade que estes espaços

tenham em concretizar, de fato, esta política em nível local. A dificuldade, nas palavras das autoras, não foi quanto à formulação (e, poderíamos complementar: quanto ao desenho institucional), mas quanto ao funcionamento dos espaços, especialmente no que diz respeito à participação:

(...) podemos inferir que, nesse ciclo, o maior problema não esteve na formulação das políticas de juventude, mas sim na sua operacionalização. Um exemplo seria a dificuldade de efetivação do papel indutor de processos participativos e orgânicos nos níveis federal, estadual e municipal. Sem novos canais de participação, não há como implantar, monitorar e avaliar projetos e ações voltados para a juventude. Além disso, uma grande dificuldade foi a real incorporação das políticas de juventude nos diferentes Ministérios, que não têm uma tradição em debater temas específicos, dificultando a transversalidade e a intersetorialidade das demandas e necessidades juvenis. (Ribeiro & Macedo, 2018)

Para destacar a ampliação do papel que as redes do meio acadêmico cumpriu neste processo de institucionalização das políticas de juventude no Brasil, Ribeiro e Macedo (2018) destacam que

No ciclo em questão, esse campo institucional [dos atores governamentais] buscou dialogar com a diversidade de atores da sociedade civil a partir de múltiplas mediações, dentre as quais está a universidade. Nesse período, a universidade pública brasileira assumiu novos papéis, para além do ensino, da pesquisa e da extensão. No que se refere à temática da juventude, pode-se observar que a universidade participou, ativamente, em parceria com um conjunto de instituições de pesquisa, na formulação e na avaliação de políticas públicas. Ao aceitar tal desafio, impulsionada pelo recebimento de recursos públicos para a pesquisa e a avaliação, ampliou o debate acadêmico sobre o tema. A título de exemplo, a produção de dissertações e teses nesse campo aumentaram mais do que 100% nesse período, além de se terem criado dezenas de grupos de pesquisas voltados para o tema da juventude. (Ribeiro & Macedo, 2018)

Um outro fator que aparenta ter impacto de articulação das redes epistêmica, temática e de comunidade de políticas foi o espaço das Conferências de Juventude. Realizadas em processos que vão desde os municípios, passando por Estados e chegando à Etapa Nacional, as conferências são processos participativos que mobilizaram muitas redes locais em outras de abrangência

regionais e nacionais, e serviram como alinhamento de discursos e conceitos a partir dos textos-base, materiais para encontros e do estímulo à importância da pauta “juventude” como tema de políticas públicas específicas, que não eram plenamente atendidas em suas peculiaridades pelas políticas sociais mais abrangentes consolidadas na Constituição Federal de 1988, como Educação ou Saúde.

O primeiro ciclo de conferências de juventude ocorreu em 2008 como parte de uma estratégia dos membros do governo de mobilizar os atores e segmentos que atuavam na temática de juventude. Este *modus operandi* insere-se na estratégia geralmente utilizadas pelos novos setores de políticas públicas que buscam consolidar sua legitimidade política dentro do Estado e da sociedade civil.

O lema do primeiro ciclo de conferência ocorrido ao longo do ano de 2008 foi “Levante sua bandeira” baseando-se nos seguintes eixos: 1) Juventude: participação, democracia e desenvolvimento nacional; 2) Parâmetros e diretrizes da Política Nacional de Juventude e; 3) Desafios e Prioridades da Política Nacional de Juventude. Neste ciclo em torno de 1.200 municípios participaram direta ou indiretamente da etapa municipal, este dado considera os municípios que não realizaram as conferências, mas enviaram representantes para as etapas regionais. No total 841 municípios realizaram conferências municipais de juventude, mobilizando 226.321 participantes. No balanço geral, entre as etapas municipais, regionais, livres, estaduais e nacional estima-se que praticaram aproximadamente 400 mil jovens.

O segundo ciclo de conferência de juventude ocorreu ao longo do ano 2011 com o lema “Conquistar direitos, desenvolver o Brasil”. Além da conferência nacional, houve as conferências estaduais em 26 estados e o Distrito Federal, e 835³ municípios. Todas estas etapas mobilizaram em torno de 550 mil jovens no processo da participação institucional. Este segundo ciclo foi realizado em um momento que a política de juventude estava avançando em termos de marcos legais. Neste período avançou a articulação política no Congresso Nacional para a aprovação do Estatuto da Juventude que foi aprovado em agosto de 2013.

Em 2015 ocorreu o terceiro ciclo das conferências de juventude com o lema “As várias formas de mudar o Brasil”. Neste momento a política de juventude já estava com um certo grau

³ Em 2019 temos 5570 municípios no Brasil.

de institucionalidade. Porém a PNJ, como as demais políticas de recorte identitário geracional passava por um momento de refluxo por conta do ajuste fiscal implementado pelo governo federal.

Atender e valorizar as especificidades da vivência da condição jovem reforçava um aspecto identitário dentro do atendimento de demandas de subsistência (“situação” juvenil). Como apontam Ribeiro e Macedo (2018),

Esse contexto contribuiu para explicitar a juventude brasileira como sinônimo de diversidade, com origens sociais diferenciadas e importantes configurações identitárias. Por um lado, o reconhecimento e a incorporação desses novos sujeitos sociais, identidades e questões/temas que eram invisibilizados nas agendas públicas; por outro, o reconhecimento de lutas e movimentos em defesa da bandeira de elevar os jovens ao lugar de sujeitos de direitos, seja no campo da lei, seja no da institucionalidade e da percepção, o que tem acarretado mudanças significativas no imaginário social em relação ao sentido do que é ser jovem na sociedade brasileira. (Ribeiro & Macedo, 2018)

Ainda, verifica-se um movimento de indução em uma iniciativa protagonizada pelas juventudes partidárias em 2008, com a articulação do “Pacto pela Juventude”. Essa foi uma iniciativa do Conselho Nacional de Juventude, lançada no dia 12 de agosto de 2008, data que se comemora o dia nacional da juventude. Esse pacto foi entregue ao então Presidente Lula. O pacto consistia na proposição do Conselho Nacional de Juventude aos governos (federal, estaduais e municipais) e aos candidatos a prefeito e vereador, para que se comprometessem com as políticas de juventude, nas suas ações de governo e plataformas eleitorais. Portanto, esse documento incentiva a rede de atores da sociedade civil a pressionar os candidatos a prefeito e a vereadores a se comprometerem com a inclusão de Políticas Públicas de Juventude (PPJs) em seus planos de governo.

No nível municipal os principais parceiros serão os conselhos municipais de juventude, juventudes partidárias e fóruns de juventude. No primeiro e no segundo turno das eleições municipais, o foco será na adesão e no comprometimento dos candidatos ao cargo de prefeito. Esta é uma articulação suprapartidária que envolverá fundamentalmente agentes da sociedade civil e candidatos a cargos eletivos (Conselho Nacional de Juventude, 2008).

As juventudes partidárias utilizam as suas redes de influência dentro dos partidos para colocar a pauta de PPJs aos candidatos. Essa articulação política dentro dos partidos garantiu avanço do desenho institucional para os entes federativos subnacionais, como os municípios.

5. Metodologia

O presente trabalho utilizou-se de três principais fontes de informação. Os documentos oficiais produzidos sobre a política pública de juventude no Brasil no período estudado (de 2005 até 2015) fez com que o levantamento dos principais movimentos de indução detalhados na seção anterior fosse possível.

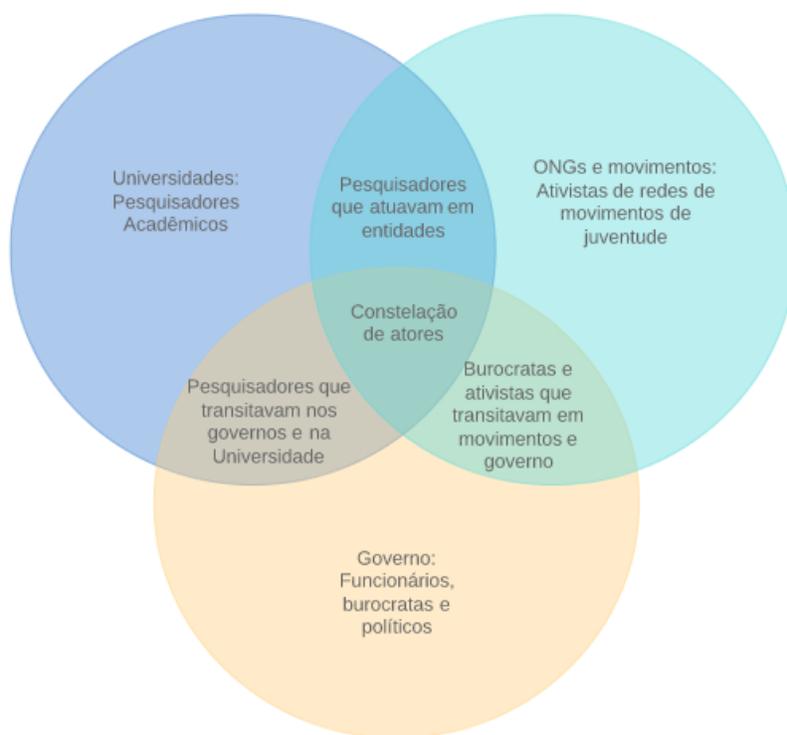
Ainda, foram utilizados dados coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2014, que disponibilizou dados sobre conselhos de direitos da juventude nos governos subnacionais. Também foi realizada uma pesquisa em sítios eletrônicos de municípios do Brasil com mais de 300 mil habitantes entre junho e julho de 2017. Optou-se por municípios maiores pois os dados da pesquisa de informações Básicas Municipais de 2014 (IBGE, 2014) demonstram que são os que possuem proporcionalmente mais conselhos municipais criados (informações serão detalhadas a seguir), portanto os que teriam mais possibilidades de terem estruturas institucionais da temática no governo. Este recorte também foi escolhido uma vez que as cidades acima desse porte populacional são centros regionais, contribuindo para disseminar políticas públicas. Além disso, esses municípios tendem a mobilizar representações de atores sociais organizados politicamente em nível nacional.

6. Discussão dos resultados

Verifica-se que houve três grandes conjuntos de atores (ou, nos termos de ZURBRIGGEN 2006, “constelações de atores”) em torno da política nacional de juventude no Brasil: (I) comunidade epistêmica - pesquisadores acadêmicos (sendo as universidades públicas brasileiras citadas por Ribeiro e Macedo (2018) como relevantes nessas articulações); (II) ONG’s e movimentos - ativistas de redes de movimentos de juventude (por exemplo movimentos

estudantis, movimentos religiosos, organizações não governamentais que trabalham com a temática de juventude); e (III) gestores públicos governamentais e políticos (ilustrados nesse caso pelas juventudes partidárias, que assinam o “Pacto pela Juventude”). Eles estão ilustrados na figura 1:

Figura 1: Constelação de atores da política de juventude no Brasil



Fonte: Elaboração própria

Os conselhos surgem como um espaço de fortalecimento político da pauta. Os defensores desta política (*policy community*) organizam-se para participar desses espaços com propostas e pressionar o governo. Os ativistas do setor de políticas de juventude participam e atuam para criar espaços institucionais, como as conferências, para que a pauta ganhe visibilidade interna no governo.

A criação de conselhos – instituições de participação de um setor social (juventude) – se disseminou no país sobretudo após a criação da política nacional de juventude em 2005. Os conselhos de políticas públicas são um indicativo do fortalecimento da comunidade de políticas

de juventude em diferentes localidades no país. A política pública cria e remodela a política ou, em outro termos, a criação de uma institucionalidade nacional sobre políticas de juventude fortaleceu o campo de atores participacionistas na temática

Diante dos dados da MUNIC de 2014 (IBGE, 2014), percebe-se que municípios maiores tendem a ter proporcionalmente mais conselhos criados que municípios menores, conforme verifica-se na figura 1. Em cidades grandes as redes de atores se fazem presentes, tanto a rede da comunidade epistêmica (conjunto de pesquisadores), como as ONGs e movimentos de juventude.

Tabela 1: Quantidade de Conselhos Municipais de Juventude criados até 2014 por tamanho de municípios

Tamanho do Município	Existe Cons. Juv (A)	Total de Munic (B)	% Munic com Cons. Juv (A/B)
1 - Até 5000	52	1243	4%
2 - 5001 até 10000	58	1216	5%
3 - 10001 até 20000	99	1383	7%
4 - 20001 até 50000	149	1080	14%
5 - 50001 até 100000	106	348	30%
6 - 100001 até 500000	120	261	46%
7 - Maior que 500000	24	39	62%
TOTAL	608	5570	

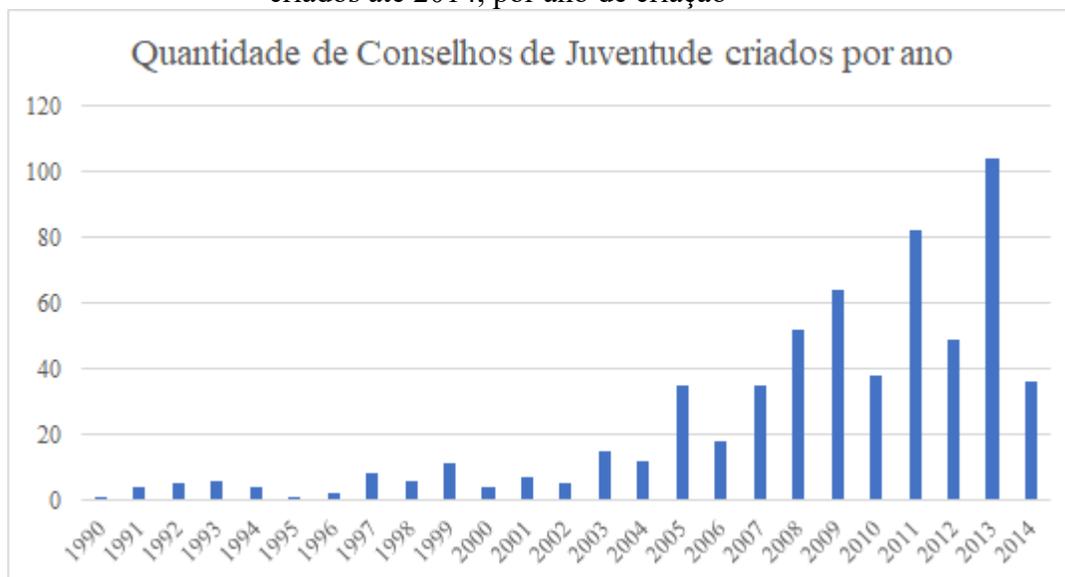
Fonte: Elaboração Própria com dados do IBGE MUNIC 2014

Ainda, em um mapeamento realizado em 2017, das 88 cidades brasileiras acima de 300 mil habitantes⁴, mais da metade (48 cidades) possui algum tipo de órgão institucional de juventude no interior do aparelho burocrático com a atribuição de formular ou implementar políticas para os jovens. Desse total, 38 municípios possuem órgão com finalidade exclusiva de formulação, isto é, coordenadorias ou secretarias municipais de juventude e 10 cidades contém

⁴ O Brasil possui 88 municípios acima de 300 mil habitantes (IBGE, 2018).

departamentos ou secretarias setoriais que incorporaram entre suas atribuições o jovem como público alvo, como secretarias de educação, cultura ou esporte.

Figura 2: Quantidade de Conselhos Municipais de Juventude criados até 2014, por ano de criação



Fonte: Elaboração Própria com dados do IBGE MUNIC (2014)

O aumento de conselhos de juventude após 2005 demonstra que a política de juventude ganhou força após a criação da Política Nacional de Juventude (PNJ). As redes de atores tiveram papel relevante em diferentes espaços, tais como as conferências e outras articulações para que prefeitos criassem instituições participativas de juventude, tais como os conselhos.

Considerações finais

O trabalho teve como objetivo analisar o papel das redes de atores na disseminação de estruturas institucionais de juventude nos municípios brasileiros. Com as teorias apresentadas, verificou-se que todas essas tipologias de “constelações de atores” (redes temáticas, comunidades políticas, e comunidade epistêmicas) estavam presentes durante o período de indução da política pública de juventude no Brasil, criando modos de interação próprios em que as ideias de atores dentro e fora da estrutura se reforçavam numa lógica circular para fortalecer a pauta, o que gerou o terreno fértil para a multiplicação de espaços institucionais nos entes subnacionais.

Importante destacar que o trabalho não se propôs a discutir efetividade das secretarias/coordenadorias ou dos conselhos ou a detalhar como as redes foram formadas e a relação entre os atores. Ele organizou insumos sobre o debate de eficácia das redes em constituir os espaços. Se eles terão ou não resultados concretos na política e perenidade ao longo do tempo, Ribeiro e Macedo (2018) apontam a dificuldade de induzir o modelo para a geração de resultados.

Destacam-se como temas importantes de aprofundamento de continuidade desta pesquisa aprofundar a análise sobre a correlação proporcional de forças das redes locais de diversos tipos como fatores preponderantes na criação da estrutura; ou, ainda, sobre a efetividade das estruturas e seus resultados ao longo do tempo sem os condicionais legais ou estímulos institucionais.

Cabe destaque recente na história do Brasil a sanção do “Estatuto da Juventude”, em agosto de 2013, como uma das respostas aos desafios da interação Estado e sociedade civil naquele ano no país. Mesmo fazendo referência ao Sistema Nacional de Juventude (PNJ), pouco se estabelece de formulação concreta da política para implementação nos entes subnacionais, uma vez que não criou uma engenharia institucional com fundos de repasses de recursos para irrigar a política, tal como é o caso da educação, saúde e assistência social.

A criação da PNJ e sua disseminação para entes subnacionais foi resultado de uma articulação de várias redes de juventude, tal como exposto ao longo do artigo. As gestões Lula e Dilma priorizaram as relações com atores da sociedade civil como uma aposta para fortalecer as novas institucionalidades (Ribeiro & Macedo, 2018). O desafio que se coloca é que esta estratégia e desenho de política pública fica suscetível a mudanças de governo. O impeachment de Dilma e a eleição de Bolsonaro demonstram que um arranjo com poucas amarras legais e elementos institucionais centrado na mobilização de atores pode enfraquecer a política em governos que não priorizam a aproximação com a sociedade civil.

Referências

Arretche, Marta. (2012) Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil. Editoras FGV e Fiocruz, São Paulo.

Berman, S. (1998). The Social Democratic Moment. London: Harvard University Press.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.3, dezembro/2019, pp. 129-147.

_____. (2001). Ideas, Norms, and Culture in Political Analysis. *The Journal of Comparative Politics*, 33(2), pp.231–250.

_____. (2013). Ideational Theorizing in the Social Sciences since “Policy Paradigms, Social Learning, and the State.” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(2), pp.217–237.

Blyth, M. (1997). “Any More Bright Ideas?” The Ideational Turn of Comparative Political Economy. *Comparative Politics*, 29(2), p.229.

_____. (2001). The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change. *World Politics*, 54(1), pp.1–26.

_____. (2002). *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. (2003). Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interests, Ideas, and Progress in Political Science. *Perspectives on Politics*, 1(4), pp.695–706.

Béland, D. & Cox, R.H. (2016). Ideas as Coalition Magnets: Coalition Building, Policy Entrepreneurs, and Power Relations. *Journal of European Public Policy*, 23(3), pp.428–445.

Béland, D. & Hacker, J.S. (2004). Ideas, Private Institutions and American Welfare State “Exceptionalism”: The Case of Health and Old-Age Insurance, 1915-1965. *International Journal of Social Welfare*, 13(1), pp.42–54.

Brasil (2010). Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante audiência ao Conselho Nacional da Juventude para assinatura da convocação da 2ª Conferência Nacional da Juventude Centro Cultural Banco do Brasil - Brasília-DF, 12 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/12-08-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-audiencia-ao-conselho-nacional-da-juventude-para-assinatura-da-convocacao-da-2a-conferencia-nacional-da-juventude>. Acesso em 01 jun 2019.

Conselho Nacional de Juventude. (2008) Pacto pela Juventude: O Brasil precisa, a juventude quer! Disponível em: http://bibjuventude.ibict.br/jspui/bitstream/192/208/1/SNJ_CONF_1_pacto_2008.pdf. Acesso em 10 ago 2019.

Faria, Carlos Aurelio Pimenta. (2003) Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30.

Goldstein, J. (1988). Ideas, Institutions, and American Trade Policy. *International Organization*, 42(1), pp.179–217.

_____. (1993). *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Ithaca: Cornell University Press.

Goldstein, J. & Keohane, R.O. (1993). Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. In J. Goldstein & R.O. Keohane, eds. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.

Gaudin Jean-Pierre. (1993). *Les Nouvelles Politiques Urbaines*. Paris: Presses Universitaires de France.

Hay, C. (1996). Narrating Crisis: The Discursive Construction of the “Winter of Discontent”. *Sociology*, 30(2), pp.253–277.

_____. (2011). Ideas and constructions of interests. In D. Béland & R.H. Cox, eds. *Ideas and Politics in Social Sciences*. Oxford: Oxford University Press.

_____. (2008). Constructivist Institutionalism. In S.A. Binder; R.A.W. Rhodes & B.A. Rockman, eds. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press.

Hall, Peter A. (1986). *Governing the Economy – The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Polity.

Haas, Peter M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination, Winter, p. 1-35.

Hecló, Hugh. (1978). Issue networks and the Executive Establishment. *The new American Political System*. Edited by Anthony King. Washington, D.C. American Enterprise Institute. p. 87-107, 115-124.

Howlett, Michael; Ramesh, M.; Perl, Anthony. (2013). *Política Pública: seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro: Elsevier.

IBGE. (2019). Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Pesquisa básica produzida por ano. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/defaulttab1_perfil.shtm. Acesso em 02 jun 2019.

IBGE. (2014). Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2014. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2014/default.shtm>. Acesso em 01 jun 2019.

ROCHA, Heber Silveira; PIERO, Alexandre; RIBEIRO, Erika Caracho. *Políticas Públicas de Juventude no Brasil: as ideias de novos atores moldando a administração pública.*

Kingdon, J. (2006) Formação da Agenda. In: Saravia, E.; Ferrarezi, E. (Orgs.). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP.

Massardier, G. (2006) Redes de políticas públicas. In: Saravia, Enrique; Ferrarezi, Elisabeth (Org.). *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: ENAP. v. 2.

Rhodes, R. A. W. (2008). Policy network analysis. In: Moran, M.; Rein, M.; Goodin, R. E. (Eds.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press.

Rhodes, R. A. W.; Marsh, David (Eds.). (1992). *Policy networks in British government*, Oxford, GB: Clarendon Press. 312p.

Ribeiro, Eliane, & Macedo, Severine. (2018). Notas sobre políticas públicas de juventude no Brasil: conquistas e desafios. *Revista de Ciências Sociais*, 31(42), 107-126.

Sabatier, Paul; Jenkins-Smith, Hank. (1993). *Policy change and learning: the advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.

Sabatier, P.A; Weible, C.M. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications. In: Sabatier, P.A (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 2ª Ed. Boulder: Westview Press. p189-220.

_____. (2010). Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change Through Discursive Institutionalism as the Fourth “New Institutionalism”. *European Political Science Review*, 2(1), pp.1–25.

_____. (2014). Speaking to the Markets or to the People? A Discursive Institutional Analysis of the EU’s Sovereign Debt Crisis. *The British Journal of Politics & International Relations*, 16(1), pp.188–209.

Schmidt, V.A. & Radaelli, C.M. (2004). Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues. *West European Politics*, 27(2), pp.183–210.

Schmidt, V.A. & Thatcher, M. (2013). Theorizing Ideational Continuity: The Resilience of Neo-Liberal Ideas in Europe. In V.A.

Sposito, Marília Pontes & Carrano, Paulo César Rodrigues. (2003). Juventude e políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, (24), 16-39.

Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(1), 67-83.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.3, dezembro/2019, pp. 129-147.

O Sistema Nacional de Cultura, seus componentes e a gestão pública de cultura: Perspectivas societais e gerenciais

The National Culture System, its components and public culture management: Societal and managerial perspectives

Ivan Montanari

Universidade de São Paulo (USP)

E-mail: ivanmontlima@gmail.com

Resumo: O presente artigo pretende analisar as características do Sistema Nacional de Cultura (SNC) a partir dos pontos de vista das duas principais correntes de gestão pública que se desenvolveram no Brasil pós-redemocratização: o viés societal, por um lado, e da escola gerencial, por outro. A intenção é compreender e analisar o SNC e seus componentes estruturantes (órgãos gestores da cultura, conselhos de política cultural, conferências de cultura, comissões intergestores, planos de cultura, sistemas de financiamento à cultura, sistemas de informações e indicadores culturais, programas de formação na área da cultura e sistemas setoriais de cultura) sob a perspectiva de cada uma dessas tendências, traçando correlações que apontem de que maneira tal Sistema se vale de cada uma dessas lógicas ou de suas preocupações em sua arquitetura institucional.

Palavras-Chave: Sistema Nacional de Cultura. Gerencialismo. Gestão societal. Gestão por resultados. Governança pública.

Abstract: This article aims to analyze the characteristics of the National Culture System (SNC) from the point of view of two main streams of public management developed in Brazil after redemocratization: the societal bias, on the one hand, and the management school, for another. The intention is to understand and analyze the SNC and its structuring components (culture governing institutions, cultural policy councils, culture conferences, inter-management committees, culture plans, culture funding systems, cultural information and indicators systems, training programs in the area of culture and sectorial systems of culture) from the perspective of each of these trends, drawing correlations that indicate how such System draws on each of these logics or its concerns in its institutional architecture.

Keywords: National System of Culture. New Public Management. Sociopolitical Management. Management by objectives. Public governance.

1. A redemocratização brasileira e novas perspectivas de gestão pública

O processo de redemocratização do sistema político brasileiro trouxe consigo os desafios de lidar com o legado cultural, institucional e econômico do período do regime militar, expresso em sua esfera administrativa, social e política. De um lado, uma administração patrimonialista e burocrática, com uma política econômica que em seu processo final fez com que o país mergulhasse em um processo de instabilidade e de endividamento; de outro, um regime fechado, cujos encaixes institucionais (Skocpol, 1992) com a sociedade eram bastante limitados, com restrição praticamente total no tocante à participação nos processos decisórios. A partir da constituinte, dois modelos de gestão diferentes foram tomando forma para lidar com tais desafios, com distinções que podem ser resumidas no tocante à origem, abordagem de gestão e de projeto político (Paula, 2005).

A Constituição de 1988, com a missão de romper com o regime autoritário e fechado do período anterior, lançou os pilares para a construção de uma gestão pública com maior participação da sociedade. Com origem nos movimentos sociais brasileiros e alavancado pela mobilização que contribuiu para o processo de redemocratização, esse modelo preza por criar contextos e instituições que garantam uma maior permeabilidade social no âmbito das tomadas de decisão, propiciando assim que o indivíduo participe desse processo para definir “seu destino como pessoa, eleitor, trabalhador ou consumidor” (Paula, 2005, p. 45). Este modelo também possui características da ideia de uma nova governança pública para Osborne (2010): contribui para a visão de uma gestão pública complexa, que não se desvincula de seu contexto, tirando do governo a proeminência nas políticas públicas e trazendo para a esfera da gestão outros atores sociais, que seriam então importantes para a legitimidade e o impacto das ações governamentais.

Por outro lado, o aprofundamento da instabilidade econômica logo no início do período da Nova República foi uma deixa importante para que se desenvolvesse em terras brasileiras um outro modelo, com origem em um movimento internacional pela reforma do Estado. O objetivo deste é gerar uma maior eficiência administrativa e, para isso, propõe dinamizar as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa do Estado (Paula, 2005). Parte desse processo envolve a profissionalização da burocracia, através de uma busca por

aprimoramento e excelência técnica, e da apropriação de práticas gerenciais do setor privado, vistas como a solução para os males do setor público (Osborne & McLaughlin, 2002) e como superiores às práticas administrativas da burocracia (Osborne, 2010). Algumas dessas técnicas envolvem uma ênfase no controle e avaliação de entradas e saídas e na gestão de desempenho (Osborne, 2010) que podem ser observadas no modelo de gestão por resultados (Segatto & Abrucio, 2017), e empregam processos de contratualização. Outra parte se constitui na reestruturação do setor público, com o planejamento, gestão e provisão de serviços públicos sendo vistos como algo a ser negociado entre vários atores, incluindo o governo, o setor não-lucrativo e comunitário e o setor privado (Osborne & McLaughlin, 2002). Assim, haveria uma categorização e reorganização das atividades, funções e contextos de atuação do Estado, e eventualmente transferindo parte destas, sobretudo nas áreas sociais e de manutenção interna, aos setores privado e público não-estatal (como organizações sem fins lucrativos da sociedade civil), ainda que financiada com recursos públicos. A intenção seria gerar maior dinamização, economicidade e eficiência nas ações e intervenções estatais.

Construídas a partir de preocupações distintas, essas duas vertentes (que frequentemente são referidas como *societal* e *gerencial*) forjaram alternativas à forma de gestão burocrática. Ainda que os modelos arquetípicos sejam de difícil observação empírica em sua forma mais pura, a compreensão e a aplicação destes enquanto conceitos nos auxiliam a perceber preocupações e imaginários envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas. De outro modo, permite-nos enxergar as diferentes intenções que se apresentam como pano de fundo da arquitetura de determinadas políticas públicas, mesmo que partam de visões distintas. Em última análise, o modelo societal trabalha com um imaginário de uma sociedade civil capaz de perceber problemas, oferecer soluções e tomar parte nas decisões em todos os processos que for partícipe – e, assim, construir um caminho para seu auto-governo. Vale-se para isso de uma concepção de um estado plural, em que múltiplos atores interdependentes contribuem para a prestação de serviços públicos, e pluralista, onde múltiplos processos informam o sistema de formulação de políticas e se preocupam com as pressões ambientais institucionais e externas que permitem e limitam a implementação de políticas públicas e a prestação de serviços públicos (Osborne, 2010). Por outro lado, o modelo gerencial toma como referência um

contexto de um Estado liberal, enxuto, eficiente e econômico, com grande controle e avaliação do desempenho da gestão, focado sobretudo nos processos e na gestão intraorganizacional (Osborne, 2010).

Podemos distinguir essas tendências a partir de suas preocupações, origens e imaginários para compreendê-las enquanto modelo ou projeto arquetípico, que muitas vezes se contrapõe ao outro, travando algum tipo de disputa; no entanto, é possível observar que as práticas de gestão pública brasileira contemporânea, de modo geral, não tem se dado de forma exclusiva, arquetípica, em nenhuma dessas formas. Antes, se dão enquanto mescla de componentes burocráticos, societais e gerenciais – o que não significa que não possa haver maior ênfase em alguma dessas tendências em determinadas políticas. Para os fins deste trabalho, portanto, não nos interessa opor os modelos *societal* e *gerencial* enquanto projetos mutuamente excludentes; mas partir de suas preocupações e seus elementos para observar possíveis influências na construção de políticas públicas, mais especificamente na concepção do Sistema Nacional de Cultura e de seus componentes.

2. O Sistema Nacional de Cultura e seus componentes

O desenvolvimento de políticas públicas na área da cultura no Brasil, inaugurado de forma mais efetiva nos anos 1930, foi permeado por ausência, autoritarismo e instabilidade (Rubim, 2006). Podemos compreender a ausência realmente como a total inexistência de políticas focadas nessa área (ao menos de modo mais explícito); o autoritarismo, como a construção impositiva de uma identidade nacional e a limitação das formas e da liberdade de expressão; a instabilidade como a frequente descontinuidade de políticas e a substituição por outros projetos, frutos de diferentes interesses, imaginários e visões, tanto de cultura quanto de política cultural. Tal cenário denota que o Estado brasileiro apenas recentemente começou a se empenhar em construir alicerces institucionais e corpo técnico sólidos para o desenvolvimento de políticas públicas na área cultural. No início dos anos 2000, começou a ser desenhada uma das respostas mais abrangentes a esse contexto, o Sistema Nacional de Cultura – SNC.

O SNC se configura enquanto um complexo de princípios, instituições públicas, instâncias participativas e instrumentos de gestão. A ideia de sua existência constava no plano

de governo da coligação que venceu as eleições em 2002 (Partido dos Trabalhadores, 2002) e foi desenvolvida ao longo das gestões de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff no Governo Federal. A intenção do SNC é criar um modelo federalista, participativo e perene para a gestão das políticas públicas de cultura. Sua existência legal se consolidou através da aprovação da Emenda Constitucional nº 71 de 2012. Tal emenda prevê a criação de uma Lei Federal que regulamente o Sistema, algo que ainda hoje não existe, constituindo uma lacuna no arcabouço jurídico do SNC. Apesar disso, seu processo de implementação federativa tem se dado a partir da assinatura voluntária de Acordos de Cooperação Federativa (Ministério da Cultura, 2018), firmados entre a União, por intermédio do órgão federal de Cultura, e os entes federados (Estados e Municípios). Esse procedimento determina a obrigação de instituir um Sistema de Cultura e seus componentes integrantes em cada esfera administrativa, padronizando a forma de gerenciar as políticas públicas na área cultural. O presente trabalho parte, sobretudo, do modelo de Acordo de Cooperação Federativa (Ministério da Cultura, 2018) (doravante, “Acordo”) proposto pelo órgão federal gestor de Cultura, que ao ser assinado por uma instância administrativa formaliza a sua adesão ao SNC e estabelece as condições mínimas para a integração a esse Sistema. Além disso, se debruça sobre o texto constitucional emendado e sobre o *Guia de Orientações para os Municípios – Perguntas e respostas* (Ministério da Cultura, 2012), publicação sobre o SNC voltada para as esferas municipais, onde consta minuta de projeto de lei elaborado pelo então Ministério, direcionada aos entes municipais, para orientar a instituição de seus respectivos Sistemas de Cultura (doravante referida simplesmente como “Minuta”) para tecer suas análises e considerações.

O artigo 216-A da Constituição, oriundo da Emenda nº 71, em seu *caput*, define o SNC como um sistema “organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa” que

institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais (Constituição Federal da República Federativa do Brasil, 1988).

Seus princípios são elencados pelo Parágrafo 1º desse mesmo artigo:

“§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:

- I - diversidade das expressões culturais;
- II - universalização do acesso aos bens e serviços culturais;
- III - fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais;
- IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural;
- V - integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas;
- VI - complementaridade nos papéis dos agentes culturais;
- VII - transversalidade das políticas culturais;
- VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil;
- IX - transparência e compartilhamento das informações;
- X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social;
- XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações;
- XII - ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura” (Constituição Federal, 1988).

Enquanto isso, o Parágrafo 2º define a estrutura do SNC da seguinte forma:

“§ 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação:

- I - órgãos gestores da cultura;
- II - conselhos de política cultural;
- III - conferências de cultura;
- IV - comissões intergestores;
- V - planos de cultura;
- VI - sistemas de financiamento à cultura;
- VII - sistemas de informações e indicadores culturais;

VIII - programas de formação na área da cultura; e

IX - sistemas setoriais de cultura” (Constituição Federal, 1988).

Nos próximos parágrafos, esmiuçaremos cada um desses componentes.

O órgão gestor se caracteriza como o componente institucional-administrativo que coordena o sistema como um todo e é responsável pela implantação e operacionalização das políticas na área. Até recentemente, no âmbito federal, tratava-se do Ministério da Cultura (hoje, Secretaria Especial da Cultura do Ministério da Cidadania) e, geralmente, das Secretarias de Cultura (exclusivas ou conjugadas com outras áreas) nas esferas estaduais e municipais. As comissões intergestores são responsáveis justamente por articular os responsáveis pela gestão nas diferentes esferas administrativas.

Conselhos e conferências configuram as instâncias participativas, ou seja, espaços institucionalizados de articulação, pactuação e deliberação. Sobre os conselhos, o Acordo, no Parágrafo Único de sua Cláusula Nona, define que “Os Conselhos de Política Cultural terão caráter deliberativo e consultivo e serão compostos por no mínimo 50% de representantes da sociedade civil, eleitos democraticamente” (Ministério da Cultura, 2018, p. 06). Ainda sobre essa instância, a Minuta assim a define:

Art. 39. O Conselho Municipal de Política Cultural – CMPC, órgão colegiado deliberativo, consultivo e normativo, integrante da estrutura básica da Secretaria de Cultura, com composição paritária entre Poder Público e Sociedade Civil, se constitui no principal espaço de participação social institucionalizada, de caráter permanente, na estrutura do Sistema Municipal de Cultura – SMC (Ministério da Cultura, 2012, p. 65).

As conferências, por sua vez, são assim definidas neste documento:

Art. 48. A Conferência Municipal de Cultura – CMC constitui-se numa instância de participação social, em que ocorre articulação entre o Governo Municipal e a sociedade civil, por meio de organizações culturais e segmentos sociais, para analisar a conjuntura da área cultural no município e propor diretrizes para a formulação de políticas públicas de Cultura, que comporão o Plano Municipal de Cultura – PMC (Ministério da Cultura, 2012, p. 69).

São, portanto, contextos de ampla participação social, organizadas para definir diretrizes e prioridades da gestão das políticas de cultura, cuja realização em cada esfera, pelo Acordo de Cooperação, se torna incumbência do ente federado que aderiu ao SNC (Ministério da Cultura, 2018).

Planos de cultura, programas de formação e sistemas de financiamento, informações e indicadores, se configuram enquanto instrumentos de gestão. Um plano de cultura é assim definido pela Minuta:

“**Art. 50.** O Plano Municipal de Cultura – PMC tem duração decenal e é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da Política Municipal de Cultura na perspectiva do Sistema Municipal de Cultura – SMC” (Ministério da Cultura, 2012, p. 71).

O Parágrafo único do artigo seguinte detalha no que consiste tal documento:

“Parágrafo único. Os Planos devem conter:

I - diagnóstico do desenvolvimento da cultura;

II - diretrizes e prioridades;

III - objetivos gerais e específicos;

IV - estratégias, metas e ações;

V - prazos de execução;

VI - ^{[[[}resultados e impactos esperados;

VII - recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis e necessários;

VIII - mecanismos e fontes de financiamento; e

IX - indicadores de monitoramento e avaliação” (Ministério da Cultura, 2012, p. 71).

Planos, portanto, configuram documentos de grande complexidade técnica, que pelos Acordos devem ter suas diretrizes e prioridades definidas pelas Conferências de Cultura e ser elaborados e aprovados pelos Conselhos de Cultura (Ministério da Cultura, 2018, p. 06). Ou seja, o planejamento das ações e políticas de cultura por um prazo, em geral, de 10 (dez) anos, deve ser feito de forma transparente e participativa. Os programas de formação, por sua vez, de acordo com a Minuta, tem “como objetivo central capacitar os gestores públicos e do setor privado e conselheiros de cultura, responsáveis pela formulação e implementação das políticas

públicas de cultura, no âmbito do Sistema Municipal de Cultura”, além de promover “formação nas áreas técnicas e artísticas” (Ministério da Cultura, 2012, p. 75).

O sistema de financiamento é o “conjunto de mecanismos de financiamento público da cultura”, que envolve o orçamento público daquela esfera administrativa, um fundo público de cultura, mecanismos de incentivo fiscal e outros que venham a ser constituídos (Ministério da Cultura, 2012, p. 71). Esses mecanismos visam criar condições para que haja fomento e incentivo à cultura e aos projetos culturais, bem como para o desenvolvimento de ações estratégicas constantes nos planos ou deliberadas pelas instâncias deliberativas, em parceria ou não com instituições da sociedade civil.

Os sistemas de informações e indicadores culturais, por sua vez, tem a “finalidade de gerar informações e estatísticas da realidade cultural local com cadastros e indicadores culturais construídos a partir de dados coletados” pelo poder público, e “é constituído de bancos de dados referentes a bens, serviços, infraestrutura, investimentos, produção, acesso, consumo, agentes, programas, instituições e gestão cultural, entre outros, e estará disponível ao público” (Ministério da Cultura, 2012, p. 74). Uma de suas fontes de dados e informações é o relatório periódico de gestão, cuja elaboração pelo órgão gestor configura uma obrigação estipulada pelos Acordos (Ministério da Cultura, 2018, p. 02).

Por fim, os sistemas setoriais visam desenvolver estruturas e políticas relacionadas a áreas específicas dentro da cultura, “para atender à complexidade e especificidades da área cultural” (Ministério da Cultura, 2012, p. 76). Podem ser constituídos de diversas formas, a depender do setor específico, podendo conter inclusive componentes análogos aos do sistema de cultura (conselho, plano, fundo, etc.), especificamente para a área cultural em questão (museus, patrimônio cultural, bibliotecas, etc.).

Vale dizer que o sistema cria ainda interrelações e interdependências entre os diversos componentes, e que nem todos os elementos precisam ser obrigatoriamente implantados por todas entes federados. Entretanto, órgão gestor, conselho, plano e fundo são fundamentais e obrigatórios para se configurar o sistema em qualquer esfera, conforme estipulado pelos Acordos (Ministério da Cultura, 2018).

3. O viés societal e a ideia de governança pública no SNC

A abertura para a participação social na gestão das políticas públicas de cultura no Brasil pode ser vista como possuindo uma dupla origem: de um lado, trata-se de uma influência importante do movimento construído a partir da redemocratização, fundamentada pela própria Constituição Cidadã de 1988, e desenvolvida de tal forma em diversas áreas de políticas públicas que para Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016) chegou ao nível de criar um traço do Estado no Brasil; de outro, representa uma adesão ao movimento internacional de construção de princípios da formulação e gestão de políticas culturais, que prescreveu essa abertura em documentos como a *Declaração do México*, elaborada durante a Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais, em 1985 (Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais & Conselho Internacional de Monumentos e Sítios [MONDIACULT], 1985), a *Agenda 21 da Cultura* (Cidades e Governos Locais Unidos [CGLU], 2004). Reiterada e complementada em 2015, através do documento *Cultura 21: Ações*, e a *Declaração de Friburgo sobre os Direitos Culturais* (Grupo de Friburgo, 2007).

Esse conjunto de convenções prescritivas pode ser explicado pela natureza dinâmica e variável do objeto “cultura”: trata-se de um conceito que é aplicável para diferentes formas de manifestação, que podem ser abordadas a partir dos mais distintos modos e com as quais os indivíduos também se relacionam de inúmeras formas, a depender do contexto. Portanto, parece bastante complexo padronizar ações e serviços que devem ser oferecidos de maneira sistemática pelos governos infranacionais em um modelo federativo como o SNC, sem incorrer em eventuais desperdícios ou descompassos entre a oferta e a demanda de políticas, serviços e produtos culturais. É nessa definição, antes de qualquer coisa, que o diálogo com a sociedade se faz necessário.

É possível observar no modelo de participação proposto pelo SNC um viés bastante pluralista, algo inerente a uma visão de governança pública, que se alinha à tendência societal. Tal observação se alicerça, primeiro, nos princípios constitucionais do Sistema, entre estes destacamos os incisos I, IV, VII, VIII, IX, X e XI, respectivamente “diversidade das expressões culturais”, “cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural”, “transversalidade das políticas culturais”, “autonomia dos entes federados e das

instituições da sociedade civil”, “transparência e compartilhamento das informações”, “democratização dos processos decisórios com participação e controle social” e “descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações” (Constituição Federal, 1988). Tais princípios indicam que a formulação, a implantação e o acompanhamento das políticas públicas de cultura precisam levar em conta uma plural e complexa rede de entidades e instituições e, principalmente, uma relação de cooperação e transparência com a sociedade civil.

Essa relação entre Estado e sociedade civil e a visão pluralista se mostram ainda mais importantes na arquitetura do SNC ao observarmos que este induz a instituição de conselhos deliberativos “compostos por no mínimo 50% de representantes da sociedade civil, eleitos democraticamente” (Ministério da Cultura, 2018, p. 06), e na imensa diversidade de instituições públicas e privadas e segmentos culturais da sociedade civil que podem ser abarcados dentro dessa composição. Pela Minuta, há diversas instituições que podem compor o Conselho, como a Secretaria Municipal de Cultura; instituições públicas ou mistas de Cultura (como fundações); Secretarias Municipais (como Educação, Comunicação, Turismo, Direitos Humanos, etc); Sistemas Setoriais de Cultura (como Patrimônio Cultural, Museus, Arquivos e Bibliotecas) e Universidades. Quanto aos segmentos da sociedade civil, a Minuta elenca: artes visuais; design; arquitetura e urbanismo; audiovisual; arte digital; música; teatro; dança; circo; cultura popular; cultura afro-brasileira; cultura indígena; empresas e produtores culturais; trabalhadores da cultura; instituições culturais não-governamentais; fóruns regionais e distritais; patrimônio cultural; museus; arquivos; livro, leitura e literatura (Ministério da Cultura, 2012, p. 66 e 67).

O modelo de participação proposto pelo SNC, entretanto, vai além da mera escuta da pluralidade para a definição de diretrizes para as políticas. Analisemos as competências estipuladas para essa instância, inscritas no Acordo e na Minuta. Segundo o primeiro, tal conselho deve “apresentar, pelo menos, as seguintes competências:

- a) Elaborar e aprovar os planos de cultura a partir das orientações aprovadas nas conferências, no âmbito das respectivas esferas de atuação;
- b) Acompanhar a execução dos respectivos planos de cultura;

- c) Apreciar e aprovar as diretrizes dos Fundos de Cultura no âmbito das respectivas esferas de competência;
- d) Fiscalizar a aplicação dos recursos recebidos em decorrência das transferências entre os entes da federação;
- e) Acompanhar o cumprimento das diretrizes e instrumentos de financiamento da cultura” (Ministério da Cultura, 2018, p. 06).

A Minuta é um pouco mais abrangente ao definir as atribuições do Plenário de um Conselho Municipal de Política Cultural, e aponta para um aprofundamento ainda maior da relação entre Estado e sociedade civil na participação social institucionalizada. Ao nos depararmos com os incisos X e XI do artigo 42 do documento, por exemplo, percebemos que a depender da configuração do encaixe institucional criado, pode ser competência desse conselho:

X apreciar e aprovar as diretrizes orçamentárias da área da Cultura; XI apreciar e apresentar parecer sobre os Termos de Parceria a ser celebrados pelo Município com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs, bem como acompanhar e fiscalizar a sua execução, conforme determina a Lei 9.790/99 (Ministério da Cultura, 2012, p. 69).

Se o processo de oitiva propriamente dito se concretiza na periódica realização de conferências, a exigência de um conselho deliberativo, paritário (ou majoritariamente composto pela sociedade civil) e democraticamente eleito pelos segmentos culturais, parece propor um aprofundamento da interdependência entre Estado e sociedade civil (Avritzer, 2012). Ainda que o Acordo não crie obrigações de participação em processos que vão além da interrelação com outros componentes do próprio Sistema (como Plano e Fundo), podemos dizer que um aprofundamento ainda maior desse entrelaçamento entre Estado e sociedade civil se configura ao menos enquanto intenção ao analisarmos a Minuta.

A esse repertório de possíveis atribuições se soma, ainda, aquelas que se impõem como mínimas pelo Acordo de Cooperação, como a elaboração e posterior aprovação do plano de cultura, documento que, conforme abordado anteriormente, deverá nortear o desenvolvimento das políticas durante um período razoável de tempo, monitorar a implementação das ações

apontadas no plano e deliberar sobre as diretrizes para o uso dos recursos do fundo de cultura, incluindo aqueles oriundos de repasses de fundos de outras esferas, bem como fiscalizar seu cumprimento (Ministério da Cultura, 2018).

Esse conjunto de competências para o Conselho de Política Cultural, sejam elas de implementação obrigatória ou sugerida, aponta que a intenção do SNC é trazer a sociedade civil como partícipe ativo em todo o processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas de cultura. Essa forma de se pensar a gestão retira do executivo estatal a proeminência nas políticas públicas e traz outros atores sociais para a esfera da gestão, (Osborne, 2010), quebrando assim o monopólio da formulação e do controle das políticas públicas e permitindo que tomem parte da deliberação segmentos marginalizados e que sejam explicitados e negociados, de forma transparente, por diferentes interesses presentes na sociedade, elementos apontados por Paula (2005) como inerentes à tendência societal.

A concepção de tal contexto vislumbra uma interação do Estado com a sociedade civil numa atmosfera que transcenda o embate e passe para a via da cooperação, em um processo de institucionalização dos movimentos sociais (Gurza Lavallo, Carlos, Dowbor & Szwako, 2017) que pode gerar ganhos cognitivos e políticos para ambas as partes. No caso dos atores estatais, há ganhos cognitivos na possibilidade de compreender de forma mais complexa fatores que envolvem a área cultural, as demandas e necessidades da sociedade, além dos ganhos políticos de se construir alianças estratégicas, diminuição da hostilidade e o desenvolvimento de uma camada mais densa de legitimidade em suas decisões (Irvin & Stansbury, 2004). De outro lado, os agentes civis e movimentos sociais também tem ganhos cognitivos relativos a uma maior compreensão do campo das políticas culturais e da administração pública, incluindo os processos, formas e caminhos de ação e intervenção do Estado, além dos ganhos políticos de adquirir maior influência na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas e do desenvolvimento de habilidades de articulação e exercício de uma cidadania ativista (Irvin & Stansbury, 2004), podendo também desenvolver e ter reconhecido o que Gurza Lavallo et al. (2017) chamam de *domínio de agência* – a capacidade desses atores de “agir em determinado âmbito sob responsabilidade direta ou indireta do Estado”.

Para além da sociedade civil, também a relação entre entes federados passa a ser constitutiva do SNC. O princípio da cooperação entre os entes federados e a existência de comissões intergestores (Constituição Federal, 1988) implicam que haja alinhamento e pactuação entre as esferas administrativas para que as políticas públicas se desenvolvam, criando assim outro contexto em que a pluralidade de ideias e o conceito de governança se mostram.

A valorização do pluralismo e a institucionalização de um modelo de gestão que parte deste contexto para conceber, implementar e avaliar políticas públicas, implica, para a gestão pública, na necessidade do desenvolvimento de habilidades relacionais para que esse modelo traga, de fato, maior sustentabilidade social (Osborne, 2010). Essas questões aproximam o SNC da visão de uma nova governança pública (Osborne, 2010), sobretudo no que diz respeito ao viés da governança sociopolítica, preocupada com as relações institucionais mais amplas dentro da sociedade; da governança de políticas públicas, que aborda a maneira como as redes políticas interagem para criar e governar o processo de políticas públicas; e até mesmo da governança de rede, preocupada com o modo como as redes interorganizacionais funcionam com e sem o governo para fornecer serviços públicos (Osborne, 2010).

Esse contexto, portanto, de um lado, induz que o gestor não seja apenas um formulador e gerente de projetos e políticas, mas que também atue como mediador e negociador, e busque operar no limite entre a técnica e a política; de outro, possibilita o desenvolvimento de uma capacitação tanto técnica quanto política dos movimentos e organizações da sociedade civil, que passam a ter uma participação cada vez mais aprimorada e consciente. Além disso, seus membros passam a ganhar habilidades de gestão que podem inclusive levá-los a caminhos profissionais nesse campo (Paula, 2005). Assim, o viés societal e a ideia de governança pública, presentes no SNC aproximam a esfera administrativa da esfera sociopolítica, contribuindo para que as políticas formuladas estejam em maior consonância com as demandas da sociedade.

4. Aspectos gerenciais do SNC

Pensar gestão e políticas culturais como áreas de conhecimento é fato relativamente recente no Brasil. Lia Calabre (2014) aponta que até os primeiros anos do século XXI o tema

era pouco ou nada explorado em teses e dissertações acadêmicas. São raros e recentes, igualmente, contextos de formação específica para a área, o que naturalmente traz impactos para a gestão das políticas públicas nesse campo. Isso não significa, no entanto, que o Estado brasileiro não tenha desenvolvido políticas culturais antes e a despeito disso. Entretanto, apenas com sua compreensão enquanto área de conhecimento é que se tornou possível iniciar o aprofundamento técnico necessário para a compreensão e a interrelação de conceitos envolvidos com as políticas culturais. Isso possibilita, de um lado, que parâmetros e modelos de políticas possam ser desenvolvidos, comparados e criticados e, de outro, que dados sejam levantados e cruzados, e assim seja ampliado o repertório de possibilidades de ação e intervenção para que se possa fazer opções e avaliar resultados e impactos de forma mais racional, com base em evidências, reflexões e análise de dados.

Essa maior racionalidade permite pensar a gestão de cultura não só a partir de conceitos mais bem acabados, mas também de perspectivas mais objetivas e mensuráveis, o que possibilita o estabelecimento de metas e estratégias e, a partir disso, avaliação e recálculos de rota. Quando se fala na criação de um plano de cultura que deve contar com diagnóstico, diretrizes, prioridades, objetivos, metas, ações, prazos de execução, resultados esperados, recursos humanos e financeiros, mecanismos e fontes de financiamento, além de indicadores de monitoramento e avaliação, estamos naturalmente lançando as bases referenciais para que esse contexto possa se dar no âmbito da gestão pública de cultura. E a construção de um sistema de informações e indicadores culturais que permita fazer uma leitura objetiva dos resultados alcançados com referência a este plano dá condições efetivas para que se possa verificar e avaliar o desempenho dessa gestão. Ao mesmo tempo, ao serem divulgadas as metas e os resultados, permite que seja exercido e fortalecido o controle social. Configura-se, assim, um sistema de metas e indicadores que pode ser compreendido como uma espécie prototípica de gestão por resultados, uma prática cuja origem se encontra em organizações do mercado e que possibilita a criação de padrões explícitos e medidas de desempenho (Osborne, Bovaird, Martin, Tricker & Waterson, 1995 *apud* Osborne & McLaughlin, 2002). Essas características trazem aportes que reportam à tendência gerencial, e criam condições para um maior

accountability (responsabilização) democrático da gestão governamental (Segatto & Abrucio, 2017) de políticas culturais.

A despeito disso, o SNC não prevê, a priori, um mecanismo mais complexo de contratualização ou que envolva incentivo, premiação e sanção com relação ao desempenho, o que o aproximaria ainda mais da visão gerencial. Trata-se de um pacto institucionalizado legalmente, uma referência que permite a fiscalização objetiva de seu cumprimento por parte da sociedade que, a partir disso, pode premiar ou penalizar os responsáveis pela gestão a partir do exercício da manifestação e do voto ou que, considerando o viés societal inscrito no SNC, pode atuar a partir de deliberações e ações institucionais. A utilização da contratualização, incluindo a modalidade de contratualização de resultados, pode ser utilizada a depender do contexto, sendo um elemento que envolve discricionariedade do órgão gestor e, em tese, pode envolver deliberação do conselho.

Outro aspecto que aproxima o SNC do viés gerencial é a preocupação com a profissionalização da gestão. Como exposto no início desta seção, há no Brasil ainda poucas pessoas capacitadas tecnicamente para lidar com gestão e políticas culturais e suas especificidades. Os órgãos públicos responsáveis por desenvolver esse trabalho, portanto, não costumam contar com profissionais qualificados para desempenhar tecnicamente uma gestão na área, e assim, esta acaba por se desenvolver, de modo frequente, a partir da visão subjetiva de gestores isolados e de sua trajetória e bagagem culturais individuais. Se de um lado a construção de um caminho menos subjetivo e mais racional exige a criação de referenciais objetivos e de mecanismos de monitoramento, de outro, necessita recursos humanos com capacidade para agir estrategicamente a partir dessas referências, e também ler, avaliar e responder aos resultados aferidos. Os programas de formação na área da cultura tem um papel importante nesse sentido, uma vez que visam preencher essa lacuna para que gestores e outros agentes envolvidos na formulação, implantação e avaliação das políticas possam desempenhar suas funções com maior rigor e qualificação técnica, o que denotaria uma maior profissionalização da administração pública, uma demanda importante da tendência gerencial.

Por fim, a existência de um sistema de financiamento à cultura assume que diversas funções e ações que contribuem para o desenvolvimento cultural de um território não precisam

ser desenvolvidas exclusivamente pelo Estado. Antes, podem ser fruto de cooperação entre este e a sociedade civil, esteja essa organizada em instituições formais ou não. Ao abrir mão de uma visão quase monopolista do Estado como produtor de cultura e único provedor de políticas culturais, descentraliza-se a gestão de políticas com o estabelecimento de parcerias financiadas pelo ente público e pela concessão de premiações a projetos. Com isso, podemos observar que o SNC novamente se aproxima de uma visão mais gerencial, que prega a importância da desagregação e da descentralização dos serviços públicos (Pollitt, Birchell & Putnam, 1998 *apud* Osborne & McLaughlin, 2002), e assim revê o papel do Estado, deslocando algumas de suas funções e ações para outros atores fora do setor estatal que possam desempenhá-las – não raro, com maior legitimidade.

Os princípios constitucionais do SNC explicitam ainda uma busca por um regime de cooperação e integração da atuação dos entes federados e entre estes e os agentes civis, e que seja também observada a complementariedade nos papéis dos agentes culturais. Essa concepção denota um empenho em evitar superposições e desperdícios, promovendo assim disciplina e parcimônia na alocação dos recursos (Metcalf & Richards, 1990 *apud* Osborne & McLaughlin, 2002). Somado à descentralização da gestão, dos recursos e das ações, e aos tópicos abordados anteriormente (no tocante ao plano, sistema de informações e indicadores e ao programa de formação), constitui um conjunto de preocupações presentes no próprio corpo constitucional do SNC que denota como seu pano de fundo uma visão de gestão que preza por qualidade e excelência técnica, eficácia, eficiência e mesmo economicidade das ações do poder público na área da cultura. Essas diretrizes aproximam o SNC de uma visão mais gerencial.

5. Considerações finais

Como observamos, uma trama de traços e preocupações de viés societais e gerenciais permeia a concepção do Sistema Nacional de Cultura. Esse todo complexo parece almejar o aprimoramento da gestão pública de cultura tanto em sua dimensão relacional e de legitimidade sociopolítica, mais ligada à tendência societal e à perspectiva pluralista da governança pública, quanto em seus âmbitos econômico-financeiro e institucional-administrativo, mais ligados ao viés gerencial (Paula, 2005). Essa mudança, com o desenvolvimento em ambos os vetores,

alinharia, em tese, uma gestão menos subjetiva, de alta complexidade técnica, com metas e indicadores objetivos, a uma eficiência operacional oriunda do alinhamento entre esferas administrativas e uma legitimidade sociopolítica advinda da abertura para a participação social.

Essa análise, porém, se restringe ao contexto teórico e institucional da concepção do SNC, e visa estabelecer pontos de convergência entre este e as duas tendências. A forma de realização concreta de tais aspectos nos processos de implantação dessa política, as reverberações sociais, políticas e administrativas destes e a percepção da ênfase ou aprofundamento em uma ou outra tendência dependem de observações empíricas que podem ser desenvolvidas em futuras agendas de pesquisa.

Referências

Avritzer, L. (2012, novembro). Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, 18(2), pp. 383-398. Recuperado em 06/08/2019, de <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762012000200006>.

Doi: 10.1590/S0104-62762012000200006.

Calabre, L. (2014, setembro). Estudos acadêmicos contemporâneos sobre políticas culturais no Brasil: análises e tendências. *pragMATIZES – Revista Latino Americana de Estudos em Cultura*, n. 7, pp. 109 -129.

Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU (2004). *Agenda 21 da cultura*. Recuperado em 06/08/2019, de www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/multi/ag21c_pt.pdf

Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU (2015). *Cultura 21: Ações*. Recuperado em 06/08/2019, de http://agenda21culture.net/sites/default/files/files/culture21-actions/c21_015_spa.pdf.

Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais; Conselho Internacional de Monumentos e Sítios - MONDIACULT (1985). *Declaração do México*. Recuperado em 06/08/2019, de portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20do%20Mexico%201985.pdf.

Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal.

Grupo de Friburgo (2011). Os Direitos Culturais - Declaração de Friburgo (07 de maio de 2007). In Meyer-Bisch, P., & Bidault, M. (Eds.). *Afirmar os direitos culturais: comentário à declaração de Friburgo*. (Coleção Os Livros do Observatório). São Paulo: Iluminuras, 2014.

Gurza Lavallo, A., Carlos, E., Dowbor, M., & Szwako, J. (2017). *Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência*. (Série Textos para discussão CEM, nº 019). São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole – CEM.

Gurza Lavallo, A., Voigt, J., & Serafim, L. (2016). O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. *Revista Dados*, 59(3).

Irvin, R. A., & Stansbury, J. (2004, janeiro/fevereiro). Citizen participation in decision making: is it worth the effort? *Public Administration Review*, 64 (1), 55-65.

Metcalfe, L., & Richards, S. (1990) *Improving Public Service Management*. Londres: Sage.

Ministério da Cultura (2012). *Guia de Orientações para os Municípios – Perguntas e respostas*. Recuperado em 06/08/2019, de <http://rubi.casaruibarbosa.gov.br/bitstream/20.500.11997/6902/1/296.%20Guia%20de%20Orientação%20para%20os%20Munic%C3%ADpios%20-%20Perguntas%20e%20respostas.pdf>.

Ministério da Cultura (2018) *Acordo de Cooperação Federativa*. Recuperado em 06/08/2019, de <http://portalsnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/32/2018/10/Acordo-de-Cooperação-2018-SDC.pdf>.

Osborne, S., Bovaird, T., Martin, J., Tricker, M., & Waterston, P. (1995) Performance management and accountability in complex public programmes. *Financial Accountability and Management* 11(1), 1–18.

Osborne, S., & McLaughlin, K. (2002). The New Public Management in context. In McLaughlin, K., Osborne, S., & Ferlie, E. (eds.) *New Public Management Current trends and future prospects*. London: Routledge.

Osborne, S. P. (2010). The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. In Osborne, S. P. (ed.) *The New Public Governance: emerging perspectives on the theory and practice of the new public governance*. London: Routledge.

Partido dos Trabalhadores (2002). *A imaginação a serviço do Brasil*. Recuperado em 06/08/2019, de <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/aimaginacaoaservicodobrasil.pdf>.

Paula, A. P. P. de. (2005, janeiro/março). Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, 45 (1), 36-49.

Pollitt, C., Birchell, J., & Putnam, K. (1998) *Decentralising Public Service Management*. (Macmillan, London).

Segatto, C., & Abrucio, F. (2017). A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros. *Revista do Serviço Público*, 68(1), 85-106.

Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: Evans, P., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (eds.) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

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

Rubim, A. A. C. (2007, junho). Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. *Revista Galáxia*, n. 13, 101-113.

A participação social nas políticas públicas LGBT: A experiência do Centro Estadual De Combate À Homofobia De Pernambuco

Social participation in LGBT public policies: The experience of the Pernambuco State Center for Combating Homophobia

Cleyton Feitosa 

Universidade de Brasília (UnB)

E-mail: cleyton_feitosa@hotmail.com

Resumo: O presente trabalho buscou verificar como processos participativos resultaram na institucionalização da principal política pública LGBT do estado de Pernambuco, o Centro Estadual de Combate à Homofobia (CECH), e as interações socioestatais que se estabeleceram entre o Governo de Pernambuco e o Movimento LGBT a partir das percepções de profissionais e ex-profissionais do referido Centro. Os fatores que contribuíram para o nascimento do CECH foram diversificados como as ações federais do Programa Brasil Sem Homofobia, a vitória eleitoral de Eduardo Campos e do Partido Socialista Brasileiro (PSB), a ressonância das conferências nacionais no estado e a cobrança permanente do Movimento LGBT local por um Centro de Referência LGBT, lançando mão de diferentes repertórios de interação. Após instalado, o CECH passa a desenvolver uma interação bastante próxima dos movimentos sociais, embora essas interlocuções sejam permeadas por conflitos e tensões motivados por expectativas mútuas entre sociedade civil e Estado.

Palavras-Chave: Movimento LGBT; Políticas Públicas; Participação Social.

Abstract: The present work sought to verify how participatory processes resulted in the institutionalization of the main LGBT public policy of the state of Pernambuco, the State Center for Combating Homophobia (SCCH), and the social-state interactions that were established between the Government of Pernambuco and the LGBT Movement from perceptions of professionals and former professionals of the Center. The factors that contributed to the birth of the SCCH were diversified as the federal actions of the Brazil Without Homophobia Program, the election victory of Eduardo Campos and the Brazilian Socialist Party (BSP), the resonance of national conferences in the state and the permanent demand of the LGBT Movement. LGBT Reference Center using different repertoires of interaction. Once installed, the SCCH begins to develop an interaction very close to social movements, although these interlocutions are permeated by conflicts and tensions motivated by mutual expectations between civil society and the state.

Keywords: LGBT Movement; Public Policy; Social Participation.

1. Introdução

O presente trabalho é um recorte da minha dissertação de mestrado defendida em 2016 que analisou a implementação e o funcionamento de uma política pública voltada para o segmento de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT) no estado de Pernambuco. Trata-se do Centro Estadual de Combate à Homofobia (CECH), um Centro de Referência LGBT que oferece atendimento jurídico, psicológico e socioassistencial à população LGBT em situação de vulnerabilidade socioeconômica ou vítima de violência motivada pela orientação sexual e identidade de gênero. O CECH foi implementado entre os anos de 2011 e 2012 e essa pesquisa foi realizada no ano de 2015.

O Centro era composto, à época do estudo, por um coordenador, um psicólogo, um assistente social, uma advogada, três auxiliares administrativas, dois estagiários e dois educadores sociais. Seu financiamento era exclusivo do Governo de Pernambuco. A estrutura física do Centro era dividida em dois espaços principais: uma sala maior onde se concentravam todos os profissionais e seus materiais de trabalho e uma sala menor onde eram realizados atendimentos ao público, de modo a assegurar o sigilo dos usuários. Além de materiais, como cartazes e panfletos, o CECH possuía cinco computadores para o desenvolvimento dos trabalhos.

É importante ressaltar que maiores informações sobre essa pesquisa foram publicados em outros trabalhos publicados em diferentes suportes (Feitosa, 2017 e 2019) e, portanto, buscarei me deter aqui a responder o seguinte problema de pesquisa: quais eram as concepções, rotinas e práticas de participação social adotadas pelo Centro Estadual de Combate à Homofobia de Pernambuco? Nos outros trabalhos sobre essa pesquisa, explorei o perfil e as trajetórias individuais dos indivíduos que compunham e compuseram o CECH (foram incluídos na pesquisa sujeitos que atuaram no CECH, mas que não possuíam mais vínculo empregatício com o órgão), as concepções que eles tinham do Centro, as principais formas de atuação da equipe profissional, os avanços e desafios encontrados no cotidiano do equipamento e os modos de articulação com outros órgãos estatais, na medida em que o Centro atuava de maneira intersetorial.

Como dito, neste trabalho busco analisar a participação social nas políticas públicas LGBT do ponto de vista dos gestores e gestoras públicos, explorando suas percepções sobre a relação com a sociedade civil organizada, bem como episódios concretos de interação socioestatal com o Movimento LGBT de Pernambuco. Desse modo, primeiramente aponto os fatores que impulsionaram a criação do CECH e demonstro como a sua existência foi fruto de diversos processos combinados, dentre eles, diferentes rotinas de interação do Movimento LGBT com o Estado. Em seguida, apresento os serviços oferecidos pelo órgão à população para contextualizar algumas rotinas de atendimento e interação com seu público-alvo. Posteriormente, através de depoimentos dos profissionais e ex-membros do Centro, analiso como o equipamento interagiu com a militância mais organizada politicamente.

Em termos metodológicos, realizei entrevistas semiestruturadas (Szymanski, 2002) com a equipe técnica do CECH (composta, como já dito, por um coordenador [Miguel], um psicólogo [Davi], um assistente social [Artur] e uma advogada [Alice]) e a ex-integrantes do Centro que exerceram as mesmas funções que os primeiros entrevistados, mas que não estavam mais vinculados ao órgão (ex-coordenador [Pedro], psicólogo [Gabriel], uma assistente social [Ana] e uma advogada [Lúcia]) . Além das entrevistas semiestruturadas, também analisei documentos e materiais produzidos pelo CECH e por outras instâncias do Governo de Pernambuco (Gil, 2008).

Nesse sentido, foram realizadas 8 entrevistas ao todo, cada uma com um/a profissional diferente. O período de realização foi durante o primeiro semestre de 2015. O foco do roteiro tinha por objetivo verificar as relações e tensões entre o CECH e outros atores políticos relevantes, tais como movimentos sociais e partidos políticos e tinha como perguntas (i) se o Centro desenvolvia atividades conjuntas com organizações da sociedade civil, (ii) como era a relação do Centro com os grupos organizados LGBT do estado, (iii) quais experiências foram bem e malsucedidas na interlocução com a sociedade civil, (iv) quais eram as opiniões do Movimento LGBT sobre o Centro na percepção dos profissionais entrevistados e (v) se havia apoio ou oposição dos partidos políticos ao equipamento público.

Ainda, foram lidos e analisados os Cadernos de Resolução da 1ª e 2ª Conferências Estaduais LGBT de Pernambuco (publicados em 2008 e 2012, respectivamente), os Relatórios

de Atividades da Assessoria de Diversidade Sexual do Governo de Pernambuco (publicados em 2010, 2011 e 2012) e o Protocolo de Atendimento às Demandas LGBT Acompanhadas pelo Centro Estadual de Combate à Homofobia 2012–2013 (publicado em 2014). Todas as leituras focaram nos aspectos interativos entre o Movimento LGBT e o Governo de Pernambuco, especialmente nas demandas da sociedade civil por um Centro de Referência LGBT.

Dessa forma, o artigo está distribuído, além da introdução e das considerações finais, em quatro seções que pretendem: (i) indicar o referencial teórico da pesquisa que informam as lentes analíticas pelo qual tratei o campo empírico, (ii) refletir em que medida o Centro Estadual de Combate à Homofobia foi resultado de rotinas interacionistas do Movimento LGBT de Pernambuco, desvelando o processo que resultou na sua institucionalização, (iii) apresentar os serviços e atendimentos ofertados pelo CECH à população do estado e (iv) analisar quais concepções de participação social circulavam no Centro e, sobretudo, as interações estabelecidas entre o órgão e os atores da sociedade civil.

2. Notas teóricas sobre interações socioestatais entre o Movimento LGBT e o Governo de Pernambuco

Qualquer análise sobre a institucionalização de políticas públicas deve levar em consideração fatores mais amplos em que se dão as interações socioestatais. Por tal razão, dialogo com o trabalho de Rebecca Abers, Marcelo Kunrath e Luciana Tatagiba (2018) que se propõem a oferecer um modelo de análise para o que boa parte da literatura sobre a participação chama de “contexto político”. Os autores são críticos tanto à literatura nacional, que ainda não teria proposto uma reflexão sistemática sobre como abordar o contexto político e seu papel na atuação dos movimentos, quanto à literatura internacional, que apesar de discutir o conceito de “estrutura de oportunidades políticas”, tem tratado o contexto político como um cenário externo aos movimentos, estabelecendo oportunidades ou ameaças a sua atuação.

Com esse diagnóstico, os autores formulam o conceito de “estruturas relacionais” partindo da compreensão de que “os movimentos sociais estão inseridos em relações de interdependência com os diversos atores e instituições com quem interagem rotineiramente” e que “o contexto é constituído por relações entre atores que, uma vez instituídas, estruturam

ações futuras” (Abers et al, 2018, p. 17). Em outras palavras, também o contexto político é ativamente produzido pela agência humana, não devendo ser considerado como um cenário à parte dos atores. Na análise das interações socioestatais, as estruturas relacionais destacadas como relevantes são os regimes políticos e os subsistemas de políticas públicas.

Por regime político, os autores entendem “a configuração das relações entre os atores politicamente relevantes, a qual condiciona o acesso às discussões e decisões governamentais” e que “em função de seu posicionamento nas relações de poder nos regimes e subsistemas, os atores políticos adquirem acesso diferenciado aos recursos materiais e simbólicos que circulam nessas estruturas, influenciando e distinguindo sua capacidade de agência” (Abers et al, 2018, p. 17). Já os subsistemas de políticas dizem respeito às configurações de poder de cada setor de políticas públicas, a exemplo do setor da educação, saúde, assistência social, políticas para mulheres, etc. Desse modo, o contexto político não deve ser encarado como um cenário externo a esses atores, mas como uma estrutura de relações no qual os movimentos estão inseridos e interagindo com diversos atores e instituições. Por isso, em nossa análise levamos em conta o contexto político no estado de Pernambuco que permitiu a emergência de políticas públicas LGBT a partir de interações socioestatais.

Uma ferramenta teórica desenvolvida para analisar a interação entre movimentos sociais e o Estado a partir da experiência brasileira foi a formulação do conceito de “repertórios de interação” cuja definição “permite incorporar a diversidade de estratégias usadas pelos movimentos sociais brasileiros e examinar como estas têm sido usadas, combinadas e transformadas” (Abers, Serafim & Tatagiba, 2014, p. 331 e 332). Em suas pesquisas, as autoras identificaram pelo menos quatro rotinas comuns de interação entre movimentos e o Estado: (i) os protestos, (ii) a participação institucionalizada, (iii) a política de proximidade e (iv) a ocupação de cargos na burocracia. Como veremos na próxima seção, o Movimento LGBT de Pernambuco lançou mão desses diferentes repertórios para institucionalizar suas demandas no Estado.

O *protesto* talvez seja o repertório mais clássico de interação entre movimentos sociais e o Estado. Segundo as autoras, “movimentos sociais expressam demandas e, ao fazê-lo, pressionam os atores estatais a negociar através da demonstração de sua capacidade de

mobilização” (Abers et al, 2014, p. 332). Por tal razão, desde o surgimento do Movimento Homossexual Brasileiro, no ano de 1978, há registros de protestos contra as múltiplas formas de violência, sobretudo perpetradas por agentes da segurança pública como policiais e delegados no contexto do regime militar (Green, 2000; Santos, 2007; Simões & Facchini, 2009; Trevisan, 2018; Cavalcanti, Barbosa & Bicalho, 2018). À medida em que os anos vão passando, o protesto continua sendo um dos principais repertórios de ação coletiva do Movimento LGBT como é possível notar todos os anos nas Paradas do Orgulho e em outros formatos de marchas.

A política de proximidade ocorre quando “atores específicos obtêm distinção através de sua posição em um campo relacional, que lhes confere um nível de prestígio tal que lhes possibilita prescindir das mediações institucionais e/ou estruturas rituais que facultam acessos” (Abers et al, 2014, p. 332 e 333). Apesar de acusada de clientelista, tal rotina se diferencia porque pode ser um instrumento para viabilizar ações públicas que fortaleçam direitos coletivos, em vez de meras trocas de favores pessoais. Nas negociações, o recurso mobilizado por atores não-estatais é tão somente sua posição como interlocutor reconhecido, razão pelo qual também podem ocorrer disputas nos movimentos em face do *status* privilegiado de alguns atores em detrimento de outros. Essa rotina se aproxima do conceito de “representação por afinidade”, elaborado por Avritzer (2007).

A política carece tanto do ator que age limitado pela autorização recebida e ao qual nos habituamos a chamar de representante quanto do ator livre que, ao invés de delegar a representação dos seus atos, decide responsabilizar-se por eles. Se o ator que age por sua própria conta fala em nome de outros atores, não deixa de haver representação, ainda que, nesse caso, ela se dê por identificação. (...) Denominarei esse tipo de relação de representação por afinidade (Avritzer, 2007, p. 447).

Já a *ocupação de cargos na burocracia* foi uma estratégia largamente utilizada pelos movimentos sociais brasileiros e também pelo Movimento LGBT que contribuiu para impulsionar a implementação de políticas públicas de direitos humanos LGBT tanto no conjunto de Ministérios do Executivo Federal, como nos governos estaduais e municipais. A ocupação de cargos governamentais por ativistas, além de viabilizar a implementação de

projetos políticos (Dagnino, Olvera & Panfichi, 2006), estimula outras rotinas de interação, a exemplo da política de proximidade, na medida em que companheiros de movimento passam a ter contatos aliados no Estado, e da *participação institucionalizada*, a quarta e última rotina sistematizada pelas autoras e caracterizada “pelo uso de canais de diálogo oficialmente sancionados que são guiados por regras previamente definidas, aceitas pelos envolvidos (e em alguns casos estabelecidas pela lei)” (Abers et al, 2014, p. 332). Entre elas, se destacam os Conselhos e as Conferências¹.

Nesse sentido, os repertórios de interação entre o Movimento LGBT e o Estado produziram no Governo de Pernambuco aquilo pelo qual Lavalle, Carlos, Dowbor e Szwako (2019) têm chamado, a partir de postulados neoinstitucionalistas, de “encaixes institucionais”², definidos como

[...] Sedimentações institucionais de índole pública e, uma vez produzidas, não garantem controle exclusivo aos atores que as produziram. Assim, encaixes conferem alguma agência com certa duração a determinados tipos de atores, e não apenas àqueles diretamente envolvidos no processo de institucionalização. Leis, regulações, cargos e cadeiras ou vagas, órgãos e organismos, técnicas e instrumentos de políticas podem ser encaixes quando emergem como sedimentações institucionais de interações socioestatais e “fazem” os atores agir (Lavalle, Carlos, Dowbor & Szwako, 2019, p. 22).

No processo de produção de encaixes institucionais no Estado, também são institucionalizados saberes e conhecimentos construídos pelos movimentos sociais, a partir de suas categorias, noções ou sistemas de classificação. É o que Szwako e Lavalle têm chamado de “institucionalização simbólica” em trabalho recente (2019). No caso do subsistema de políticas públicas LGBT, Rafael de la Dehesa (2015) nota esse processo de institucionalização simbólica. Seu argumento central é o de que tanto o Programa Nacional de DST/Aids, implementado pelo Ministério da Saúde em 1985, quanto o Brasil Sem Homofobia, lançado pela Secretaria de Direitos Humanos em 2004, são o resultado da articulação de ativistas com o

¹ Recentemente desmontados pelo Decreto nº 9.759/2019, expedido pelo Governo Bolsonaro.

² A análise dos encaixes institucionais pressupõe uma *variação horizontal* que é o tipo e as especificidades de cada encaixe, uma *variação vertical* que diz respeito à hierarquia política ou de autoridade que os encaixes alcançam e, por fim, as *configurações* que representam a articulação entre diversos encaixes posicionados em níveis distintos (Lavalle, Carlos, Dowbor & Szwako, 2019).

Estado, a partir de uma rota paralela aos partidos políticos, por meio da incorporação do conhecimento e da experiência desses ativistas sobre a questão LGBT. A própria adoção da palavra “homofobia”, uma categoria êmica elaborada na luta política do Movimento LGBT, na nomenclatura oficial do equipamento público, evidencia as capacidades estatais cognitivas mediante processos de interação socioestatais.

3. O Centro Estadual de Combate à Homofobia de Pernambuco: resultado da participação social

Esta seção visa discutir brevemente o quanto a implementação do Centro Estadual de Combate a Homofobia teve relação com a participação social do Movimento LGBT de Pernambuco. O CECH nasceu da interlocução da ONG Movimento Gay Leões do Norte com o Governo Federal, notadamente com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, no âmbito do Programa Brasil sem Homofobia, que financiou organizações da sociedade civil para a execução de Centros de Referência LGBT pelo país.

Após a execução do projeto de Centro de Referência LGBT em Recife pelo Leões do Norte, o grupo optou por fazer uma "entrega" ao Governo de Pernambuco cobrando da então Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos o financiamento integral e a execução do Centro de Referência que passaria a ser o Centro Estadual de Combate a Homofobia. O processo de constituição do CECH iniciou-se na ONG Leões do Norte, com uma organização do movimento social gerindo uma equipe técnica contratada, e passou para o governo estadual, através da gestão terceirizada de uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), também com uma equipe de profissionais contratados, não de servidores públicos, mas com implicação de ativistas em seus quadros.

O fato é que não foi só esta provocação da Leões do Norte que levaria o governo do estado a assumir para si a tarefa de executar uma política pública voltada para a população LGBT. Um conjunto de fatores paralelos e complementares à postura do grupo concorreria para pressionar o Governo de Pernambuco a administrar o CECH. É sobre esses fatores que pretendo me debruçar para compreender esse contexto.

O primeiro fator que destaco como importante para a criação do CECH foi a chegada do Partido Socialista Brasileiro (PSB) ao Governo do estado de Pernambuco em 2007 liderado pelo neto de Miguel Arraes (1916-2005), Eduardo Campos (1965-2014). Campos foi vitorioso nas eleições estaduais de 2006 após concorrer com outros dois principais candidatos ao Palácio do Campo das Princesas³: Humberto Costa (PT) e Mendonça Filho (ex-PFL, atual DEM).

Eduardo Campos começou a sua carreira política nas administrações de Miguel Arraes. Atuou em espaços importantes como na Secretaria de Governo e da Fazenda. Desde muito jovem, Campos participou ativamente da vida política de Pernambuco, tendo sido eleito Deputado Federal em 1994. Após contribuição nos governos do seu avô, Eduardo seria convidado para assumir o Ministério de Ciência e Tecnologia pelo Presidente Lula, em 2004. Posteriormente, viria a ser o Presidente do PSB e governante de Pernambuco por duas vezes após a campanha vitoriosa de 2006.

O Governo Campos, fortemente aliado ao Governo Federal do Presidente Lula, daria início ao desenvolvimento das políticas LGBT ao convocar a etapa estadual da I Conferência Nacional GLBT⁴, em 2008 (Decreto nº 31.419, de 22 de fevereiro de 2008). Conferências de políticas públicas, em definição de estudioso do tema, são “espaços públicos, em geral convocados pelo poder executivo, para interlocução direta entre agentes do Estado e da sociedade civil com a finalidade de formulação de diretrizes para políticas públicas” (Souza, 2008, p. 47). Daí reside o segundo fator que impulsionou a criação do CECH.

Semelhante ao tema da etapa nacional, o governo estadual realizou a sua I Conferência Estadual GLBTT sob o mote "Direitos humanos e políticas públicas para garantir a cidadania de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (GLBTT)" nos dias 4, 5 e 6 de Abril daquele ano. Contendo 214 propostas distribuídas em diferentes eixos temáticos, o Relatório dessa I Conferência foi publicado com a expectativa de ser lançado o I Plano Estadual LGBT de Pernambuco.

³ Sede do Governo de Pernambuco.

⁴ As siglas para representar a população LGBT variam a depender da forma como cada Governo a utiliza nos seus eventos. Essas variações também refletem a própria trajetória do Movimento LGBT e dos embates internos em torno de como essa população deve ser representada em uma sigla. Para uma leitura mais detida sobre a questão, ver Facchini (2005).

O CECH, por exemplo, foi uma das principais demandas do Movimento LGBT local e consta nos anais da I Conferência sob a forma de reivindicação tanto no Eixo Temático "Direitos Humanos" sob a seguinte redação: "Garantir a criação e a viabilização de novos centros de referência em direitos humanos de combate a homofobia, bem como o fortalecimento dos já existentes, garantindo-os como política pública de Estado" (Pernambuco, 2008, p. 9), como no Eixo Temático "Justiça e Segurança Pública" sob a reivindicação:

Reforçar a criação e continuidade dos Centros de Referência Contra a Discriminação e Violência às (aos) LGBT, garantindo a sustentabilidade e acolhimento, tendo o Estado total responsabilidade com a manutenção e consolidação de dados sobre atendimentos e encaminhamentos às vítimas de homofobia (Pernambuco, 2008, p. 16).

Como é possível notar, o Movimento LGBT de Pernambuco inicialmente apostou na rotina de interação conhecida como *participação institucionalizada* a partir da inserção da sociedade civil organizada nas Conferências de Políticas Públicas LGBT. Segundo Abers, Serafim e Tatagiba, a participação institucionalizada é caracterizada “por reuniões públicas e documentadas, que têm o propósito explícito de influenciar decisões específicas sobre determinadas políticas)” (2014, p. 332). Além disso, os atores estatais ganham relevância na medida em que, diferentemente dos protestos, possuem papel central na organização e condução das arenas participativas.

Apesar dessa agenda participativa no primeiro mandato do Governo Campos - e da demanda para a criação de uma política LGBT estadual - a implementação de um órgão voltado especificamente para o segmento só foi viabilizada após forte intervenção do Movimento LGBT estadual que, em um protesto ocorrido em 2009, bloqueou o trânsito do centro do Recife e marchou em direção à sede do governo com uma bandeira enorme do arco-íris para reivindicar que o governador dialogasse com o Movimento a fim de criar uma coordenadoria de políticas LGBT na estrutura governamental.

Assim, após apostar em uma rotina de participação mais institucionalizada, o Movimento LGBT lançou mão de uma rotina de *protesto*, intensificando o confronto político com o governo estadual. O protesto talvez seja um dos repertórios mais antigos utilizados pelos

movimentos sociais. Segundo Abers, Serafim e Tatagiba, “historicamente, movimentos sociais expressam demandas e, ao fazê-lo, pressionam os atores estatais a negociar através da demonstração de sua capacidade de mobilização. A forma de protesto exemplar é a marcha (...)” (2014, p. 332).

Após esse enfrentamento, e a consequente conquista de uma Assessoria Especial do Governador para Diversidade Sexual vinculada ao Gabinete do Governador em novembro de 2009, pode-se dizer que Pernambuco dá início ao desenvolvimento de políticas públicas LGBT no seu estado. A então Assessoria Especial do Governador para Diversidade Sexual foi criada com a missão de implementar as propostas resultantes daquela I Conferência Estadual LGBT e o assessor foi indicado pela própria militância.

Aqui se vê mais uma rotina de interação na ideia de repertórios de interação, a *ocupação de cargos na burocracia*. Essa ocupação foi uma estratégia largamente utilizada pelos movimentos sociais brasileiros e também pelo Movimento LGBT que contribuiu para impulsionar a implementação de políticas públicas de direitos humanos LGBT tanto no Governo Federal petista, como nos governos estaduais e municipais brasileiros, a exemplo de Pernambuco.

Em consulta ao Relatório de Atividades da Assessoria de Diversidade Sexual referente ao ano de 2010, encontrei na seção "Ações em Andamento" um trecho destinado aos "Centros de Referência de Combate a Homofobia" que afirmava que os Centros de Referência, criados pelo Governo Federal, tiveram resultados tão positivos que "serviu também para sensibilizar gestores estaduais a assumirem-no como política pública estadual" (Pernambuco, 2010, p.27) e que no ano de 2010 a Secretaria Executiva de Justiça e Direitos Humanos passou a assumir o órgão, embora suas atividades de atendimento ao público só tenham iniciado efetivamente no ano de 2012. O documento ainda destaca ações da Assessoria de Diversidade Sexual em parceria com o Centro, notadamente:

Oficinas de sensibilização em unidades prisionais, acompanhamentos de petições de garantias de direitos juntos ao IRH e FUNAPE e contribuição em atividades formativas nos grupos dos seguintes municípios: Pombos, Caruaru, Tabira, Goiana, Porto de Galinhas e Petrolina (Pernambuco, 2010, p. 28).

Já em 2011, no segundo mandato de Eduardo Campos (que concorrera a reeleição, em 2010, com o antigo adversário de seu avô Miguel Arraes, Jarbas Vasconcelos) e durante o primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República dá início ao segundo processo conferencial LGBT provocando estados e municípios a realizarem também suas segundas edições. Pernambuco convoca então sua 2ª Conferência Estadual LGBT com alguns avanços e sem ter inaugurado o CECH, que estava em fase de implementação. A ausência do Centro também será cobrada neste momento, constando nos anais da 2ª Conferência Estadual LGBT no Eixo Temático "Direito ao Trabalho" com os seguintes dizeres:

Garantir a criação e a ampliação de Centros de Referência em Direitos Humanos de Prevenção e Combate a Homofobia, com assistentes sociais, advogados/as, psicólogos/as e educadores/as sociais, para atender a população LGBT, respeitando-se as especificidades de todos/as, entre elas as deficiências (Pernambuco, 2012a, p. 14).

Ainda em 2011, a Secretaria Estadual de Justiça e Direitos Humanos realizou um Seminário, na Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ), em Recife, para apresentar a proposta de funcionamento do Centro Estadual de Combate a Homofobia. Este seminário contou com a participação do Movimento LGBT de Pernambuco que pôde dar contribuições sobre o que esperava desse Centro e sobre as estratégias de ação para combater a violência no estado (Pernambuco, 2012b, p. 41).

Em 2012 se inicia de vez o funcionamento do Centro Estadual de Combate a Homofobia. Nesse ano, as atividades do CECH foram realizadas conjuntamente com a Assessoria de Diversidade Sexual. O Relatório de Atividades da Assessoria referente a 2012 destacou a realização do Seminário Estadual "Vamos Cantar um Pernambuco sem Homofobia: Respeito e cidadania para população LGBT" ocorrido em setembro em Recife, precedido de 7 seminários regionais ao longo do território pernambucano, com significativa participação da população LGBT. É importante salientar que estes seminários ocorriam próximos à realização de Paradas da Diversidade locais que ocorriam no interior e na capital de Pernambuco ao longo

do ano, demonstrando um esforço do CECH de aproximação com os movimentos sociais do estado.

Concluindo essa breve explanação da trajetória política da militância LGBT pernambucana e dos fatores que resultaram na institucionalização do CECH, vimos que a combinação de diferentes repertórios de interação socioestatal foi fundamental para a conquista de uma política pública voltada para a promoção e a proteção da cidadania LGBT no estado. Primeiro, o Movimento LGBT se engajou nas etapas locais das conferências nacionais LGBT convocadas pelo Governo Federal (*participação institucionalizada*), permitindo o estabelecimento de diálogos entre a sociedade civil e gestores públicos e a reivindicação de um Centro de Referência LGBT.

Depois, estimulado pelo grande volume de propostas aprovadas na 1ª Conferência Estadual LGBT e pela ausência de um órgão governamental responsável pelo cumprimento das deliberações, o Movimento LGBT realizou uma marcha até a sede do Governo de Pernambuco, exigindo uma negociação com o governador Eduardo Campos (*protesto/ação direta*) para criar um organismo de políticas públicas LGBT.

Após a conquista de uma Assessoria de Diversidade Sexual, o movimento social indicou um ativista para atuar como gestor público (*ocupação de cargos na burocracia*) e viabilizar a implementação do já reivindicado Centro de Referência LGBT, algo que aconteceria poucos anos depois. A Assessoria de Diversidade Sexual do Governo de Pernambuco foi importante não só para implementar novas ações governamentais como também para viabilizar outras rotinas de interação como *a política de proximidade* e a *participação institucionalizada*, uma vez que, após a conclusão dessa pesquisa, o Governo de Pernambuco instalou um Conselho Estadual de Políticas Públicas LGBT.

4. Serviços ofertados pelo Centro Estadual de Combate à Homofobia

Esta seção visa apresentar brevemente os serviços oferecidos pelo equipamento público à população pernambucana, de modo a contextualizar como as rotinas de atendimento podem exercer influência nas interações entre o órgão e a sociedade civil, analisadas na seção

posterior. Verifiquei a oferta de atendimentos jurídicos, psicológicos e socioassistenciais⁵. Nas áreas do Direito e da Psicologia, o Centro realiza “mutirões” de retificação de nome civil de pessoas travestis e transexuais, elaborando peças jurídicas e pareceres psicológicos⁶. Já a área do Serviço Social é a responsável pelo recebimento, encaminhamento e acompanhamento das denúncias do Disque 100, serviço de denúncias do Governo Federal. Além disso, o assistente social também desenvolve ações com a população LGBT em situação de rua e em privação de liberdade.

A oferta de formações é outro serviço que ganha destaque na agenda institucional do Centro: são promovidos capacitações, cursos, rodas de diálogo, oficinas, seminários, jornadas, peças teatrais, campanhas, intervenções em empresas que violaram direitos de funcionários/as LGBT, notas técnicas orientadoras, dentre outros formatos educativos, que trabalham diversidade sexual e de gênero na perspectiva da cidadania e dos direitos humanos. Nesse sentido, a educação não-formal e a ideia de um papel pedagógico são elementos caros à atuação do CECH, apesar de não contarem com a presença de pedagogos em sua equipe.

Outro serviço importante é o de levantamento, registro, sistematização e quantificação de homicídios cometidos contra a população LGBT de Pernambuco, na medida em que a militância estadual ainda não desenvolve sistematicamente esse tipo de registro, a exemplo de outras ONGs LGBT como o Grupo Gay da Bahia (GGB). O monitoramento desses Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI) é importante tanto para a denúncia social do ativismo quanto para orientar o desenvolvimento de políticas públicas afirmativas de enfrentamento à violência LGBTfóbica. Além disso, o monitoramento pode fortalecer o acompanhamento dos processos judiciais e das investigações em torno desses assassinatos.

Ganham relevância também os serviços de caráter lúdico: o CECH promoveu peças teatrais, concurso de talentos e tem participado ativamente das Paradas da Diversidade de Pernambuco, realizadas geralmente no mês de setembro em Recife, desfilando com um trio

⁵ É importante destacar que tais atendimentos não são realizados como profissionais do mercado o fariam, por exemplo. O psicólogo não pode clinicar ou a advogada defender causas individuais, de modo que a equipe técnica orienta a população e a encaminha para outras instituições e setores responsáveis.

⁶ Um serviço que tende a ficar no passado após a decisão do Supremo Tribunal Federal em março de 2018 que autoriza a retificação do registro civil (nome e gênero) pelos cartórios sem a necessidade de cirurgias de redesignação sexual ou laudos médicos/psicológicos. Ver notícia em: <http://agenciabrasil.abc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-03/stf-autoriza-transexual-alterar-registro-civil-sem-cirurgia-de>. Acesso em: 20/11/2019.

elétrico próprio no percurso do evento, o que demonstra uma aposta nos produtos culturais como meios para transformar a cultura hostil ao segmento LGBT (Colling, 2018).

Além disso, o Centro também atua na perspectiva do fortalecimento sociopolítico através de diálogos com ativistas ou com potenciais lideranças, principalmente no interior do estado. A interlocução de membros do CECH com esses sujeitos contribui para uma espécie de “legitimação” daquele/a ativista na sua localidade como um representante da causa LGBT. Isto é, ao dialogar com lideranças locais, o CECH acaba assegurando a essas lideranças o reconhecimento perante outros atores políticos relevantes, sobretudo gestores locais, de que aqueles ativistas representam a coletividade LGBT, na chave da representação por afinidade (Avritzer, 2007). O fortalecimento sociopolítico também se desenvolve através de formações políticas para ativistas do Movimento LGBT.

O CECH realiza campanhas anuais com temas pensados pela equipe a partir de experiências, fatos sociais, casos e demandas de usuários que provocam o órgão. A partir do tema elencado pela equipe do Centro, são então realizados seminários regionais e um seminário estadual por ano que discutem com a população os conteúdos daquela temática escolhida.

Além dessas atividades, o Centro integra a programação das Semanas e das Jornadas de Direitos Humanos, ações promovidas pela Secretaria onde está alocado. O Centro ainda participa de atividades que são organizadas pelo Movimento LGBT ou outros setores da sociedade civil e investe fortemente em atividades de cunho formativo. Formações estas, inclusive, ocorridas em instituições que violaram direitos de LGBT e foram denunciadas⁷. Como vimos na descrição dos serviços e atividades desenvolvidos pelo CECH, ele parece atuar sobre as principais reivindicações do Movimento LGBT, o que sugere uma proximidade do equipamento às pautas da militância.

À exceção de Pedro (ex-coordenador), todos os membros e ex-membros apresentaram alguma queixa e insatisfação quanto ao tamanho e à estrutura do CECH. Pedro foi exceção porque, ao contrário dos demais sujeitos entrevistados, ele considera a estrutura razoável e a

⁷ Nestes casos, quando o órgão violador não aceita a intervenção educativa do Centro como forma de reparação, a equipe do Centro aciona o Ministério Público para que o Judiciário intervenha de forma mais punitiva.

quantidade de pessoas na equipe positiva, principalmente quando comparado a outras políticas da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos. Pedro ainda menciona o suporte de carros, viagens, hospedagens e diárias que os profissionais receberam para desenvolver as suas intervenções pelo interior, uma avaliação que não é consensual entre seus pares, ressalte-se.

Para além da estrutura insuficiente do Centro à demanda do estado, os ex-membros também se queixaram da precariedade nas condições trabalhistas. Esse conjunto de dificuldades enfrentados por eles e elas fez Ana enfatizar a existência de um “espírito militante” entre os membros do CECH que seria um pré-requisito necessário para se assumir as tarefas do órgão. Assim, a equipe ficava sobrecarregada com o volume de trabalho a desempenhar. Isso, evidentemente, comprometia em alguma medida a qualidade do atendimento e provocava algumas tensões nas interações com a militância, exploradas na seção seguinte.

5. Concepções de participação social para o Centro Estadual de Combate à Homofobia

Como vimos, a história da construção do CECH foi permeada por uma trajetória que envolveu a participação de um conjunto de atores sociais e contextos políticos locais e nacionais. Se por um lado, no plano nacional, tínhamos o Governo Lula inaugurando experiências participativas da população LGBT, por outro, no plano estadual, tínhamos o Governo Campos alinhado ao Governo Federal, a presença do Programa Brasil Sem Homofobia por meio do apoio ao Centro de Referência mantido pela ONG Movimento Gay Leões do Norte, a reverberação das Conferências Nacionais LGBT em etapas estaduais e o Movimento LGBT local cobrando por mais políticas e pelo Centro de Referência LGBT.

Esse caldo participativo me instigou a pesquisar o modo como o CECH interagia com a sociedade civil após a sua instalação, uma vez que é fruto de rotinas de interação sociedade-Estado. Vale dizer que essa análise explora os pontos de vistas dos membros e ex-membros do CECH. Possivelmente, os resultados seriam diferentes se abordássemos grupos e ativistas do Movimento LGBT de Pernambuco, o que não foi objeto desse estudo, tanto pela delimitação metodológica (evitando a ocorrência de muitas variáveis) quanto pela viabilidade temporal de tal empreitada.

Iniciarei com a análise dos membros ativos do CECH: Miguel, atual coordenador do Centro, afirma que o órgão realiza ações conjuntas com a sociedade civil organizada a partir de "links" com a temática. Por exemplo, para desenvolver ações com foco na população em situação de rua, o Centro acionou ONGs de Pernambuco que já tinham um acúmulo de atuação na área e dados sobre essa população.

De modo geral, ele avalia que a relação é "proveitosa" e que o Centro pratica um "diálogo aberto". Miguel ainda destaca que, face a ausência de recursos financeiros para financiar atividades do Movimento LGBT, o Centro participa prestando um apoio institucional e intelectual⁸. Segundo ele, alguns grupos aceitam essa contrapartida, já outros não, uma vez que prefeririam apoios financeiros e logísticos, para a realização de eventos, por exemplo. O coordenador avalia que a postura clara sobre as condições e a forma com que o CECH pode apoiar as ações do movimento social contribui para uma boa relação institucional entre o Centro e os grupos.

Quando indagado sobre experiências bem-sucedidas e malsucedidas com o Movimento LGBT, Miguel citou organizações de travestis e transexuais e de prevenção ao vírus HIV como parcerias bem-sucedidas, no entanto, não conseguiu precisar atividades negativas: *"Malsucedida com o movimento social, a gente não teve um que eu possa dizer. Tem seus entraves, né? Mas todas, de certa forma, a gente conseguiu dar nossa cara [contribuição]..."* (Entrevista com Miguel, 28/05/2015).

O coordenador fez uma avaliação do Movimento LGBT de Pernambuco e acredita que ele poderia ter um diálogo maior com o Centro. Acredita que o CECH dá uma boa resposta para a população haja visto o alto número de demandas e solicitações de diferentes setores da sociedade. Ele acredita que as críticas da militância são mais direcionadas à cúpula do Governo de Pernambuco e que elas, por sua vez, "respingam" no órgão. Em relação aos partidos políticos, pontua que não há partidos que apoiam o CECH, mas o Governo de Pernambuco em si. Quanto a partidos opositores, não enxerga claramente a ação deles, mas a atuação de parlamentares evangélicos na Assembleia Legislativa de Pernambuco (ALEPE) e na Câmara de Vereadores do Recife contra a ampliação dos direitos de LGBT.

⁸ Em face da insuficiência de recursos, os apoios do CECH são negociados, por exemplo, com base na oferta de palestras e outras intervenções formativas, por isso utilizamos a expressão "apoio intelectual".

Davi, atual Psicólogo do órgão, endossa a opinião de Miguel e relata que o CECH tem uma boa relação com o Movimento LGBT. No entanto, enfatiza que a relação estabelecida com os ativistas do interior é melhor do que com os da Região Metropolitana do Recife. A sua hipótese é a de que a capital pernambucana dispõe de um conjunto de órgãos e serviços voltados para a população LGBT, ao contrário das regiões interioranas que sofrem com a escassez de políticas públicas e de uma presença maior do Estado na vida das pessoas.

Essa informação trazida por Davi nos permite refletir um dado interessante: a escassez de políticas e serviços em determinado território provocaria uma postura menos crítica quanto ao funcionamento do Estado. Contudo, me questiono se a hipótese de Davi corresponde fielmente à realidade, uma vez que a postura dos movimentos sociais distantes dos grandes centros urbanos são tão ou mais críticos que os da capital, como demonstra os movimentos do campo. O que a fala de Davi pode ocultar (não necessariamente consciente e deliberadamente) é que a postura do Movimento LGBT da Região Metropolitana de Recife na relação com um órgão estatal composto por pessoas que vieram dessa mesma base militante é permeada por disputas. Essas disputas podem ser baseadas na conquista de um espaço político no governo, nas relações pessoais entre militantes ou na busca de emplacar projetos políticos no campo estatal. Acredito que pode ser um pouco de todos esses fatores.

Em relação a atividades bem e malsucedidas, Davi explica que o Movimento de Mulheres e Negro são muito parceiros, além de órgãos de governo como a Secretaria da Mulher e de Direitos Humanos da Prefeitura de Caruaru. Contudo, aponta a região do Agreste Central e, especificamente, Caruaru como uma região problemática. Segundo o Psicólogo, há usuários que "*não entendem o serviço e queriam que o CECH fizesse mais do que o CECH pode fazer*" (Entrevista com Davi, 18/05/2015).

Desse modo, os conflitos em torno do Centro se davam em face de uma expectativa e um desejo político do Movimento LGBT em ter um órgão que atendesse as necessidades dessa população, algo que o CECH não conseguiria fazer plenamente, ainda que se esforçasse para tal. Segundo Davi, a maior reclamação do Movimento LGBT é com o fato de o CECH ser uma política de governo quando deveria ser uma política de Estado. Assim, Davi acredita que o movimento social desejaria a existência permanente do órgão, sua consolidação e ampliação.

Sobre o apoio e oposição de partidos políticos ao Centro, ele menciona o PSB como um apoiador e não cita nenhum partido como opositor.

Artur, Assistente Social do CECH, classifica a relação com o movimento social como "bastante parceira" e cita grupos como o GTP+, GESTOS, AMOTRANS, NATRAPE, ANTRA e Movimento Gay Leões do Norte. Fala que se relacionam com o Movimento Negro, através do Grupo LGBT de Terreiros. No entanto, reflete que dialogam pouco com Movimentos Feministas, Estudantil e Sindical pela própria configuração temática de cada segmento e pelo que ele entende ser uma "fragmentação" dos movimentos sociais. Não cita nenhuma experiência malsucedida na relação com a sociedade civil e ratifica uma "parceria tranquila".

Sua opinião é similar a do coordenador Miguel quando relata que a maior parte das reclamações são mais voltadas ao Governo de Pernambuco, pela pouca prioridade orçamentária que dá as políticas LGBT. Sobre a relação com partidos, Artur, assim como Davi, acredita que o PSB apoia o Centro por estar na condução do governo de Pernambuco. Já sobre partidos opositores, ele faz uma distinção entre "oposição de esquerda" e de "direita". Na sua ótica, PT e PSOL se opõem à forma como o governo implementa o CECH enquanto os partidos de direita (sem citar exatamente quais) se opõem a qualquer política que amplie direitos humanos do segmento LGBT.

Fechando o bloco de membros ativos, Alice, atual advogada, também compartilha o diagnóstico de que a relação com a sociedade civil é uma relação próxima. Diz que sempre quando do lançamento das campanhas do CECH, os ativistas são convidados para participar dos eventos e discutir a temática em foco (embora não fique claro em que medida esses ativistas influenciem na construção das campanhas). Sobre parcerias exitosas, Alice avalia que são muitas, destacando que a sociedade civil é sempre convidada pelo Centro para apresentar e divulgar os seus serviços nos eventos e reuniões que organiza. Entretanto, reflete que as relações conflituosas se dão muito em função do que chama de "demanda reprimida" que é o fato de o CECH não conseguir responder a todas as ocorrências de violência e demandas provocadas pelos usuários.

Acho que malsucedido... Talvez seja a questão da demanda reprimida mesmo que a sociedade civil e os movimentos sociais eles nos, eles apontam

realmente esse defeito, mas como eu falei antes: é humanamente impossível não ter demanda reprimida dentro de nossa estrutura. A gente faz o que pode realmente. Faz o que pode, mas é complicado. Ai existe a questão do acompanhamento, dos homicídios, muita gente reclama que não tá sendo acompanhado de forma efetiva, mas é como eu te falei: uma pessoa só ou duas não consegue fazer esse acompanhamento de forma efetiva. É muita coisa (Entrevista com Alice, 19/05/2015).

Ainda segundo Alice, a relação com o Movimento LGBT de Pernambuco oscila muito e apresenta-se bastante instável, tendo momentos em que a interação é mais colaborativa e momentos em que os conflitos se intensificam. Ela diz desconhecer relações do CECH com partidos políticos, seja de apoio ou de oposição.

Agora focarei no conjunto de relatos dos ex-membros do Centro Estadual de Combate a Homofobia sobre as interlocuções entre governo e sociedade civil à época em que atuavam no Centro, a saber: o ex-coordenador Pedro, o Psicólogo Gabriel, a Assistente Social Ana e a antiga Advogada Lúcia.

Pedro, que coordenou o CECH na maior parte do tempo de existência dele, assim como os membros atualmente vinculados ao órgão, tem uma avaliação positiva quanto as relações do Centro com o Movimento LGBT. Um elemento interessante destacado por ele é a forma "camaleônica" com que o CECH, sob sua coordenação, dialogava com os grupos LGBT do estado, adequando-se à pluralidade de grupos e perfis de ativistas:

Então em Petrolina tem uma dinâmica diferente de Caruaru, de Salgueiro, enfim, as possibilidades de diálogo diferenciavam muito. Tinha lugar onde a gente iria conseguir uma aproximação só da sociedade civil LGBT, mas que não estava necessariamente interessada em fazer uma Parada, queria discutir em outro nível ou que só queria fazer a Parada ou que só queria participar da atividade do nosso concurso [concurso de talentos organizado pelo órgão] e nós valorizávamos todas elas porque a gente achava que o importante era a visibilidade, era aproximar essas pessoas. E mostrar que o equipamento do estado estava lá, como parceiro (Entrevista com Pedro, 18/05/2015).

Seu depoimento demonstra a habilidade que o órgão tinha em lidar com os diferentes tipos de ativistas e necessidades oriundas das distintas regiões do estado. Desse modo, é possível perceber diferentes rotinas de interação, como apresentado em Abers, Serafim e Tatagiba (2014), não só do movimento social em direção ao Estado, mas também do Estado em

diálogo com o movimento social, a partir de uma concepção de que a sociedade civil também é bastante heterogênea e com múltiplas prioridades (Dagnino, Oliveira & Panfichi, 2006).

Assim, o CECH, para além das suas funções técnicas, administrativas e burocráticas, possuía um carácter político que funcionava como mediador das relações entre a sociedade civil e o governo estadual, amenizando conflitos e tensões entre as duas instâncias. Pedro reafirma a posição de Miguel, o atual coordenador, sobre a postura transparente do órgão, explicando que o Centro sempre buscou deixar claro quanto as possibilidades que o órgão dispunha para apoiar o Movimento LGBT. Sobre os partidos, sua resposta é taxativa em relação a ausência de conexões entre o CECH e partidos políticos.

Gabriel, Psicólogo, também diz que a relação com a militância era próxima e cita convites a membros dos movimentos para comporem as mesas dos eventos como um exemplo dessa boa relação. Essa interlocução era próxima justamente porque muita gente que atuava no órgão era oriunda do movimento social. Mas também haviam tensões e, segundo ele, era nesse momento que as interações faziam mais sentido, uma vez que as relações públicas muitas vezes eram confundidas como relações pessoais:

Que era assim de amor e ódio, aquela coisa do... porque tinha uma relação pessoal. Como Pedro conhecia todo mundo, eu conhecia todo mundo que era ligado ao movimento. Mas ao mesmo tempo tinha um tensionamento que era um tensionamento que eu achava até legal que as pessoas reconheciam que a gente não tava ali enquanto movimento, mas enquanto Estado e exigia algumas coisas, brigava por algumas coisas. Esses eram os momentos que eu achava legal porque os momentos que se tratavam como amigo, pelo menos dentro desses espaços de discussão pública né, isso pra mim é um problemão (Entrevista com Gabriel, 01/06/2015).

Os depoimentos de Gabriel são muito interessantes para compreender as dinâmicas das relações estabelecidas com o movimento social. Até que ponto os militantes no Estado são militantes? Qual o limite que define que alguém é ativista ou gestor? Nos parece que essas perguntas apresentam dúvidas e incertezas que o Movimento LGBT de Pernambuco encontra para exercer o controle social das políticas LGBT. Afinal de contas, se a militância questiona e critica os serviços ofertados (ou a ausência deles), em que medida ela estaria criticando a atuação do seu companheiro de ativismo que está na gestão pública? Por que, nessa acepção,

não se consegue avaliar a política pública sem atingir seus dirigentes? Esses são alguns dos dilemas da nossa experiência em relação ao ativismo nas fronteiras da sociedade e do Estado (Abers & Bülow, 2011) e de algumas rotinas de interação específicas como a *política de proximidade* e a *ocupação de cargos na burocracia* (Abers, Serafim & Tatagiba, 2014).

Dilemas semelhantes àqueles apresentados por Zanolli (2015) em sua dissertação de mestrado quando tratou do Centro de Referência LGBT de Campinas, considerado o primeiro Centro de Referência LGBT do Brasil, implementado em 2003. Ao narrar as trajetórias dos coordenadores daquele órgão, Lucas e posteriormente Mara⁹, o pesquisador não só descreve as motivações desses atores na entrada do Centro, como tece interessantes reflexões sobre as relações entre a sociedade civil e o Estado.

De maneira breve, Lucas foi membro-fundador do grupo Identidade, um grupo LGBT da cidade de Campinas, que passou a atuar nas políticas LGBT municipais por indicação do próprio Identidade. Em face das tensões crescentes entre Lucas, agora no governo, e o grupo Identidade, Lucas se desvincula do Movimento e passar a ser considerado um “traidor do movimento” e “um representante do movimento que se transformou em representante do prefeito” (Zanolli, 2015, p. 60-62). Ainda assim, Lucas se considerava como um ativista por pautar as questões LGBT dentro da estrutura administrativa.

Já Mara, a coordenadora que assume a função de Lucas após sua saída, possui uma trajetória inversa. Assistente Social de formação, Mara passa a trabalhar no órgão a partir de convocação em concurso público. Com o seu envolvimento com a temática, ela passa a se considerar uma ativista do Movimento LGBT, mas com limites na atuação em virtude da própria dinâmica estatal. Em determinado momento, representou o segmento LGBT no Orçamento Participativo da cidade e disputou o cargo de coordenadora do organismo local de políticas LGBT. Assim como Lucas, também sofreu críticas do grupo Identidade sob o argumento de que se tratava de “uma funcionária do executivo municipal e não uma ativista” (Zanolli, 2015, p. 68).

Tal complexidade envolvendo diferentes pertencimentos - ora Movimento, ora Estado - tem relação com um fenômeno recorrente no Brasil pós-redemocratização, qual seja, “as

⁹ Nomes fictícios adotados por Zanolli (2015).

relações entre Estado e movimento LGBT e os trânsitos e múltiplos pertencimentos institucionais dos sujeitos” (Zanoli, 2015, p. 55). Assim, o autor vai evidenciando que tanto a noção de “ativista” quanto a de “Estado” variam a depender das diferentes concepções dos atores envolvidos.

Por exemplo, o grupo Identidade concebia o Estado como um inimigo em potencial, ao mesmo tempo em que cobravam dele reconhecimento e ações específicas. Já para a Assistente Social, o Estado se caracterizaria pelas limitações na ação, uma vez que o movimento social teria mais liberdade de atuação. Lucas também expressa uma diferenciação ao dizer que o tempo do Estado é mais lento que o tempo do movimento social.

Zanoli (2015) também notou um manejo estratégico do pertencimento ao Estado ou ao movimento social pelos gestores: quando buscavam conferir legitimidade a sua atuação e ao serviço, eles se colocavam como ativistas, destacando horas de trabalho não remunerado e a defesa cotidiana das pautas da militância, mas ao explicar problemas e limites do Centro, lembravam que eram gestores públicos, destacando a burocracia e a lentidão do Estado.

Diante de ações militantes realizadas pelo Centro de Referência LGBT de Campinas, seja na formação de consciências críticas dos usuários a respeito de seus direitos e da necessidade de lutarem pela permanência e melhoria dos serviços precarizados do próprio Centro, seja na realização de um casamento coletivo organizado pelo Centro para pressionar os cartórios da cidade a assegurarem esse direito, o autor conclui que o equipamento seria uma espécie de instituição “estatal-militante”. Isso porque foi uma política “pensada, desenhada e parcialmente gerida por ativistas do movimento LGBT” (Zanoli, 2015, p. 78).

Inferimos que a raiz do problema está na personalização que as políticas LGBT têm se imbuído. A ausência de uma política consolidada, impessoal, com servidores públicos efetivos operando os serviços, demonstra algumas fragilidades e os desafios dessa política pública. Assim, se a condução da política for mesmo a responsável pelo mau funcionamento das ações, como criticar as falhas do gestor se todos seriam de um mesmo campo, o da militância LGBT?

Essas perguntas mostram o impasse e as questões que o Movimento LGBT (e os gestores também) precisarão enfrentar com vistas ao amadurecimento dos pontos e ao avanço das políticas LGBT. A reflexão de Gabriel, fundamentalmente, nos ensina que na relação

pública, entre Estado e sociedade civil, a melhoria dos serviços e a garantia dos direitos devem se sobrepôr às relações pessoais e políticas.

Ainda segundo Gabriel, os seminários que aconteciam em torno das campanhas eram muito positivos, pois aproximavam o Centro de ativistas do interior, conferindo-lhes certo empoderamento. Contudo, reflete que o fato de serem visitas pontuais, gerava um caráter efêmero e restrito nessa relação. Quanto às experiências malsucedidas, sua ênfase se voltou para a baixa qualidade do atendimento aos usuários.

6. Considerações finais

O objetivo geral do presente trabalho foi analisar a participação social nas políticas públicas LGBT vistas a partir da ótica dos profissionais que atuavam nessas políticas. Com base no levantamento da trajetória das políticas LGBT em Pernambuco, nas entrevistas realizadas com funcionários e ex-funcionários do Centro Estadual de Combate à Homofobia e dos documentos analisados, obtive os seguintes achados:

De maneira geral, o Centro Estadual de Combate a Homofobia buscava interagir com o Movimento LGBT de Pernambuco e se aproximar da militância, ainda que tal aproximação fosse permeada por conflitos, tensões, desentendimentos e expectativas mútuas; A insatisfação de ativistas com o Governo de Pernambuco produzia reflexos na relação do Movimento LGBT com o CECH. Assim, acredito que por mais próxima que seja a interlocução entre órgãos específicos do Estado e da sociedade civil, essa interação sofrerá os efeitos da avaliação dos movimentos sobre o projeto político do partido que governa a administração pública.

Não só os movimentos sociais avaliavam a qualidade e a efetividade das políticas públicas, mas também os agentes governamentais avaliavam a postura da militância. Segundo os profissionais do Centro, havia uma expectativa de que o Movimento LGBT dialogasse mais com o órgão. Isso significa dizer que a participação social é uma via de mão dupla que depende da disposição dos atores envolvidos. Assim, pode haver setores do Estado abertos a dialogar e setores da sociedade civil refratários ao diálogo, motivados por diversos fatores e interesses. Esse elemento fortalece a visão de heterogeneidade do Estado e da sociedade civil.

O nível de interlocução entre Estado e sociedade civil pode ser melhor ou pior a partir de distintas variáveis como, por exemplo, território: um profissional avaliou que o diálogo com os movimentos do interior era mais fluido que os da capital em virtude da Região Metropolitana já dispor de uma série de equipamentos públicos. Esse dado também revela o quão desigual é Pernambuco em termos de acesso aos serviços públicos. Em sociedades mais igualitárias, a oferta de serviços deve ser igualmente distribuída aos cidadãos ou correspondente às necessidades locais.

Os conflitos se davam muito em virtude de uma expectativa construída pelo Movimento LGBT que não era correspondida pelo CECH. Tal expectativa gerava desentendimentos, sobretudo, sobre qual era o papel, a função e os serviços que o Centro deveria dispor à população. Além disso, os conflitos também se davam em torno de uma “demanda reprimida”, ou seja, um volume enorme e histórico de demandas que o Centro não era capaz de suprir.

A relação entre o CECH e os movimentos sociais era instável e dinâmica, podendo ser tranquila e convergente em alguns momentos e tensa e divergente em outros. O que definia essa relação era o diálogo estabelecido entre os distintos atores da militância e do órgão e as expectativas mútuas que cada instância construía em torno do produto desse diálogo. Como já vimos, nem sempre o CECH podia atender demandas (técnicas, políticas ou materiais) do movimento social, assim como a atuação dos militantes não correspondia ao esperado ou desejado pelo Centro em termos de ação coletiva. Exemplo disso foi a avaliação de que o Movimento LGBT poderia dialogar mais com o órgão.

O CECH, para além de suas funções técnicas e burocráticas, funcionava como um órgão político mediador das relações entre o Movimento LGBT e o Governo de Pernambuco. Para isso, os agentes do órgão desenvolviam uma capacidade mutante de dialogar e interagir em diferentes níveis e atender distintas necessidades a depender dos variados tipos e perfis de militância espalhados por todo o estado.

O fato de os agentes do CECH serem oriundos da militância LGBT provocava uma certa confusão de papéis nas interações entre os gestores e o movimento social. Ex-funcionários do órgão avaliaram que a interlocução deveria ser mais contenciosa e impessoal para potencializar a melhoria do serviço e conquistar novas políticas. No entanto, como cobrar

serviços e ações quando os próprios companheiros do Movimento LGBT conduziam a política? Essa questão aponta para um dos dilemas enfrentados em função dos trânsitos e deslocamentos entre sociedade civil e Estado.

Apesar de o CECH exercitar o diálogo institucional com o Movimento LGBT sob variadas formas, ele não possuía um canal formal de interlocução como um fórum permanente, Grupo de Trabalho ou comissão especial para esse fim. Assim, as interlocuções eram mais localizadas, pontuais e pessoalizadas, variando de ativista para ativista ou de grupo pra grupo. Possivelmente, a ausência de uma instância participativa criada no interior do órgão gerou dificuldades no diálogo entre os gestores e o movimento social, resultando em ranhuras na comunicação e incompreensões mútuas.

Concluo que o Centro buscou estabelecer diálogos constantes com o Movimento LGBT de Pernambuco, tanto por entender que era necessário do ponto de vista das relações políticas entre Estado e sociedade civil como do respaldo que a militância fornecia para a obtenção de mais força e espaço interno no Governo de Pernambuco. Considero ainda que a trajetória de institucionalização do CECH seja um fator relevante que contribuiu para concepções participativas por parte da equipe do Centro. Isto porque tal institucionalização envolveu a participação de um conjunto de atores, setores e partidos afinados a projetos políticos mais progressistas, além do uso de repertórios de interação diversificados pelo Movimento LGBT com o Estado.

A própria construção democrática brasileira, em que distintos sentidos de participação se estabeleceram em oposição a um passado de negação e repressão política, imbuída de um imaginário social participacionista e inclusivo, influenciou significativamente as instituições públicas a exercerem o diálogo com a população no período petista no governo. Some-se a isto, as trajetórias individuais dos membros e ex-membros do CECH, marcadas pela inserção em diferentes movimentos sociais que expressam ideias mais abertas e arejadas sobre cidadania e participação social, também foram importantes no desenvolvimento de projetos políticos e práticas mais participativas exercidas pelo Centro.

Referências

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 04, n. 03, dezembro/2019, pp. 168-195.

Abers, R., & Bülow, M. V. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, 13 (28), 52-84.

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

Abers, R., Silva, M., & Tatagiba, L. (2018). Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova*, 105, 15-46.

Avritzer, L. (2007). Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 50 (3), 443-464.

Cavalcanti, C., Barbosa, R. B., & Bicalho, P. P. G. (2018). Os tentáculos da tarântula: abjeção e necropolítica em operações policiais a travestis no Brasil pós-redemocratização. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 38 (2), 175-191.

Colling, L. (2018). A emergência dos ativismos das dissidências sexuais e de gêneros no Brasil da atualidade. *Revista Sala Preta*, 18 (1), 152-167.

Dagnino, E., Olvera, A. J., & Panfichi, A. (2006). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra.

Dehesa, R. (2015). *Incursiones queer em la esfera pública. Movimientos por lo derechos sexuales em México y Brasil*. Ciudad de México: Programa Universitario de Estudios de Género.

Feitosa, C. (2017). *Políticas públicas LGBT e construção democrática no Brasil*. Curitiba: Appris.

Feitosa, C. (2019). Políticas Públicas LGBT no Brasil: um estudo sobre o Centro Estadual de Combate à Homofobia de Pernambuco. *Sexualidad, Salud y Sociedad - Revista Latinoamericana*, 32, 90-118.

Gil, A. C. (2008). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6ª Ed., São Paulo: Atlas.

Green, J. N. (2000). “Mais amor e mais tesão”: a construção de um movimento brasileiro de gays, lésbicas e travestis. *Cadernos Pagu*, 15, 271-295.

Lavalle, A. G., Carlos, E., Dowbor, M., & Szwako, J. (2019). *Movimentos Sociais e Institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: EdUERJ.

Pernambuco. (2008). *Caderno de Resoluções da I Conferência Estadual GLBTT: Direitos Humanos e Políticas Públicas para garantir a cidadania de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais*. Recife: Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos.

_____. (2010). *Relatório de Atividades da Assessoria de Diversidade Sexual de 2010*. Recife: Secretaria de Assessoria ao Governador.

_____. (2011). *Relatório de Atividades da Assessoria de Diversidade Sexual de 2011*. Recife: Secretaria de Assessoria ao Governador.

_____. (2012a). *Caderno de Resoluções da II Conferência Estadual LGBT*. Recife: Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos.

_____. (2012b). *Relatório de Atividades da Assessoria de Diversidade Sexual de 2012*. Recife: Secretaria de Assessoria ao Governador.

Santos, G. G. C. (2007). Mobilizações Homossexuais e Estado no Brasil: São Paulo (1978-2004). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22 (63), 121-173.

Simões, J. A., & Facchini, R. (2009). *Na trilha do arco-íris: do movimento homossexual ao LGBT*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Souza, C. H. L. (2008). *Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais* (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Szwako, J., & Lavallo, A. G. (2019). “Seeing like a social movement”: institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. *Novos Estudos CEBRAP*, 38 (2), 411-434.

Szymanski, H. et al. (2002). *A entrevista na pesquisa em educação: a prática reflexiva*. Brasília: Plano Editora.

Trevisan, J. S. (2018). *Devassos no paraíso: a homossexualidade no Brasil, da colônia à atualidade*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva.

Zanoli, V. P. C. (2015). *Fronteiras da política: relações e disputas no campo do movimento LGBT em Campinas (1995-2013)*. (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil.

As relações entre governos e as organizações sociais do campo no Mercosul

Relations between governments and rural organizations in Mercosur

Guilherme Augusto Guimarães Ferreira 
Universidade Anhembi Morumbi (UAM)
e PPGR San Tiago Dantas (UNEAP, UNICAMP, PUC/SP)
E-mail: guilhermegferreira@outlook.com

Resumo: No início do século XXI, ocorreu um movimento de reforma institucional do Mercosul, marcado pela incorporação de diversos setores políticos e econômicos à institucionalidade do bloco, dentre os quais a agricultura familiar, no âmbito da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF). Assim sendo, este artigo realiza um estudo das relações entre governos e organizações sociais no âmbito de um processo de integração regional. Para tanto, apresenta uma descrição dos atores participantes da REAF e suas lógicas de participação, ao mesmo tempo em que analisa suas dinâmicas de interação. Quer-se contribuir para a reflexão sobre a atuação dos governos e das organizações sociais do campo no âmbito do Mercosul e dos processos de integração regional sul-americanos de forma geral.

Palavras-Chave: Mercosul; Agricultura Familiar; Organizações Sociais do Campo.

Abstract: At the beginning of the 21st century, there was an institutional review process in Mercosur, marked by the incorporation of several political and economic sectors to the institutionality of the sub-regional bloc, among which family farming in the scope of the Specialized Meeting on Family Farming (REAF). Therefore, this article conducts a study of the relations between governments and social organizations in a regional integration process. To do so, it presents a description of the actors in the REAF and their logics of participation, while analyzing their interaction dynamics. We want to contribute to the discussion about the acting of governments and rural organizations in the Mercosur and other South American regional integration processes.

Keywords: Mercosur; Family farming; Rural Organizations.

1. Introdução

Nos primeiros anos do século XXI, a América do Sul passou por um processo de mudanças políticas que provocou transformações na compreensão do papel que a região deveria ocupar e, sobretudo, em como os processos de integração regional deveriam acontecer: a eleição de governos ligados a partidos de esquerda¹ - a chamada “onda rosa” (Pereira da Silva, 2010). Afinal, os governos eleitos convergiam em uma “atitude mais cautelosa em relação à liberalização unilateral” (Veiga & Ríos, 2007) e no entendimento de que os processos de integração regional, além da sua tradicional dimensão econômica/comercial, deveriam assumir uma face social e de governança regional, ligada à ideia de que existia uma necessidade de impor limites aos avanços e efeitos da globalização e da liberalização econômica e, de forma articulada, promover os objetivos do desenvolvimento, sobretudo a redução da pobreza (Bizzozero, 2011).

Houve, desta forma, uma redescoberta da região como espaço de somatória de capacidades e forças para a construção de alternativas, por meio de práticas transfronteiriças formais e informais. Assim, o regionalismo que se desenha no início do século XXI é a manifestação de um novo consenso em firmar a integração regional sob novas formas de cooperação, em que os Estados, organizações sociais e lideranças regionais são os protagonistas (Riggirozzi & Tussie, 2012).

No caso do Mercado Comum do Sul (Mercosul), essa nova perspectiva colocou a necessidade de repensar o papel dos atores sociais frente aos processos de integração regional. Criado em 1991, no marco do “regionalismo aberto” (Cepal, 1994), o Mercosul assumiu um caráter predominantemente comercial, cujo projeto fora “idealizado, gerido e implementado no seio do aparelho de Estado” (Vigevani, 1998, p.73), resultando em uma institucionalização reduzida, com graus mínimos de comprometimento entre os atores e concentração excessiva do poder decisório nas chancelarias e nos governos (Mariano, 2000).

¹ Entendemos o conceito de esquerda como uma ideologia política que pretende reduzir as desigualdades sociais, “tornar mais iguais os desiguais” (Bobbio, 2011, p.126). Está, assim, ligado à tradição que entende existir a necessidade de atuação do Estado para corrigir periodicamente a organização social, limitando o excesso de desigualdade (Bobbio, 2011).

As supracitadas mudanças na conjuntura política sul-americana no início dos anos 2000, entretanto, geraram uma expectativa de que os processos de integração regional sul-americanos, e o Mercosul de modo particular, caminhariam em direção ao aprofundamento, sobretudo diante de uma aparente convergência entre os objetivos dos governos dos países que compõem o bloco. O resultado mais expressivo desse processo foi a ampliação institucional do bloco, que inseriu novas temáticas e atores em sua institucionalidade, dentre os quais as organizações sociais do campo, no âmbito da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF).

Assim, diante da necessidade de compreender as relações entre governos e organizações sociais no âmbito de um processo de integração regional, este artigo apresenta uma descrição dos atores participantes da REAF e suas lógicas de participação, ao mesmo tempo em que analisa suas dinâmicas de interação. Espera-se, assim, que mesmo diante da impossibilidade de abranger a totalidade das dimensões da REAF, possa-se contribuir para a reflexão sobre a atuação dos governos e das organizações sociais do campo no âmbito do Mercosul e dos processos de integração regional sul-americanos de forma geral.

2. A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF)

O debate sobre a política agrícola se fez presente desde os primeiros anos do Mercosul, haja vista o impacto das negociações comerciais regionais em um dos setores de grande importância nas economias dos países membros do bloco. Assim, nos primeiros anos do Mercosul, foram criadas duas instituições dedicadas à discussão de política agrícola dentro do Mercosul: o Subgrupo de Trabalho N° 8: Política Agrícola (SGT8) e a Reunião de Ministros da Agricultura.

O SGT8 foi criado pelo Tratado de Assunção ainda em 1991, com o objetivo de coordenar as políticas macroeconômicas e tratar, essencialmente, das questões ligadas às regras fitossanitárias e barreiras não tarifárias relativas aos produtos agrícolas. A Reunião de Ministros da Agricultura, por sua vez, foi criada em 1992, pela decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) n° 11/92, com o intuito de trabalhar para a harmonização da política agrícola dos países do bloco (González, 2011).

A agenda desses dois espaços, em convergência aos objetivos de liberalização comercial estabelecidos pelo bloco nos anos 1990, lastreados na ideia de promover a igualdade de condições para a produção agrícola mundial que se estava negociando no âmbito da Rodada Uruguai do então Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), atual Organização Mundial do Comércio (OMC), concentrou-se nas demandas dos fazendeiros do agronegócio, organizados junto à Federação de Associações Rurais do Mercosul (FARM)², e dos empresários dos grandes complexos industriais agropecuários. De uma maneira geral, tratava-se da barganha por medidas que garantissem melhores condições de produção e o livre acesso aos mercados regionais para aqueles fazendeiros e/ou empresários que optassem por internacionalizar sua produção, de maneira a aproveitar as vantagens comparativas de cada país, ou mesmo por migrar para os países do bloco em que os custos de produção eram menores (Romano, 1996).

É preciso ressaltar que esses atores não encontraram dificuldades em impor sua agenda às instituições do Mercosul, ao contrário dos produtores da agricultura familiar. Afinal, já possuíam forte poder de influência junto aos Ministérios de Agricultura e aos governos nacionais, o que garantiu que seus interesses fossem contemplados na agenda da Reunião de Ministros da Agricultura e do SGT8 (Riella, 2002).

Nos mesmos anos 1990, a normativa do bloco indicava alguma preocupação com a produção agrícola familiar. Observa-se que na decisão do CMC nº 01/92, o bloco expressou a sua preocupação em articular os pequenos e médios produtores rurais em torno do processo de integração. No entanto, devido, entre outras coisas, à compreensão prevalecente de que a agricultura familiar estava relacionada à pobreza e à miséria e que deveria ser alvo de políticas sociais e de assistência, foram poucos os avanços nas discussões em torno de políticas públicas nacionais e regionais de facilitação do comércio, de financiamento produtivo e de inserção dos produtores familiares no novo mercado regional que se formava.

²A Federação de Associações Rurais do MERCOSUL (FARM) congrega, atualmente, dez federações e confederações dos países do MERCOSUL ampliado: Confederação Rural Argentina (CRA), Sociedade Rural Argentina (SRA), Confederação Nacional de Agricultura da Bolívia (CONFREAGRO), Confederação de Pecuáristas da Bolívia (CONGABOL), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Sociedade Rural Brasileira (SRB), Sociedade Nacional de Agricultura do Chile (SNA), Associação Rural do Paraguai (ARP), Associação Rural do Uruguai (ARU) e Federação Rural do Uruguai (FR).

Diante do domínio da agenda do SGT8, e das discussões sobre política agrícola no Mercosul de uma maneira geral, pelos interesses do agronegócio, as organizações sociais do campo de âmbito nacional e demais representantes da agricultura familiar se articularam e formaram, em 1994, a Coordenadora de Produtores Familiares do Mercosul (COPROFAM), com o objetivo de ser o contraponto aos representantes do agronegócio, defender os interesses da agricultura familiar junto aos governos do bloco e demandar políticas regionais diferenciadas para a agricultura familiar no âmbito do SGT8.

Frente ao Mercosul, a COPROFAM adotou uma postura de “apoio crítico” (Carvalho, 2011), caracterizada pela presença ativa e constante da organização nas atividades do SGT8, no sentido de conhecer o processo de integração, analisar suas consequências para a agricultura familiar e atuar de maneira reativa diante das ameaças à sobrevivência do setor, de forma a garantir que a integração econômica regional não afetasse negativamente os agricultores familiares.

Simultaneamente, ocorreu no Brasil um processo de consolidação do reconhecimento da agricultura articulada em torno da unidade familiar enquanto modelo de produção diferente e alternativo ao agronegócio, baseada em uma concepção multifuncional da produção agrícola, que não se esgota na simples oferta de produtos, mas se coloca como provedora de outros bens à sociedade, como a preservação dos recursos naturais e das paisagens, e como protagonista na dinamização dos espaços rurais (Wanderley, 2003).

Nesse sentido, Piccolotto (2009) aponta que a atuação da COPROFAM junto ao Mercosul caminhou conjuntamente com o avanço do debate sobre a importância da produção familiar no Brasil, onde a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) assumiu a defesa de um projeto alternativo de desenvolvimento rural, ancorado na identidade da agricultura familiar. Consolidou-se, dessa forma, especialmente com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996, a categoria agricultor familiar, resultando na inserção dos temas próprios do setor na agenda do governo brasileiro, como alternativas para o comércio, formas de produção associadas, dimensões ambientais da produção rural, dentre outros.

Contudo, esses dois processos, ainda que representem uma etapa importante para o fortalecimento da atuação das organizações sociais do campo no âmbito do Mercosul e para o amadurecimento do debate em torno da categoria agricultura familiar, são insuficientes para explicar, isoladamente, a criação da REAF, sobretudo diante de um cenário de poucos resultados alcançados pela atuação da COPROFAM no âmbito do SGT8. Parece-nos claro, assim, que as mudanças na conjuntura regional, nas estratégias de integração regional e no papel do Mercosul nas políticas externas dos membros do bloco, especialmente no caso do Brasil, se colocam como elementos relevantes para a compreensão do processo de criação da REAF.

O ano de 2003 foi um marco para o setor da agricultura familiar dentro do governo brasileiro. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), sob o comando do então Ministro Miguel Rossetto, passou por processo de reestruturação da sua atuação internacional devido às novas diretrizes do governo que entendiam que, assim como o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), o MDA também estava vinculado ao comércio internacional de alimentos e, nesse sentido, era preciso que participasse das negociações comerciais regionais e internacionais. Ao mesmo tempo, com a criação da Coordenação-geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFOME) junto ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), a soberania alimentar e o combate à fome foram inseridos na agenda da política externa brasileira.

Criou-se, dessa forma, o ambiente político e institucional que possibilitou que o combate à fome e a promoção da agricultura familiar passassem a exercer um papel mais relevante junto à política externa brasileira, sobretudo em razão da articulação entre o MDA e a CGFOME, que exerceu provisoriamente a assessoria internacional do ministério. Não se está afirmando, no entanto, que o agronegócio tenha sido negligenciado e/ou abandonado. O que reconhecemos é que houve uma abertura da política externa brasileira para a agricultura familiar, tradicionalmente excluída de tais espaços.

Ademais, é preciso destacar a atuação da divisão para a América Latina e Caribe do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrário (FIDA), que realizou campanhas e reuniões junto aos governos da região, colocando a necessidade de políticas específicas para a

agricultura familiar e, por meio da Unidade de Coordenação Regional para o Mercosul do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrário (FIDA-MERCOSUR), buscava a consolidação de um espaço para a agricultura familiar junto ao bloco.

O embrião da proposta que culminou na criação da REAF originou-se no seminário organizado pela COPROFAM em dezembro de 2003, com apoio do FIDA-MERCOSUR, intitulado “As Assimetrias nas Políticas Econômicas e Agrícolas dentro do Mercosul”. No final do evento foi produzido um documento chamado “Carta de Montevideú” (COPROFAM, 2003) que, por intermédio do Chanceler brasileiro Celso Amorim, foi apresentado pela COPROFAM na XXV Reunião Ordinária do CMC.

Nessa carta, a COPROFAM pleiteou junto ao Mercosul o reconhecimento da agricultura familiar enquanto modelo de produção agrícola demandante de políticas públicas diferenciadas que, assim como aquelas dirigidas ao agronegócio, necessitavam ser harmonizadas em nível regional para que o setor pudesse se beneficiar das oportunidades geradas pela integração regional. Para tanto, propôs a criação de um espaço específico junto ao SGT8, com o objetivo de debater uma agenda de políticas públicas em nível regional para o setor.

A partir de então o governo brasileiro articulou a proposta de criação de uma reunião especializada sobre a agricultura familiar, apresentada durante a LIII Reunião Ordinária do Grupo Mercado Comum (GMC), em março de 2004. Na ocasião da LIV Reunião Ordinária do GMC, a proposta foi aprovada e transformada na resolução do GMC Nº 11/04, estabelecendo a criação da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF), com o objetivo de promover o fortalecimento das políticas públicas para a agricultura familiar no bloco, por meio da promoção e facilitação do comércio dos produtos oriundos do setor, o que implica em medidas que assegurem o aumento da capacidade produtiva e melhores condições de acesso aos mercados.

As atividades da REAF estão organizadas em quatro principais instituições: Seções Nacionais, Grupos Temáticos (GTs), Seção Regional e a Secretaria Técnica. As seções nacionais se reúnem uma vez a cada semestre, sempre antes da sessão regional, e são organizadas e presididas pelos respectivos coordenadores nacionais da REAF de cada país, designado pelos governos, que devem assegurar a participação dos representantes das

organizações sociais. É, desse modo, o espaço em que os governos e as organizações sociais do campo de cada país se reúnem para debater e construir consensos em torno da agenda e de propostas de políticas públicas a serem tratadas na seção regional.

A seção regional também é realizada a cada seis meses e é organizada e presidida pelo país que exerce a presidência *pro tempore* do Mercosul, com apoio da Secretaria Técnica. Seu objetivo principal é a elaboração da ata da REAF, composta por uma síntese dos trabalhos realizados pelos grupos temáticos ao longo do semestre, pelas propostas e projetos de políticas públicas e pelas recomendações ao GMC. A seção regional é o espaço em que os governos exercem o poder de decisão, deliberando por consenso sobre quais propostas e/ou recomendações serão enviadas para apreciação dos órgãos decisórios do Mercosul.

Os Grupos Temáticos (GTs) ou Comissões são os espaços em que ocorrem os debates sobre temas específicos da agenda e são elaborados os projetos de recomendações, resoluções e políticas públicas do ponto de vista técnico. As seções nacionais e regionais de cada GT antecedem, respectivamente, as seções nacional e regional da REAF. Atualmente, os trabalhos estão estruturados em torno de seis grandes temas: (i) Registros da Agricultura Familiar; (ii) Facilitação de Comércio; (iii) Mudanças Climáticas e Gestão de Riscos; (iv) Acesso à Terra; (v) Juventude Rural; e (vi) Igualdade de Gênero.

Adicionalmente a essas atividades, nos dias em que precedem a realização da reunião da Seção Regional, as organizações sociais e os coordenadores nacionais encontram-se separadamente. A seção plenária das organizações sociais é um espaço de participação restrito às organizações sociais do campo que participam da REAF, em que são debatidos os temas das agendas nacionais e da agenda regional, resultando em um documento com o posicionamento e as demandas desses atores, que é lido na seção plenária e, posteriormente, encaminhado para todos os membros da REAF.

A Reunião de Coordenadores Nacionais, por sua vez, reúne os representantes oficiais dos governos para fazer o balanço das Seções Nacionais, discutir sobre a metodologia dos debates e programar as próximas atividades das Seções Nacionais.

Por fim, tem-se a Secretaria Técnica da REAF, locada no Edifício Mercosul, em Montevidéu. A secretaria é responsável por assegurar o cumprimento do calendário das

reuniões, organizar a logística da seção regional, manter arquivo da documentação da REAF, prestar assessoramento técnico aos representantes da REAF junto aos outros órgãos do Mercosul, funcionar como o centro de comunicações para o intercâmbio de informações entre os membros, e demais funções que lhe sejam solicitadas.

Em termos de agenda, conforme Ferreira, Laisner e Lima (2015), os trabalhos desenvolvidos pela REAF evidenciam uma perspectiva que considera a multidimensionalidade do setor, representada pela diversidade dos temas abarcados pelos grupos temáticos que trabalham as mais variadas questões ligadas aos mecanismos de facilitação de comércio dos produtos da agricultura familiar, às políticas de acesso à terra, ao impacto das mudanças climáticas na produção agrícola familiar, e às preocupações em torno das mulheres e da juventude rural.

Dessa forma, a REAF procura atuar em uma lógica que desvincula as políticas públicas direcionadas à agricultura familiar da concepção que as colocam como uma reação compensatória para os efeitos indesejados da liberalização do comércio, transitando para o entendimento de que devem ser instrumentos de fomento à criação de um novo padrão produtivo e de desenvolvimento rural sustentável, ao mesmo tempo em que aponta para as possibilidades de se pensar a construção de um projeto de integração regional que seja, principalmente, um instrumento de promoção do desenvolvimento nos seus mais diferentes aspectos.

3. Quem participa? Descrevendo governos e organizações sociais do campo

O estudo de quaisquer instituições, sejam domésticas ou internacionais, perpassa uma primeira questão fundamental: Quem participa? Afinal, a análise de qualquer processo político demanda, antes de tudo, a caracterização dos atores envolvidos.

Quando pensamos em processos de integração regional, como é o caso do Mercosul, ainda que seu início seja dependente de uma decisão governamental, o seu desenvolvimento está vinculado, entre outras coisas, à mobilização de atores econômicos, políticos e/ou sociais em torno do processo. Aplicado no caso da REAF, esse entendimento resulta na determinação de dois principais atores a serem analisados, para além da burocracia da própria reunião

especializada (a secretaria técnica estabelecida no edifício do Mercosul, em Montevideu): os representantes governamentais e as organizações sociais do campo, apresentados a seguir.

3.1. Os atores governamentais

Os atores governamentais são os protagonistas no processo de integração do Mercosul, estando presentes em praticamente todas as institucionalidades do bloco. Afinal, a integração regional sul-americana foi pensada e construída, fundamentalmente, pelos executivos nacionais (Vigevani, 1998; Mariano, 2000).

Em termos de abrangência, a representação governamental junto à REAF, para além dos Estados-membros do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela), conta com uma atuação sistemática de três dos cinco Estados-associados: a Bolívia, associada desde 1996 ao bloco, participa ativamente das atividades da REAF desde a primeira reunião, em 2004 (Mercosul, 2004); o Chile, também associado ao bloco desde 1996, iniciou sua participação na reunião especializada em 2005, na ocasião da IV REAF (Mercosul, 2005); por fim, o Equador, que se associou ao Mercosul em 2004, e tem acompanhado as reuniões desde a XVI REAF, em 2011 (Mercosul, 2011). Assim, a despeito da ausência de representação da Colômbia e do Peru, a reunião trabalha na perspectiva do chamado Mercosul Ampliado.

Os representantes governamentais, no âmbito da REAF, exercem duas diferentes funções: coordenador nacional e coordenador dos pontos focais. O coordenador nacional é o representante político do governo nacional, sendo o responsável por presidir a seção nacional, representar a delegação de seus países, manifestar o voto na seção plenária regional e, ainda, presidir e coordenar todo o trabalho da REAF durante a sua respectiva presidência *pro tempore*.

De uma forma geral, o cargo de coordenador nacional da REAF é ocupado pelo responsável pelas políticas públicas de agricultura familiar dentro dos ministérios de agricultura ou equivalentes. Os coordenadores dos pontos focais, mesmo que vinculados ao governo e respectivos ministérios, possuem um perfil mais técnico. São, geralmente, profissionais de carreira dentro dos governos e atuam diretamente nos grupos temáticos, acompanhando as discussões específicas de cada GT.

Não existe, dessa forma, uma separação clara entre os representantes governamentais que atuam em nível regional e os que atuam em nível nacional. Na quase totalidade dos casos, tanto o coordenador nacional quanto os coordenadores dos pontos focais são profissionais que acumulam a participação junto à REAF com suas atribuições dentro das estruturas domésticas de governo a que pertencem.

3.2. As organizações sociais do campo

O objetivo de caracterizar as organizações sociais do campo participantes da REAF é um desafio, sobretudo devido à impossibilidade de apresentar as mais de cem organizações que, em alguma ocasião, estiveram presentes na reunião regional da REAF. A partir disso, diante dos diversos critérios possíveis, foram selecionadas as organizações sociais do campo que participaram de forma assídua e contínua das reuniões. Acreditamos que elas compõem uma amostra que permite traçar um diagnóstico fiel das características dos atores de maior impacto na REAF e, conseqüentemente, de maior relevância para o estudo realizado.

Das organizações sociais do campo da Argentina, destacam-se duas: a Federação Agrária Argentina (FAA) e a Federação de Organizações Nucleadas da Agricultura Familiar (FONAF). A FAA é uma entidade gremial de abrangência nacional que reúne cooperativas e associações de pequenos e médios produtores agrícolas. Fundada em 1912, a federação tem como principais bandeiras a democratização do acesso à terra e a defesa do desenvolvimento sustentável. É membro fundador da COPROFAM e participa da REAF desde a primeira reunião, em 2004.

A FONAF é uma instituição nacional que congrega aproximadamente 900 organizações de produtores agrícolas e de povos originários. Historicamente, sua atuação tem por estratégia a participação nos mais diversos organismos do governo argentino responsáveis pelas políticas públicas para a agricultura familiar, sendo a REAF, da qual participa desde 2007, entendida como mais um destes mecanismos de interlocução com o poder público argentino.

Podem-se separar as organizações sociais do campo brasileiras atuantes na REAF em três grupos: organizações de abrangência nacional e com pautas amplas, que contemplam os mais diferentes aspectos da atividade agrícola; organizações de abrangência nacional com

pautas específicas; e organizações regionais com pautas específicas. No primeiro grupo, destacam-se a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF); no segundo, a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES); e no terceiro, o Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste (MMTR-NE), o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB) e o Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS).

A CONTAG foi fundada em 1963, mas somente a partir de 1995, com sua filiação à Central Única dos Trabalhadores (CUT), foi que a agenda da agricultura familiar assumiu o protagonismo em sua atuação (Silva, 2012). A organização sindical é composta por 27 federações, que representam cerca de 4000 sindicatos e organizações de base de todo o país. A CONTAG é membro fundador da COPROFAM, e tem participado sistematicamente da REAF desde o início dos trabalhos.

A FETRAF surgiu em 2004, do rompimento de setores da CONTAG que defendiam uma representação mais específica da agricultura familiar, em oposição à ideia ampla de trabalhador rural vigente na confederação (Silva, 2012). É filiada à CUT e congrega algo em torno de 600 sindicatos rurais, com o objetivo principal de fortalecer a representação e as políticas públicas específicas para a agricultura familiar. Assim como a CONTAG, participa ativamente das atividades da REAF desde 2004, porém não está filiada à COPROFAM.

A UNICAFES é uma instituição nacional que congrega cerca de 1100 cooperativas de agricultores familiares. Fundada em 2005, tem por missão a promoção do cooperativismo enquanto instrumento de desenvolvimento local, atuando na defesa de políticas públicas de facilitação de comércio dos produtos originários da agricultura familiar e no fomento ao desenvolvimento de cadeias de complementação produtiva. Está presente nas reuniões da REAF desde a XVI edição, realiza em Minas, Uruguai, no ano de 2011.

O Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste (MMTR-NE) e o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB) são dois atores que possuem um perfil similar. O MNTR-NE, criado em 1986, é um movimento da região nordeste brasileira, filiado à Rede de Mulheres Rurais da América Latina e Caribe (REDE LAC), que tem por

objetivo promover o reconhecimento da trabalhadora rural e o fortalecimento da perspectiva de gênero nas políticas públicas para a agricultura familiar. O MIQCB, por sua vez, é um movimento que reúne mulheres dos quatro estados brasileiros em que há maior ocorrência do coco babaçu: Maranhão, Tocantins, Pará e Piauí. Formalmente criado em 1995, atua na promoção do reconhecimento e do fortalecimento da mulher dentro do setor agroextrativista. São, portanto, duas organizações regionais com pautas específicas ligadas à questão da perspectiva de gênero na atividade agrícola. A primeira participa da REAF desde a terceira reunião, em 2005; a segunda, desde a sétima reunião, em 2007.

Por fim, temos o Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS). O CNS é uma organização de abrangência regional, ao contrário do que seu nome possa sugerir, composta por extrativistas e pequenos produtores rurais dependentes dos recursos naturais da floresta amazônica. Vinculados às ideias de Chico Mendes, a pauta da organização está ligada à defesa de políticas públicas de fortalecimento do agroextrativismo, da democratização do acesso aos recursos naturais e da preservação ambiental. Atua junto à REAF desde 2009.

A delegação do Paraguai é composta por dois perfis de organizações sociais: gremial e cooperativistas. As organizações de caráter gremial de maior expressão são a União Agrícola Nacional (UAN) e a Organização Nacional Camponesa (ONAC). Ambas são organizações de abrangência nacional, filiadas à COPROFAM, e que tem como pauta principal a defesa de políticas públicas que assegurem a sustentabilidade produtiva da agricultura familiar. A UAN participa da REAF desde a sua criação, em 2004; a ONAC, desde a terceira reunião, no ano seguinte.

A Central Paraguaia de Cooperativas (CEPACOOOP) e a Federação de Cooperativas de Produção (FECOPROD) são as principais representantes do cooperativismo paraguaio junto à REAF. A CEPACOOOP reúne cerca de 500 produtores familiares de todo o Paraguai e tem por missão auxiliar e promover a venda nacional e a exportação dos produtos de origem familiar, sobretudo gêneros frutíferos. A FECOPROD, por sua vez, tem por finalidade o melhoramento das condições de produção agrícola, auxiliando os produtores familiares com assistência técnica e capacitação, tanto no que diz respeito ao processo de plantio e colheita, quanto na

gestão comercial da produção. Ambas iniciaram sua participação nas reuniões da REAF em 2005, e desde então tem marcado presença constante.

A Associação de Mulheres Rurais do Uruguai (AMRU) e a Comissão Nacional de Fomento Rural (CNFR), ambos membros fundadores da COPROFAM, são as organizações sociais do campo uruguaias que tem acompanhado as atividades da REAF com maior frequência. A AMRU é uma organização nacional que reúne aproximadamente 200 mil mulheres, dentre produtoras familiares e assalariadas rurais. Dedicar-se a promover a inserção comercial e produtiva das mulheres nos mais diversos setores da agricultura. Participa da REAF desde 2005.

A CNFR é uma entidade nacional de caráter gremial formada por 98 organizações de base, que representam cerca de 15 mil produtores familiares. Atua, basicamente, em duas frentes: defesa dos direitos trabalhistas dos trabalhadores do campo e capacitação técnica, visando melhorias na qualidade e na produtividade da atividade agrícola familiar. Está presente nas reuniões da REAF desde a primeira edição, em 2004.

A delegação boliviana conta, desde a criação da REAF, com a participação da Coordenadora de Integração de Organizações Econômicas Camponesas, Indígenas e de Povos Originários da Bolívia (CIOEC). Membro fundador da COPROFAM, a CIOEC é uma organização de abrangência nacional que congrega aproximadamente 2 mil organizações do campo em torno de uma pauta abrangente, que envolve questões relacionadas à soberania alimentar, gestão sustentável dos recursos naturais, sustentabilidade da produção agrícola familiar e economia solidária.

Os agricultores familiares do Chile são representados na REAF pelo Movimento Unitário Camponês e Etnias do Chile (MUCECH), membro da COPROFAM e presente na REAF desde 2004; e pela Confederação Nacional de Federação de Cooperativas e Associações Silvoagropecuárias do Chile (CAMPOCOOP), que participou pela primeira vez da REAF em 2005, na terceira reunião regional.

No que concerne às organizações sociais do campo do Equador e da Venezuela, elas participaram pela primeira vez na XVIII e na XX REAF, respectivamente. Entretanto, conforme consta nas listas de presença, a representação social desses países foi marcada por

uma alta rotatividade das organizações sociais do campo presentes nas reuniões regionais. Dessa forma, por fins metodológicos, optou-se por registrar a presença de representação equatoriana e venezuelana sem, no entanto, detalhar essas organizações.

4. Governos, Organizações Sociais do Campo e suas dinâmicas de interação

Em geral, a dinâmica dos processos de integração regional é marcada pela interconexão entre o ambiente doméstico e o regional, em um contexto de relacionamento entre diferentes governos e grupos de interesses nacionais no âmbito de estruturas institucionais transnacionais. No caso da REAF, as próprias regras estabelecidas pelo regimento interno da reunião especializada reforçam essa lógica, na medida em que segmenta suas atividades entre as seções nacionais e as seções regionais (Mercosul, 2004). Portanto, analisar o comportamento dos atores governamentais e das organizações sociais do campo no âmbito da REAF implica em compreender seus objetivos e estratégias a partir de uma leitura que considera o nacional e o regional como esferas complementares, duas faces do mesmo debate em torno das políticas públicas específicas para a agricultura familiar.

A distinção entre atores governamentais e atores sociais exposta anteriormente, para além da origem da representação, retrata uma divisão entre atores com diferentes possibilidades de participação, determinadas pelas capacidades políticas e econômicas de cada ator e pelo formato institucional da reunião especializada (Hirst, 1996). No caso da REAF, essas condicionantes estão estabelecidas, ao menos em termos das regras institucionais, pelo disposto no artigo 26 do Regimento Interno do Grupo Mercado Comum:

Artigo 26 - Os subgrupos de trabalho e as comissões poderão desenvolver suas atividades em duas etapas, uma preparatória e outra decisória. Na etapa preparatória, os subgrupos de trabalho poderão solicitar a participação de representantes do setor privado. A etapa decisória estará reservada exclusivamente aos representantes de cada Estado Parte. (Mercosul, 1991, p.05, grifo nosso).

Ao reservar a etapa decisória à participação exclusiva dos atores governamentais, somado à determinação de que as decisões tenham que ser tomadas por consenso e com a

presença de todos os Estados-partes, expressa no artigo 7º do regimento interno da REAF (Mercosul, 2004), o Mercosul estabeleceu dois níveis de atores, em uma divisão baseada, fundamentalmente, entre aqueles que possuem e aqueles que não possuem direito ao voto.

O processo de barganha intergovernamental e a possibilidade da utilização do poder de veto por parte dos representantes governamentais, derivado do processo decisório por consenso, resultaram na atribuição de um papel central à seção plenária regional da REAF, momento em que ocorrem a elaboração e o escrutínio da ata final da reunião. Afinal, essa é a etapa em que os trabalhos desenvolvidos pela reunião especializada podem ser, de fato, transformados em projetos de resolução, de decisão e/ou de políticas públicas regionais a serem encaminhados para apreciação dos órgãos decisórios do Mercosul.

Contudo, mesmo que o ponto alto das atividades da REAF seja a seção plenária regional, não se pode desconsiderar a importância das discussões e debates realizados ao longo das seções nacionais e dos grupos temáticos. Afinal, a opção de um representante governamental por aprovar, vetar ou modificar uma proposta é, necessariamente, resultado de um cálculo político que considera, dentre outros fatores, as pressões dos diversos grupos nacionais interessados na matéria abordada. Nesse sentido, a atuação dos governos na REAF é marcada por uma postura de reação, na medida em que assumem a função de canalizar e responder às demandas das organizações sociais do campo.

O caso chileno ilustra essa percepção. As organizações sociais do Chile participam das atividades da REAF desde seu início, haja vista que o Movimento Unitário Camponês e Etnias do Chile (MUCECH) é membro fundador da COPROFAM e, portanto, esteve envolvido no processo de criação da reunião especializada. A primeira participação dos representantes do governo chileno, no entanto, ocorreu apenas em 2005, na ocasião da IV REAF. Adicionalmente, quando da criação do Fundo da Agricultura Familiar (FAF), o Chile, enquanto membro associado do Mercosul, ficou isento da obrigação de realizar qualquer tipo de doação ou aporte financeiro (Laisner & Ferreira, 2014).

Contudo, a participação das organizações sociais chilenas desde 2004 tem sido financiada com os recursos da REAF, tanto pelas doações do Programa FIDA-MERCOSUR quanto, posteriormente, com os recursos disponibilizados pelo FAF. Diante disso, as

organizações sociais do campo chilenas empreenderam uma campanha, por meio de declarações públicas durante as atividades da REAF, solicitando que o seu governo realizasse um aporte voluntário ao fundo, o que ocorreu em janeiro de 2016 (Mercosur, 2016).

Estes fatos indicam que, tanto o início da participação do governo chileno, quanto sua doação voluntária ao FAF, foram, se não determinadas, influenciadas diretamente pela pressão exercida pelas organizações sociais do campo. Em vista disso, a análise aponta para a importância do trabalho das organizações sociais enquanto atores de pressão sob seus respectivos governos, ao mesmo tempo em que confirma a adoção de um comportamento de reação às demandas dos atores sociais pelos representantes governamentais.

A atuação das organizações sociais do campo, por sua vez, tem por centralidade um objetivo comum, que permeia todas as atividades dessas organizações, tanto em nível doméstico quanto regional: o reconhecimento de que a agricultura familiar, que se diferencia do agronegócio tanto no que diz respeito à sua organização produtiva quanto no tocante ao objetivo e função da produção, é um setor produtivo que demanda políticas públicas específicas e diferenciadas (Niederle, 2016; Programa Regional del FIDA para el MERCOSUR & Brasil, 2006).

Este objetivo macro é um fator indispensável para a articulação regional das organizações sociais do campo, cuja maior expressão foi a conformação da COPROFAM, que desempenhou um papel determinante no processo de criação da REAF. Ao mesmo tempo, a descrição das organizações sociais do campo realizada na seção anterior evidencia a existência de diferenças substanciais em termos de capacidades organizacionais, objetivos e históricos de atuação política entre esses atores, o que resulta em diferentes possibilidades, constrangimentos e limites para a participação em instituições regionais.

Um sintoma dessa heterogeneidade é o processo de ampliação do escopo identitário das organizações sociais do campo atuantes na REAF. No início das atividades da reunião, a ideia de “Agricultura Familiar” parecia ser suficiente para representar as organizações sociais do campo presentes nas atividades da reunião especializada que, em sua grande maioria, eram vinculadas à COPROFAM. No entanto, na medida em que outras organizações foram sendo

incorporadas, houve uma pressão para que a REAF reconhecesse como atores legítimos os representantes dos diversos setores que, de alguma forma, estavam ligados à atividade agrícola.

Assim, o termo “Agricultura Familiar” deu lugar à “Agricultura Familiar, Campesina e Indígena”, que é utilizado para simbolizar a inclusão dos assentados da reforma agrária, dos extrativistas, dos trabalhadores rurais, dos povos originários e demais identidades nacionais vinculadas ao campo na REAF. Essa diversidade resultou, ainda, na conformação de diferentes estratégias e padrões de atuação e relacionamento entre os atores no âmbito da REAF, intimamente relacionados com as características de cada organização e os contextos nacionais em que estão inseridas.

Carvalho (2011), em estudo sobre a atuação das organizações sociais do campo do Brasil e do Paraguai na REAF, identificou que as organizações paraguaias, como a ONAC, a UAN e a CEPRACOOOP apontam, como principal motivação para participação da REAF, a possibilidade de pressionar o governo paraguaio para que implemente políticas públicas domésticas de apoio à agricultura familiar. Já sobre as organizações brasileiras de abrangência nacional, especialmente a CONTAG e a FETRAF, a autora afirma que, ainda que a ideia de solidariedade com as organizações sociais do campo dos demais países do cone sul esteja presente, suas estratégias de participação são marcadas pelo entendimento de que a REAF representa uma oportunidade para que essas organizações se coloquem como atores internacionais relevantes e ampliem seu poder frente a outros espaços de negociação internacional.

A partir disso, desenham-se dois modelos de atuação: um primeiro, ligado à concepção de que a REAF deve ser um espaço para que as organizações sociais do campo possam encaminhar demandas nacionais junto aos seus respectivos governos; e um segundo, que tem a REAF como plataforma de internacionalização da atuação política das organizações sociais do campo.

Pode-se identificar que, em geral, as organizações sociais do campo que possuem objetivos específicos, ligados a soluções nacionais mais imediatas, participam das atividades da REAF motivadas pela possibilidade de contato e influência sobre o governo de seu respectivo país de origem, para pressioná-lo no sentido de criar e/ou alterar políticas públicas nacionais

para o setor. São organizações que, geralmente, não possuem tradição de participação em nível doméstico e internacional, localizadas em países que, muitas vezes, nem mesmo dispõem de estruturas governamentais domésticas que possibilitem o contato entre essas organizações e seus respectivos governos.

Por outro lado, tem-se organizações sociais do campo que são estruturadas em torno de pautas abrangentes, dotadas de recursos humanos e financeiros para acompanhar uma instância política regional que trabalha em uma perspectiva de longo prazo, como a REAF, e que possuem um histórico de atuação doméstica e internacional consolidado. Essas organizações sociais atuam na REAF com o objetivo de fortalecerem-se em relação aos seus respectivos governos nacionais e, concomitantemente, ampliar seu poder de influência nas disputas políticas. Desse modo, adotam uma estratégia de, a partir da REAF, regionalizar e/ou mundializar a agenda e os debates já realizados por elas, de forma a sedimentar e expandir sua influência em nível doméstico, regional e mundial.

A interação entre as diferentes estratégias e objetivos das diversas organizações sociais do campo e dos diferentes governos, contudo, não impedem que consensos sejam construídos. Nos discursos analisados e nos documentos produzidos pelos governos, pelas organizações sociais do campo e pela própria REAF, existe uma compreensão praticamente unânime de que a reunião especializada deve funcionar, antes de tudo, como uma plataforma de diálogo político, cuja contribuição mais relevante é possibilitar o contato e o intercâmbio de informações e experiências entre os diversos atores envolvidos. Conjuntamente, a seção nacional da REAF consolidou-se como um espaço que, para além de debater a agenda proposta pela REAF, passou a ser utilizada para tratar das questões domésticas.

5. Considerações Finais

Ao longo deste texto, buscou-se apresentar uma descrição dos atores participantes da REAF e suas lógicas de participação, ao mesmo tempo em que foi apresentada uma análise de suas dinâmicas de interação, com o objetivo de contribuir para a reflexão sobre a atuação dos governos e das organizações sociais do campo no âmbito do Mercosul e dos processos de integração regional sul-americanos de forma geral.

Em síntese, argumentou-se que a convergência de interesses dos governos e das organizações sociais do campo, em uma conjuntura regional fértil para que as iniciativas do chamado Mercosul Social florescessem, resultou na construção de um espaço de discussão específico sobre a agricultura familiar. Nesse processo, a mobilização e atuação ativa das organizações sociais do campo, representados pela COPROFAM, foi crucial para incluir a temática da agricultura familiar e os agricultores familiares em uma institucionalidade que, mesmo subordinada ao GMC, aponta para a construção de um Mercosul em que os atores e temáticas que foram excluídos do modelo de integração dos anos 1990 estariam cada vez mais presentes.

No que se refere à participação das organizações sociais do campo, demonstramos que a REAF conseguiu assegurar a ampla presença de diversas organizações sociais do campo em suas atividades, tanto nacionais quanto regionais. Ao mesmo tempo, diante da heterogeneidade dos atores envolvidos, foi possível caracterizar dois diferentes modelos de atuação das organizações sociais do campo no âmbito da REAF.

Afirmamos, assim, que para as organizações sociais do campo que possuem objetivos específicos, ligados a soluções nacionais mais imediatas, prevalece a concepção de que a REAF deve operar como espaço de contato com os governos nacionais. Logo, a lógica de atuação é de utilização dos espaços regionais para demandar e influenciar políticas públicas domésticas.

Já para as organizações sociais do campo estruturadas em torno de pautas abrangentes, a REAF assume o papel de ser uma plataforma de internacionalização da atuação política. Isto é, os espaços de ação regionais operam como um trampolim para projetar sua influência em nível doméstico e em outras instâncias internacionais, tais como aquelas vinculadas à Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e à Organização das Nações Unidas (ONU) de uma forma geral.

Portanto, as dinâmicas de participação das organizações sociais do campo no Mercosul materializam uma visão parcial e essencialmente nacional do processo de integração. Dessa forma, a articulação em âmbito regional é utilizada para fortalecer os posicionamentos e demandas de cada organização social do campo em negociações nacionais e/ou internacionais

em que estejam envolvidas, em uma lógica em que os interesses e demandas particulares se sobrepõem a um possível interesse regional do setor.

Referências

Bizzozero, L. (2011). América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54(01), 29-43.

Bobbio, N. (2011). *Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política*. São Paulo: Editora UNESP.

Carvalho, P. (2011). *Ação Coletiva Transnacional e o MERCOSUL: organizações da sociedade civil do Brasil e do Paraguai na construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF)* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

Cepal (1994). *El regionalismo abierto em America Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva com equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.

COPROFAM (2003). *Carta de Montevideo: Propuesta de la Coprofam al Consejo del MERCOSUR*. Recuperado de http://www.fidamercosur.org/site/images/BIBLIOTECA/FaseI_1999_2003/CARTA%20DE%20MONTEVIDEO.pdf

Ferreira, G. A. G., Laisner, R., & Lima, V. (2015). Regionalismo e Desenvolvimento: A Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF). *Revista Videre*, 07(01), 91-100.

González, L. (2011). La Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR. Creación y avances de un novedoso espacio en la agenda de la integración regional. *Densidades*, 8(01), 9-78.

Hirst, M. (1996). A Dimensão Política do MERCOSUL: atores, politização e ideologia. In Zylberstajn, H. et al. (Ed.), *Processo de Integração Regional e Sociedade: o sindicalismo na Argentina, Brasil, México e Venezuela*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Laisner, R., & Ferreira, G. A. G. (2014). Políticas públicas de desenvolvimento no MERCOSUL: A reunião especializada sobre agricultura familiar e o Fundo da Agricultura Familiar. *Bahia Análise & Dados*, v.24, n.3.

Mariano, M. (2000). *A estrutura institucional do Mercosul*. São Paulo: Aduaneiras.

Mercosul (1991). *Decisão do Conselho do Mercado Comum N° 04/91: Regimento Interno do Grupo Mercado Comum*. Recuperado de http://www.oconsumidor.gov.br/barreirastecnicas/pdf/acordos/CMCDec1991_4.pdf

Mercosul (2004). Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar, 01;02.; Foz do Iguaçu, 2004. Ata n° 01/04. *Anexo IV*. Foz do Iguaçu.

Mercosur (2005). Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 04.; Montevideo, 2005. *Acta n° 02/05*. Montevideo.

Mercosur (2011). Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 16.; Minas, 2011. *Acta n° 02/11*. Minas.

Mercosur (2016). Reunión Especializada de la Agricultura Familiar, 25.; Montevideo, 2016. *Acta n° 01/16*. Montevideo.

Niederle, P (2016). *REAF MERCOSUR: una década de coproducción de políticas públicas entre el Estado y la sociedad civil*. Porto Alegre: FAO.

Pereira da Silva, F. (2010). Até onde vai a “onda rosa”? *Análise de Conjuntura OPSA*, Rio de Janeiro, 02(01), 01-20.

Picolotto, E. (2009). A emergência dos “agricultores familiares” como sujeitos de direitos na trajetória do sindicalismo rural brasileiro. *Mundo Agrário*, 9(18), 01-39.

Programa Regional del FIDA para el Mercosur & Brasil (2006). Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Primeiro Ciclo REAF*. Porto Alegre: FIDA-MERCOSUR; MDA.

Ramos, A. (2016, abril). *Taller Repensando la REAF* [arquivo de vídeo]. Recuperado em 15/01/2019, de <https://www.youtube.com/watch?v=PHALSVsNqc0>.

Riella, A. (2002). Las Organizaciones Rurales y el proceso de integración regional. *Revista de Ciencias Sociales*, 15(20), n.20, 75-86.

Riggirozzi, P., & Tussie, D. (2012). (Ed.). *The rise of post-hegemonic regionalismo: the case of Latin America*. New York: Springer.

Romano, J. (1996). Atores e Processos sociais agrários no MERCOSUL. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 6(01), 91-113.

Silva, C. A. (2012). *Consolidação de uma agenda para o desenvolvimento rural sustentável e solidário: documento final contendo análise e avaliação da participação social na formulação e construção de propostas sobre as temáticas da agricultura familiar e desenvolvimento rural nos processos de integração do MERCOSUL*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura.

Veiga, P., & Ríos, S. (2007). O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *CEPAL – Série Comércio Internacional*, 82(01), 05-48.

Vigevani, T. (1998). *MERCOSUL: impactos para trabalhadores e sindicatos*. São Paulo: LTr.

Wanderley, M. (2003). Prefácio. In Carneiro, M., & Maluf, R. (Ed). *Para além da produção: Multifuncionalidade e Agricultura Familiar*. Rio de Janeiro: MAUAD.

O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira

The Interacting State: Brazilian National Immigration Council and the coordination in immigration policy

Isabel Meunier

Universidade de São Paulo (USP)

Prefeitura Municipal de São Paulo

E-mail: belmeunier@gmail.com

Resumo: O Conselho Nacional de Imigração é órgão deliberativo formado por representantes do governo, empregadores, trabalhadores e sociedade civil que reúne competências relacionadas, de modo amplo, à formulação da política nacional de imigração. O presente artigo foca-se no CNIg de maneira a: (i) analisar sua trajetória histórica, visando a identificar a evolução do papel exercido pelo órgão no contexto da política migratória brasileira, bem como as eventuais estratégias adotadas para ampliá-lo ou modificá-lo; (ii) examinar como a pluralização dos atores e a diversificação dos processos de políticas públicas complexificam a agregação de preferências na formação do output político. Para tanto, recorre a marco institucionalista, fundamentando-se no conceito de arranjo institucional complexo, na literatura sobre coordenação intragovernamental e em modelo de tomada de decisão coletiva.

Palavras-Chave: Política Migratória; Participação Social; Conselho Nacional de Imigração (CNIg); Coordenação Intragovernamental.

Abstract: The National Immigration Council (CNIg) is a deliberative body made up of government representatives, employers, workers and civil society that carries attributions related to the formulation of national immigration policy. This article focuses on CNIg in order to: (i) analyze its historical trajectory, aiming to identify how the role played by the agency in the context of Brazilian migration policy evolved, and observe the strategies adopted to expand it or modify it; (ii) scrutinize how the pluralization of actors and the diversification of public policy processes affect the aggregation of preferences in shaping political output. For this purpose, we use the institutional framework, based on the concept of complex institutional arrangement, on the literature about intragovernmental coordination and on models of collective decision making.

Keywords: Migration Policy; Social Participation; National Immigration Council (CNIg); Intragovernmental Coordination.

1. Introdução

O Conselho Nacional de Imigração é órgão deliberativo que reúne competências relacionadas, de modo amplo, à formulação da política nacional de imigração, compreendendo

MEUNIER, Isabel. *O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira.*

coordenar atividades de imigração laboral, efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão de obra imigrante qualificada e recomendar condições para atraí-la. No intrincado xadrez institucional da política migratória brasileira, divide e compartilha atribuições atinentes à formulação e implementação desta política com o Ministério da Justiça, a Polícia Federal, o Ministério das Relações Exteriores e, até janeiro de 2019, o Ministério do Trabalho – órgãos estes com assento no Conselho, formando arranjo institucional complexo que agrega diferentes áreas de políticas públicas, o qual foi historicamente desenvolvido a partir de reformas parciais que acresciam novas instituições a estruturas previamente estabelecidas¹.

Criado pela Lei nº 6.815/1980, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) é instância participativa quadripartite composta por membros do governo, patronato, centrais sindicais e sociedade civil. Encontra-se disciplinado pelo Decreto nº 9.873, de 27 de junho de 2019, que o desvinculou da estrutura do Ministério do Trabalho e o atrelou ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJ). Isso significa que o MJ o preside, exerce apoio administrativo, aprova seu regimento interno e designa seus membros, após indicação dos representantes pelos órgãos respectivos. São eles:

- (i) Do Setor Governo: representantes do Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Economia; Ministério da Educação; Ministério da Cidadania; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Polícia Federal;
- (ii) Do Setor Trabalhadores: um representante de cada uma das três centrais sindicais com maior índice de representatividade de trabalhadores;
- (iii) Do Setor Empregadores: representantes da Confederação Nacional da Indústria; Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo; Confederação Nacional das Instituições Financeiras;
- (iv) Do Setor Comunidade Científica e Tecnológica: um representante indicado pela Sociedade Brasileira para Progresso da Ciência.

¹ Em linhas gerais, o Ministério da Justiça reúne atribuições sobre nacionalidade, naturalização, apatridia, autorização de residência, expulsão de estrangeiros e regime jurídico dos imigrantes, exercidas pelo Departamento de Migrações (DEMIG) da Secretaria Nacional de Justiça, além de competências sobre a política sobre refugiados e de enfrentamento ao tráfico de pessoas. Por sua vez, o *Departamento de Polícia Federal (DPF)* é órgão de atendimento na ponta dos serviços prestados ao imigrante, particularmente aqueles atinentes ao seu registro e fornecimento da Cédula de Identidade de Estrangeiro. O Ministério das Relações Exteriores (MRE) detém competência de promover e gerir as negociações diplomáticas com outros Estados sobre política migratória, bilaterais ou multilaterais, sendo ainda o órgão que, ao manter os serviços consulares, lida diretamente com os estrangeiros interessados em vir ao Brasil, bem como com os brasileiros vivendo no exterior. *Anteriormente à sua extinção, o Ministério do Trabalho exercia funções relacionadas à autorização para trabalho de estrangeiros e vistos de trabalho, bem como ao apoio técnico e administrativo ao CNIg e à sua presidência.*

Da análise dos marcos normativos que regulam o Conselho, bem como das atas de suas reuniões, depreende-se o seguinte escopo de atuação:

- (i) arena de monitoramento periódico da implementação política, empreendido por meio de relatos dos próprios atores responsáveis pela sua execução; situação em que, por vezes, determinadas questões observadas como desafiadoras na implementação são conduzidas ao debate no plenário ou ao aprofundamento em grupos de trabalho específicos, o que pode suscitar a formulação política por meio da emissão de Resolução Normativa;
- (ii) arena de formulação política, inclusive a partir de atividades de execução, visto que o art. 2º, VI, do Decreto nº 9.873/2019 (assim como o fazia o art. 1º, VII, do Decreto nº 840/1993, regulamentado pela RN nº 27, de 25 de novembro de 1998), atribuiu-lhe a competência de dispor sobre as situações especiais e os casos omissos, o que é feito a partir de análise de casos individuais e decisão administrativa concedendo ou rejeitando visto ou permanência;
- (iii) um ator de advocacy, por meio da publicação de resoluções recomendadas emitindo a opinião do colegiado a órgão da Administração Pública.

Desta forma, o CNIg se apresenta como objeto de interesse para o estudo da participação social no Brasil. Dada sua longevidade, permite uma análise histórica visando a identificar-se a evolução do papel exercido pelo órgão no contexto da política migratória brasileira, bem como as eventuais estratégias adotadas para ampliá-lo ou modificá-lo. Ademais, seu caráter deliberativo e sua composição, que contempla atores estatais e não-estatais e, dentre os primeiros, alguns atores governamentais que compartilham atribuições na formulação e implementação da política, tornam-no um complexo caso para análise da coordenação intragovernamental em paralelo à articulação social na agregação de preferências para tomada de decisão.

De fato, a pluralização dos atores e a diversificação dos processos de políticas públicas complexificam a agregação de preferências na formação do *output* político: para além do nível intraorganizacional, a questão passa a englobar a coordenação intragovernamental e as arenas de interface sócio-estatal. Com o objetivo de analisar os conselhos como locus institucionais em que se verifica tal complexificação da tomada de decisão, este artigo recorre ao marco institucionalista para se debruçar sobre o Conselho Nacional de Imigração.

O estudo das instituições nasce da questão da agregação de preferências e de como este processo molda os interesses ao somá-los. Se as preferências de atores individuais podem gerar resultados sub-ótimos para a coletividade, instituições são criadas para estruturar a interação entre esses atores de maneira a otimizar a agregação das preferências, fornecendo informações,

incentivos e controles. As políticas públicas derivam desse processo, o qual perpassa conflitos sobre a distribuição de poder:

Public policy is not assumed to be an efficient outcome of the aggregation of individual preferences, technological progress and market forces, a free-for-all of ideas, or even of the 'vested' interests. Political decisions emerge from highly complex combinations of factors that include both systematic features of political regimes and 'accidents of the struggle for power' (IMMERGUT, 1998, p. 26).

Deste modo, a coordenação da atuação de diferentes agentes em arenas políticas coletivas deliberativas, tais como conselhos, é enquadrada pelos arranjos institucionais correspondentes, isto é, pelo “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (Gomide e Pires, 2014, p.19-20). Como explicam Gomide e Pires (2014), os arranjos definem quem participará de um determinado processo político, quais serão o objeto e os objetivos deste último, como se desenrolarão as relações. Determinados arranjos institucionais se caracterizam por sua complexidade: apresentam interconexões entre áreas e atores plurais, governamentais e não-governamentais, com diversos padrões de interação e, conseqüentemente, regras decisórias e mecanismos de coordenação mais complexos.

Aplicando o conceito de arranjo institucional complexo à política migratória brasileira como um todo e ao CNIg em particular, este artigo explora os elementos institucionais que fundamentaram a evolução do papel do órgão entre 1980 e 2019, bem como explora como atores estatais representantes de distintas instituições e em interface com atores não-estatais agregam suas preferências em uma política pública. Para tanto, inicia destrinchando a trajetória do órgão balizada por marcos institucionais. Em seguida, expõe as referências teóricas relacionadas à agregação de preferências na tomada de decisão coletiva, aplicando-as ao CNIg no tópico subsequente. Ao final, avançam-se as conclusões e outras considerações pertinentes.

2. Trajetória institucional do CNIg

No período analisado neste artigo, a política migratória brasileira e o Conselho Nacional de Imigração foram balizados institucionalmente por duas normas sucessivas: a Lei nº 6.815/1980 e, revogando-a, a Lei nº 13.445/2017. Esses diplomas marcaram dois paradigmas

MEUNIER, Isabel. *O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira.*

distintos do Estado brasileiro sobre as migrações, os quais não se sucederam de maneira disruptiva – ao contrário, conviveram e tensionaram-se durante mais de três décadas, o que gerou consequências substanciais para a estrutura, o papel e a atuação do CNIg.

A Lei 6.815/1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro, é não apenas uma norma promulgada por um regime militar em decadência – é uma norma que repete, em muito, os dispositivos de sua antecessora, esta publicada em tempos de AI-5 (Decreto nº 941/1969). Consolida a superioridade da soberania estatal frente aos direitos dos indivíduos por meio da preemência dos princípios de interesse e segurança nacional, e opta por repetir boa parte da disciplina geral dos vistos da legislação precedente. A grande inovação trazida, à época, pelo Estatuto do Estrangeiro foi institucional: a criação do Conselho Nacional de Imigração.

O Decreto nº 86.715/1981, que regulamentou o Estatuto, vinculou o CNIg ao Ministério do Trabalho e estabeleceu que este último o presidiria. O Conselho seria formado, ademais, por representantes de outros Ministérios² e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, com funções de orientar e coordenar as atividades de imigração; formular objetivos para a elaboração da política imigratória; estabelecer normas de seleção de imigrantes, visando proporcionar mão-de-obra especializada aos vários setores da economia nacional; dentre outras atribuições que denotavam a importância que assumia o elemento trabalho como eixo balizador da política migratória brasileira. Naquele momento, portanto, o CNIg ainda não se constituía enquanto uma estrutura participativa, e sim como locus de coordenação intragovernamental – o que tem raízes na trajetória histórica da política migratória, cuja competência para formulação e implementação oscilou bastante entre distintos órgãos.

Promulgada em 1980, a Lei nº 6.815 seguiu vigente por mais de três décadas. Nesse período, o Estado brasileiro se modificou amplamente, tendo passado por uma transição democrática e pela adoção de novo texto constitucional, além de haver experimentado reformas no seu aparato estatal. Os fluxos migratórios se transformaram dinamicamente, inclusive com eventos demográficos circunstanciais que demandaram respostas políticas específicas. Áreas políticas de forte interdependência com a política migratória, o refúgio e o tráfico de pessoas,

² Na sua formação original, o Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Agricultura, Ministério da Saúde, Ministério da Indústria e do Comércio.

MEUNIER, Isabel. *O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira.*

foram objeto de reformas amplas. O Estatuto do Estrangeiro e sua regulamentação, Decreto nº 86.715/1981, aos seus turnos, continuaram vigentes até 2017.

No entanto, o quadro normativo que regia a política migratória brasileira ultrapassava estes diplomas e até mesmo os confrontava. A Constituição brasileira de 1988, no caput de seu artigo 5º, define que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. Muito embora o princípio da igualdade fosse, formalmente, garantido pela Lei 6.815/1980 (art.95), havia um descompasso principiológico entre ambos os diplomas: a garantia dos direitos humanos, tão cara ao texto constitucional, não encontrava guarida no Estatuto do Estrangeiro, o qual erigia como valores primordiais a segurança nacional e a abstrata noção de interesse nacional.

Dentre as poucas modificações que foram feitas no Estatuto do Estrangeiro durante sua vigência, a maioria delas se refere ao CNIg, tal como a Lei nº 6.964/1981, que ampliou os assentos governamentais na composição do Conselho³. Abriu, então, caminho para o Decreto nº 840/1993, que regulamentou o órgão e conferiu-lhe caráter participativo ao acrescentar à sua composição representantes dos trabalhadores, empregadores e da comunidade científica e tecnológica⁴. É de se observar que nos termos do referido decreto não havia paridade em relação aos representantes do governo e demais setores, mas sim um menor número dos primeiros (relação de 06 para 09, modificada posteriormente para de 08 para 11).

Nesses termos, as mudanças relativas ao CNIg se referem, até meados dos anos 1990, ao seu processo de implementação e operacionalização. A partir do governo Fernando Henrique Cardoso, com a aprovação de seu regimento interno pela Portaria nº 634/1996, o Conselho passou a atuar por meio de Resoluções Normativas, o que o leva a ampliar, paulatinamente, seu papel

³ Aos representantes iniciais do Ministério da Justiça, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Agricultura e do Ministério da Saúde; acresceu-se um do Ministério da Indústria e do Comércio e um do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (arts.128 e 129).

⁴ Nos termos do Decreto nº 840, o Conselho era formado por representantes dos seguintes órgãos: I - Ministério da Justiça; II - Ministério das Relações Exteriores; III - Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária; IV - Ministério da Ciência e Tecnologia; V - Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo; VI - Ministério da Saúde; VII - quatro representante dos trabalhadores; VIII - quatro representantes dos empregadores; IX - um representante da comunidade científica e tecnológica. Tal formação foi posteriormente alterada pelos Decretos nº 1.640/1995, que acresceu o Ministério da Saúde, e 3.574/2000, que acrescentou o Ministério da Educação e um representante de empregadores e outro dos trabalhadores.

MEUNIER, Isabel. *O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira.*

na política migratória brasileira, principalmente, no final dos anos 1990, nos casos de reunião familiar e entrada de mão-de-obra qualificada.

Já no início dos anos 2000, o Conselho buscou consolidar-se enquanto órgão de formulação da política migratória. Data deste período a Resolução Recomendada (RR) nº 08/2006⁵, recomendando ao CONARE o encaminhamento ao CNIg dos pedidos de refúgio que não fossem passíveis de concessão do instituto, mas que tivessem fundamentos humanitários. Tal resolução caracteriza a adoção de estratégia pelo órgão no sentido de ampliar os limites de sua atuação, bem como de pensar a política migratória em um enquadramento mais amplo que o da Lei nº 6.815/1980 – o que também se observa em outras resoluções do período⁶.

O direcionamento do foco do Conselho para atividades de formulação se deu, segundo a Conselheira Marjolaine Canto⁷ (09/03/2016), inclusive em resposta à falta de condições operacionais de realizar a relatoria do elevado número de processos– destacando-se à época o elevado número de decisões com base na RN 36/1999, a qual disciplinava a permanência por reunião familiar⁸. De acordo com a conselheira,

Quando eu assumi [em 1993], eu relatava 300, 400 processos [ao mês]. A coordenação de imigração devia ter uns 6.000 processos. Ninguém trabalhava naquilo, tinha uma corrupção enorme. Ninguém nem sabia, porque não tinha norma, então nós tínhamos muito problemas. Hoje não relata-se tanto, porque as normas foram sendo criadas e sanando os problema pontualmente, as lacunas (Marjolaine Canto, Entrevista, 09/03/2016).

O então Coordenador-Geral de Imigração do MTE, Aldo Cândido, que exercia o apoio executivo ao Conselho, corrobora “Há uns 10 anos atrás, eu lembro, a reunião do Conselho era extremamente desgastante, analisando processo individual. Perdia um tempo enorme do Conselho relatando processo” (Entrevista, 03/03/2016). Nesse sentido, construiu-se paulatinamente entre os membros a visão de que “São essas grandes questões que o Conselho

⁵ Disponível em: http://acesso.mte.gov.br/trab_estrang/resolucao-recomendada-n-08-de-19-12-2006.htm

⁶ E.g. RR nº 02/2000, sugerindo ao MRE concessão de visto temporário para tratamento de saúde; RR nº4, de 22 de outubro de 2003, recomendava ao MJ, MTE, MRE e MEC o ingresso do Brasil na OIM; e a RR nº 6, de 07 de junho de 2005, orientando o MJ e o MRE a concluírem e implementarem o Acordo de Regularização Migratória com a Bolívia.

⁷ Representante da Confederação Nacional do Comércio (CNC).

⁸ Autoriza o MRE a conceder visto temporário ou permanente a título de reunião familiar, aos dependentes legais de cidadão brasileiro ou de estrangeiro residente temporário ou permanente no país, maior de 21 anos. Disponível em: http://acesso.mte.gov.br/trab_estrang/resolucao-normativa-n-36-de-28-09-1999.htm.

MEUNIER, Isabel. *O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira.*

tem de se envolver. E não decidir caso a caso.” (Luiz Alberto Matos, Coordenador do CNIg, Entrevista, 03/03/2016).

Essa revisão da atuação do órgão, estimulada por razões procedimentais, não se deu sem uma reflexão estratégica sobre o papel do órgão no contexto da política migratória brasileira. Em depoimento em publicação do Ministério da Justiça, o então presidente do CNIg (2007-2017), Paulo Sérgio de Almeida, afirma:

A evolução do contexto migratório brasileiro refletiu-se em novas demandas, que desembocaram no CNIg. Demandas vinculadas às trabalhadoras e aos trabalhadores brasileiros emigrantes ao exterior. Embora o tema da emigração de brasileiras e brasileiros ao exterior não estivesse entre as atribuições do CNIg, na prática, as demandas que chegavam necessitavam ser respondidas. O CNIg iniciou, então, processo de revisão de suas atribuições – o qual, ainda hoje, está em marcha –, com vistas a englobar entre suas competências a formulação de políticas destinadas à emigração de trabalhadoras e trabalhadores brasileiros ao exterior (ALMEIDA, 2009, p.18 – grifo nosso).

Apresentando os resultados do “Diálogo Tripartite sobre Políticas Públicas de Migração para o Trabalho”, evento realizado pelo MTE em parceria com o CNIg e a OIT em 2008, o Ministro do Trabalho e Emprego, Carlos Lupi, ratificou a necessidade de um novo marco regulamentar para as migrações no Brasil nos seguintes termos:

Creio ser fundamental que as políticas migratórias sejam adotadas por meio do diálogo social entre o Governo e os principais interlocutores do mundo do trabalho e da sociedade civil, de forma a que sejam conhecidas e sustentáveis no mundo real e possam transformar-se em fatos concretos. Devo destacar que as migrações devem ser abordadas pela perspectiva dos direitos. É nosso dever velar para que os direitos fundamentais dos trabalhadores migrantes, qualquer que seja seu status migratório, não sejam violados e especial atenção seja conferida às mulheres e às crianças nos processos migratórios.

Este contexto nos estimula a refletir sobre as atuais políticas migratórias brasileiras e a necessidade da adoção de novas diretrizes. O Conselho Nacional de Imigração, órgão que é vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, tem atuado intensamente na construção de um novo marco regulamentar para as migrações no Brasil. Trabalhamos, inclusive, para que esse Conselho possa transformar-se em Conselho Nacional da Migração, incorporando a temática da emigração de brasileiros ao exterior, além de alargar a sua composição com a participação de outros órgãos de governo e da sociedade civil (LUPI, 2009, p.v-vi).

Observa-se, pois, que a ampliação do papel do Conselho na política migratória brasileira atinge o ápice de observar-se a atuação do mesmo na disputa pelo protagonismo na definição do

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.3, dezembro/2019, pp. 219-240.

MEUNIER, Isabel. *O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira.*

novo paradigma da política. O objetivo de formação do Conselho Nacional de Migrações, com incorporação da temática da emigração de brasileiros, ganha força nos relatórios e atas do período, materializando-se na proposta de anteprojeto de substitutivo do Estatuto do Estrangeiro encaminhada pelo Executivo ao Congresso em 2009. Em 2010, o Conselho aprova e torna pública a Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante⁹. A política tinha o objetivo de estabelecer princípios, diretrizes e estratégias voltadas para a atuação dos órgãos governamentais relacionada aos fluxos migratórios, com vistas a “a contribuir para a promoção e proteção dos Direitos Humanos dos migrantes e a incrementar os vínculos das migrações com o Desenvolvimento” (BRASIL, 2010, p.1).

A Política foi encaminhada para Casa Civil, para sua publicação em decreto presidencial (MTE, 2010). De acordo com a consultora legislativa do Senado Marcia Sprandel (2012), a previsão era de que o Presidente Lula da Silva a promulgasse por decreto ao final de seu mandato, em dezembro de 2010. Entretanto, ainda segundo Sprandel, o Ministério da Justiça pediu para examinar o texto antes que ele fosse promulgado, o que nunca veio a ocorrer. Na avaliação de Paulo Sérgio de Almeida,

Então, eu acho que foram duas coisas, não é, a primeira é que quando ela foi feita, nós ainda estávamos naquele momento onde uma parte do governo não tinha certeza, de aprovar uma política pró-direitos. Ali em 2009, 2010, **ainda havia alguma visão contrária...** como há ainda hoje, algumas visões contrárias a isso, mas eu diria que, hoje, minoritárias, bem minoritárias, eu diria... A outra é uma questão de **protagonismo**, como foi uma política proposta pelo Conselho, outros órgãos de governo, o próprio Ministério da Justiça entendeu que deveria ter o protagonismo nisso, talvez, aperfeiçoar a política de alguma maneira, enfim, colocar a marca do próprio Ministério da Justiça, enfim, eu acho que isso também gerou dificuldades na aprovação da política, essa, vamos dizer assim, disputa por protagonismo na formulação de políticas públicas (Entrevista, 09/09/2016).

Uma análise temática das resoluções do CNIg do período demonstra que questões relacionadas ao trabalho corresponderam à maior parte de sua atuação (e.g. RN 100/2013, 103/2013, 98/2012). Por outro lado, observa-se que a emissão de resoluções sobre questões não relacionadas a trabalho se dá, até o ano de 2010, recorrendo-se ao formato das resoluções

⁹ Disponível em: http://www2.mte.gov.br/politicamigrante/imigracao_proposta.pdf. Acesso em: 14 dez. 2016.

MEUNIER, Isabel. *O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira.*

recomendadas; após o quê a temática passa a ser tratada por meio de resoluções normativas¹⁰. Duas explicações podem ser sugeridas para esta tendência: (i) um aumento da importância conferida às referidas temáticas, adotando-se a estratégia de revesti-las de caráter mandatório; (ii) aumento do protagonismo assumido pelo CNIg como instância formuladora da política migratória que se fundamenta na questão do trabalho mas a extrapola de maneira a abarcar a proteção de direitos humanos. Isso pode ser observado nos depoimentos dos próprios conselheiros:

O Conselho é voltado para as relações de trabalho, mas as ultrapassa. (...) Foi o CNIg que, de uma certa forma, ajudou a romper esse parâmetro, esse paradigma da segurança pública porque começou a trabalhar com o conceito de migrante como sujeito de direito. [...] Enfim, eu acho que o CNIg teve esse papel de puxar o tema da proteção de direitos, no momento em que pouca gente do governo falava disso. Depois o CNIg, enfim, ajudou a engrossar as vozes que defendiam essa visão, não é... eu diria que ajudou a construir os principais processos de consolidação dessa visão, como por exemplo o anteprojeto de lei, a própria política que está aí mas nunca foi aprovada [Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante, de 2010] (Paulo Sérgio de Almeida, 09/09/2016).

Qual seria o melhor modelo para o Brasil, aquele observado na maioria dos países, ou o modelo atual do CNIg, onde nove Ministérios estão envolvidos, cinco representantes de empregadores, cinco de trabalhadores, além da sociedade civil, e com significativo protagonismo do Ministério do Trabalho? (...) Eu defendo que um modelo de gestão migratória da natureza do CNIg tende a preservar um olhar técnico sobre esta temática complexa, independente da mudança de Ministros ou mesmo de governos. Reforça também a possibilidade do Brasil construir uma perspectiva migratória com base em direitos de maneira menos conjuntural. Para finalizar, eu diria que o Ministério do Trabalho, com sua longa interlocução junto a OIT, possui uma forma particular de abordar conflitos através do tripartismo. (...) Essa cultura do diálogo social está no DNA do Ministério do Trabalho, na sua essência (Rinaldo Almeida, Entrevista, 09/03/2016 – grifo nosso).

No que concerne à participação social, constata-se que a Resolução Administrativa do CNIg nº 10/2014 foi publicada no desígnio de consolidar o rol de membros observadores do órgão, que vinha paulatinamente sendo ampliado. Ressalte-se que a medida levantou

¹⁰ Dentre as resoluções normativas não relacionadas a trabalho, ressalta-se a RN 77/2008, que dispunha sobre critérios para a concessão de visto temporário ou permanente, ou de autorização de permanência, ao companheiro ou companheira, em união estável, sem distinção de sexo; a RN 93/2010, disciplina a concessão de visto permanente no Brasil a estrangeiro considerado vítima do tráfico de pessoas; a RN 97/2012, que cria o visto humanitário para imigrantes haitianos.

MEUNIER, Isabel. *O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira.*

questionamentos entre conselheiros pois, a despeito de integrar novos membros governamentais (por exemplo, Polícia Federal) e internacional (OIT), não incluiu novos observadores da sociedade civil¹¹. Paradoxalmente, tal resolução foi aprovada na mesma reunião que a manifestação de apoio do Conselho ao Decreto nº 8.243/2014 – o qual institui a Política Nacional de Participação Social. A manifestação de apoio ao decreto tampouco foi consenso entre os membros, suscitando ressalvas nos representantes dos sindicatos patronais e do Itamaraty. Tais elementos, assim como a centralidade do Governo na trajetória histórica apresentada, apontam para limites da participação social no contexto do Conselho Nacional de Imigração.

Tais limites são ressaltadas quando o CNIg aprova Resolução Administrativa nº 11/2015¹², criando o Fórum de Participação Social como um mecanismo consultivo atrelado ao CNIg. De livre participação, o fórum se reuniria anualmente e encaminharia contribuições ao Pleno do CNIg para apreciação e correspondentes encaminhamentos¹³. Assim, em paralelo à participação contingenciada no bojo da organização, caracterizada por uma composição engessada na qual não há rotatividade das entidades representadas e em que se prioriza a lógica patronato/sindicatos, em detrimento da sociedade civil, o Conselho opta por mecanismo participativo adjacente *ad hoc*.

Ressalte-se que as organizações da sociedade civil, boa parte delas de caráter confessional, possuem uma atuação histórica na prestação de assistência a migrantes e refugiados e no *advocacy* por seus direitos no Brasil. De acordo com Padre Paolo Parisi e Dirceu Cutti, as ações dessas entidades envolvem “desde o agente da pastoral, que numa sala pequena cuida da saúde do imigrante, até o representante que tem assento junto ao CNIg” (2008, p.223). Outra parcela dessas organizações é composta por organizações de defesa dos direitos dos imigrantes e associações de migrantes. O conjunto dessas entidades presta serviços como: (i) acesso ao Estado, prestando informações, divulgação das publicações em Diário Oficial, auxílio direto em questões burocráticas, assessoria jurídica – p.ex. IMDH, CDHIC; (ii) acolhida, inclusive promovendo mutirões de prestação de serviços públicos em parceria com órgãos públicos – p.ex. Missão Paz; (iii) integração à sociedade: ensino de língua portuguesa, cursos profissionalizantes,

¹¹ Questionaram esse fato os representantes da UGT, da CUT e do IMDH (CNIg, 11/11/2014).

¹² Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4BCC363F014BE5F917D67A4C/RA%2011.pdf>.

¹³ A primeira reunião do Fórum veio a ocorrer apenas em 05 de novembro de 2016, e a segunda em maio de 2018.

MEUNIER, Isabel. *O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira.*

inserção profissional, atividades de geração de renda, criação de espaços de convívio, celebração de festas e celebrações populares, apoio às associações de imigrantes – p.ex. *Sí yo puedo*, Presença da América Latina – PAL, Centro Scalabriano de Promoção do Migrante - CESPROM; (iv) *advocacy* e mobilização pelos direitos dos imigrantes, p.ex. Pastoral do Migrante, Conectas Direitos Humanos, Instituto Terra, Trabalho e Cidadania – ITTC, Centro de Apoio ao Migrante - CAMI; (v) assento junto ao CNIg, ocupado pelo IMDH.

O processo de articulação política subjacente à substituição da Lei nº 6.815/1980 pela Lei nº 13.445/2017 teve, na manutenção do CNIg e em sua localização institucional, um dos pontos nevrálgicos de discussões e disputas, o que denota a relevância política de que o órgão se revestira. Na versão final de minuta aprovada, o Conselho permanece atrelado ao Ministério do Trabalho.

Em julho de 2019, entretanto, o Decreto nº 9.873 regulamentou o CNIg vinculando-o ao MJ, tendo em vista a extinção do MTE, e alterando sua composição, reduzindo seus membros titulares de 19 para 14 e definindo a paridade entre representantes governamentais e não-governamentais. Excluiu, ainda, a categoria de membros observadores com direito a voz sem voto, e reduziu o número de plenárias ordinárias anuais, que passaram de mensais a bimestrais. Embora ainda não haja insumos empíricos para uma análise dos resultados destas mudanças, pode-se avaliar serem tendentes a contingenciar a participação no órgão.

3. Coordenação em arranjos institucionais complexos

O conceito de arranjo institucional foi primeiramente desenvolvido na economia, tendo sido pensado por Davis e North (1971) como o conjunto de regras que governa a forma pela qual os agentes econômicos podem cooperar ou competir (*apud* Fiani, 2014). Cooperação e competição estão, pois, no cerne do conceito de arranjos, e tornam possível sua classificação em três variantes: mercado; hierarquia e redes. No caso dos arranjos de mercado, são desenvolvidos em ambientes de competitividade nos quais os agentes possuem total autonomia, posto que as relações tendem a encerrar-se a cada transação; os custos e benefícios dos atores constituem os elementos centrais das relações; não se pressupõe ou incentiva a formação de objetivos compartilhados; não há um centro estratégico de concertação; entende-se que a coordenação

resultará das barganhas entre atores com ativos próprios e que fruirão de recompensas individuais (Peters, 1998; Fiani, 2014).

Na hierarquia, as estruturas são verticalmente integradas e os agentes possuem baixa autonomia, por estarem sujeitos a um controle centralizado; a mudança no ambiente da transação é coordenada por agentes com maior autoridade hierárquica, de maneira que os atores subordinados operam com reduzida flexibilidade; os incentivos para os atores se referem a mecanismos concernentes às relações de autoridade e ao controle; a coordenação é empreendida em uma perspectiva *top down*, na qual os custos de transação da cooperação são minimizados a partir do recurso à autoridade para diminuir os graus de conflito e competição.

Já os arranjos em rede compreendem diversos meios de interação intragovernamental e com atores estatais e sociais voltados para uma determinada área política. Caracterizam-se por relações interdependentes e, boa parte das vezes, voluntárias; a coordenação provém da barganha entre agentes com padrões de interação repetidos e, muitas vezes, rotineiros; havendo potencial para formação de visões e objetivos compartilhados sobre o tema.

Peters (1998) entende haver uma evolução no Estado contemporâneo de arranjos hierárquicos para padrões complexos, nos quais se incorporam princípios do mercado e das redes. Esses arranjos se caracterizam pela semi-permeabilidade do Estado a influências externas na elaboração e implementação de políticas públicas (Evans, 1993; Geddes, 1994), e por processos de interação e negociação dos resultados políticos com atores múltiplos.

Arranjos institucionais complexos podem constituir arenas intersetoriais, caracterizadas por envolverem múltiplas áreas de políticas públicas e não pretenderem “substituir as estruturas setoriais existentes, embora pressuponha[m] a introdução de novos pontos de vista, novas linhas de trabalho e de objetivos em relação aos já existentes nos diversos setores” (Serra, 2005, *apud* Costa e Bronzo, 2012, p.62). Nesse sentido, implica em uma constante articulação institucional, engendrando tanto a criação de visões e objetivos compartilhados, quanto conflitos e necessidade de coordenação entre visões e objetivos distintos. Esse é o caso do CNIg, conforme discorreu-se nos tópicos anteriores. Isso engendra duas dimensões a serem consideradas na análise da agregação de preferências no órgão: a coordenação da atuação dos diferentes atores e características do processo decisório coletivo, institucionalmente enquadradas.

A coordenação entre organizações autônomas é, desde Allison (1969), vista como um desafio: o modelo organizacional do autor previa que projetos que requisassem a participação coordenada de diferentes organizações tenderiam a não ter sucesso; e que líderes governamentais por ventura encarregados de coordenar poderiam esperar informações incompletas e distorcidas de cada organização. De fato, em contextos nos quais a complexidade das relações ultrapassa os limites do controle hierárquico, a coordenação das atividades das organizações adquire maior importância e apresenta desafios particulares. Nesse sentido, Guy Peters (1998) define coordenação como a concertação para que, em arranjos institucionais complexos, organizações públicas e privadas de diferentes níveis hierárquicos e federativos atuem na formulação e implementação de políticas públicas de maneira a reforçar sua coerência, evitando sobreposições, contradições ou lacunas na entrega dos serviços à população.

No intuito de precisar conceitualmente a coordenação, autores empreendem sua pormenorização e sua diferenciação em relação a outros conceitos. Alexander (1993) propõe uma abordagem de coordenação enquanto processo segundo a qual diferentes estruturas de coordenação poderiam coexistir, englobando desde mecanismos informais, passando por grupos interorganizacionais (nível mais baixo de coordenação formal, com baixa autonomia de ações e curta permanência, sem orçamento próprio e formado por profissionais que mantêm suas afiliações originais) e organizações líderes (quando uma organização assume a responsabilidade de coordenar as atividades de uma rede interorganizacional), dentre outros mecanismos.

Observa-se que, dentre as várias tipologias apresentadas pelos autores sobre os mecanismos de coordenação, a maior parte delas se remete à divisão entre arranjos institucionais hierárquicos, de mercado ou em rede (REGENS, 1989; ALEXANDER, 1993; BOUCKAERT et al., 2010). Assim, mecanismos hierárquicos se referem à orquestração *top-down* por uma autoridade centralizada, com base em regras, rotinas e controle; em arranjos de mercado a competição entre os participantes com interesses individuais gera espontaneamente resultados cooperativos; e nas estratégias de redes a cooperação espontânea entre as partes estaria fundamentada em valores e objetivos compartilhados.

Essas estratégias de coordenação enfrentam, por seu turno, diversas dificuldades. Para Peters (1998), os problemas de coordenação, os quais teriam existido desde que as estruturas governamentais se arranjaram em organizações diferenciadas, teriam se acentuado com o

crescimento dos governos modernos e a sofisticação de seu aparato administrativo – isso porque, como colocam Bouckaert e colaboradores (2010), não há *trade-off* fácil entre especialização e coordenação. Peters (1998) considera que tais dificuldades adviriam de informação assimétrica entre as organizações e de percepções de que seus programas seriam contraditórios e/ou redundantes. Jennings Jr. e Krane (1994) também reforçam a importância de barreiras organizacionais à cooperação, junto a outras de ordens legal, técnica e política.

Para além de barreiras organizacionais, os obstáculos institucionais à cooperação podem advir dos próprios processos decisórios coletivos – por vezes formalizados, outras vezes consolidados em usos e costumes. De maneira a explorar esta dimensão, remetemo-nos ao estudo de Hermann e colaboradores (2001) sobre o efeito de conflitos de grupo em decisões de política externa, em que definem seu objeto como o processo decisório coletivo e interativo cujo *output* será uma solução que do grupo deriva.

O argumento dos autores é que há três diferentes modelos sobre como os grupos podem lidar com o conflito interno: (i) concorrência, no qual há uma tendência a evitar conflito no grupo; (ii) unanimidade, no qual há uma tendência a resolver o conflito no grupo; (iii) pluralidade, em que há uma tendência a aceitar conflitos no grupo. Tais modelos afetariam os *outputs* do grupo, classificados em: (i) impasse, quando os membros do grupo não resolvem suas diferenças; (ii) solução dominante, quando o grupo escolhe a única solução vista, por todos os membros, como plausível; (iii) solução do subconjunto, é aquela que é satisfatória para uma parcela do grupo, porém não reflete as preferências de todos os membros; (iv) solução integrativa, uma alternativa que, durante o curso das discussões, torna-se a preferida por todos os membros, o que envolveu mudança das escolhas iniciais de alguns dos membros.

Particularmente, a ideia do modelo da concorrência é a da ênfase na supressão do desacordo de maneira a preservar o bem-estar da unidade decisória. Para os autores, nos casos em que os grupos são formados por indivíduos provenientes de distintas organizações lidando com a mesma questão política, haveria uma identidade grupal primária vinculando esses membros à coletividade que se somaria a suas vinculações organizacionais originárias. De maneira a preservar o bem-estar do grupo, os membros tenderiam a evitar desacordos, arriscando desta forma a reduzir o exame crítico das ideias apresentadas. Nesse caso, o grupo tenderá a adotar soluções dominantes, propostas no início da deliberação e prontamente endossadas – por

MEUNIER, Isabel. *O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira.*

vezes, soluções menos complexas e qualificadas que as derivadas de debates mais aprofundados. Para tanto, contribuiria a existência de líderes ou normas que desencorajassem o desacordo.

4. CNIg: como se agregam as preferências na tomada de decisão?

Em um arranjo institucional complexo como o da política migratória brasileira, a pulverização das competências exige que as organizações envolvidas coordenem horizontalmente as atividades de formulação e implementação. Este desígnio tem condicionantes institucionalmente delineadas, sendo a previsão do Conselho Nacional de Imigração uma das principais, com uma interessante característica: ao ter em sua composição as distintas organizações com competências sobre a política em interface com atores não-estatais, reproduz na instância participativa as características do arranjo institucional complexo da política migratória.

Como se discorreu no item 2, o CNIg foi paulatinamente concentrando seus esforços na formulação política, embora remanesça sua competência de decidir sobre a concessão de permanência em casos omissos e situações especiais. Nessas situações, cada membro faz a relatoria de um processo administrativo, levando-a à apreciação de seus pares durante a reunião.

No que atine à formulação da política migratória, o CNIg constitui uma instância decisória com algumas características peculiares. A deliberação das Resoluções normativas, recomendadas e administrativas, nos termos de seu regimento, se dá por consenso ou por maioria de seus membros. No entanto, a análise das atas das reuniões no período de 2004 a 2015¹⁴, em cada uma das quais se decidem de 20 a 50 processos administrativos e em que, no total, foram aprovadas 64 Resoluções Normativas, 07 Resoluções Recomendadas e 04 Resoluções Administrativas, demonstrou uma totalidade de decisões por consenso no caso das resoluções. Quanto às decisões de processos individuais, observou-se um total de apenas 01 decisão por maioria e 04 pedidos de vistas ao processo¹⁵. Esses números foram corroborados pelas impressões de participantes do Conselho:

Eu nunca tive brigas nem discussões mais acaloradas dentro do CNIg, no máximo senti uma divergência de opinião, mas nunca chegava num ponto

¹⁴ Um total de 110 atas, correspondendo a 9 ou 10 reuniões por ano.

¹⁵ As aprovações por maioria se deram nas reuniões de 09/06/2010. Nas de 16/02/2004, 06/07/2005, 07/12/2005, 15/10/2008 foram pedidas vistas ao processo.

incisivo de conflito. Até porque ali é meio um clube de amigos, todo mundo está lá desde sempre. Os que mudam mais são os do governo, porque a representação tripartite é sempre a mesma (Fábio Balestro, Entrevista, 01/06/2016 – grifo nosso).

Na verdade, o Conselho não vota, é raríssimo isso. Nesses sete anos, não, nesses nove anos que estou lá, recorde, conto nos dedos os casos que tivemos de votar, e todos eles referentes a casos individuais, nunca na construção de uma Resolução. As Resoluções, todas elas, praticamente, que eu me lembre, foram construídas com consenso. E aí, quando você constrói Resoluções, a voz é dada a todos. E influencia a decisão. (Paulo Sérgio de Almeida, Entrevista, 09/09/2016 – grifo nosso).

É curioso observar-se tal dinâmica decisória em órgão quadripartite composto, à época das atas analisadas, por 19 membros titulares. A coexistência de visões distintas no Conselho, sugerida pelo fato de ser formado por organizações distintas com lógicas próprias, é reconhecida por seus próprios participantes: “muito embora você busque sempre a harmonização, mas há, sim, visões distintas” (Luiz Alberto Matos, Coordenador do CNIg, Entrevista, 03/03/2016). Sobre isso, opinam os seguintes membros observadores do órgão:

A atividade do Conselho é uma prova de que a democracia é possível, porque os membros chegam com muitas divergências mas se acaba atingido um consenso (Cristiane Lopes - MPT, Entrevista, 27/10/2016).

Sim, há nuances. É muito interessante. É lógico, o patronato tem interesse na migração qualificada, para aumentar a mão de obra. Os sindicalistas têm interesse em segurar a situação. (...) têm uma visão, em alguns momentos, da defesa do trabalhador brasileiro (Duval Fernandes - CNPD, Entrevista, 10/05/2016).

Nesse sentido, observem-se as diferenças entre as declarações da Conselheira Marjolaine Canto, representante da Confederação Nacional do Comércio, e do Conselheiro Odilon Braga, representante da Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil:

Olha, a SBPC [Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, com assento no CNIg]... tinha pavor desse negócio de cientista, nós tínhamos essa reserva de mercado que tava entranhada na agência, essa falta de democracia, esse medo da concorrência. Hoje não, a concorrência é a melhor coisa que existe para melhorar a qualidade de trabalho. As pessoas mais velhas que viveram o governo de exceção elas tinham dificuldade em fazer essa abertura. (Marjolaine Canto, Entrevista, 09/03/2016 – grifo nosso)

O Sr. Odilon Braga manifestou o entendimento de que o debate sobre a resolução normativa se estabelece em boa hora, dadas as circunstâncias que ora se apresentam. Lembrou que o debate não deve perder de vista a necessidade de que sejam preservados os interesses do trabalhador brasileiro e o impacto dessa

necessidade nas medidas que porventura venham a ser adotadas (Ata do CNIg, 12/01/2012, p.3).

Essa divergência de perspectivas por vezes se nota em uma mesma discussão, como, por exemplo, no debate do CNIg sobre a proposta da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência de atração de mão-de-obra qualificada:

A Conselheira Regiane Ataíde informou que existe uma preocupação com a dificuldade que o setor da construção civil tem para encontrar profissionais especializados e agradeceu a criação da comissão porque é uma demanda cada vez mais crescente. O Conselheiro Odilon Braga noticiou que na Central não há registro de falta de mão de obra, que as resoluções até então tem atendido a demanda, inclusive na marinha mercante já há oficiais desempregados (Ata do CNIg, 19/02/2013, p.4).

Diante do exposto, pode-se concluir que, em termos de classificações de estruturas de coordenação, o CNIg se aproxima do conceito de grupo interorganizacional proposto por Alexander (1993): nível mais baixo de coordenação formal, formado por profissionais que mantêm suas afiliações originais, sem orçamento ou apoio executivo próprio. O Conselho não se adapta totalmente à classificação “pura” de grupos interorganizacionais do autor devido a não se tratar de instância temporária de coordenação. Por outro lado, o CNIg se distancia do próximo nível da escala de coordenação, o coordenador ou a unidade coordenadora, na qual um indivíduo ou agência independente realiza a coordenação entre as diferentes organizações. No que se refere às possíveis consequências da coordenação em grupos interorganizacionais, Alexander (1993) sugere que “*The unwanted result may be a weakening of the group’s coordinative capacity and of the participating organizations’ commitment to its decisions*” (1993, p.336).

No que diz respeito à dinâmica do processo decisório coletivo, nos termos propostos por Hermann e colaboradores (2001), constata-se que o CNIg se enquadra no modelo da concorrência, no qual há ênfase na supressão do desacordo de maneira a preservar o bem-estar da unidade decisória. Para Hermann et al. (2001), nos casos em que os grupos são formados por indivíduos provenientes de distintas organizações lidando com a mesma questão política, uma identidade grupal vincularia esses membros à coletividade, aditada a suas vinculações organizacionais originárias: com efeito, observa-se no depoimento dos entrevistados a percepção de uma solidariedade entre os membros do CNIg, e de um senso de responsabilidade atrelado à

MEUNIER, Isabel. *O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira.*

sua condição de membro do órgão (Marjolaine Canto, 09/03/2016; Rinaldo Almeida, 09/03/2016; Bela Feldman, 18/07/2016; Lídia Miranda, 13/05/2016).

Nesse contexto, aduzem os autores, os membros tenderiam a evitar desacordos a fim de preservar o bem-estar do grupo, arriscando desta forma a reduzir o exame crítico das ideias apresentadas. Por conseguinte, o grupo tenderá a adotar soluções dominantes, endossadas sem debates mais aprofundados. Ressalte-se que, além da concorrência, os dois outros modelos previstos por Hermann et al. (2001) são o da pluralidade, no qual se aceitam conflitos no grupo, e o da unanimidade, no qual há uma tendência a resolver o conflito no grupo. Em ambos, porém, o possível produto da solução integrativa, isto é, uma alternativa que se torna a preferida por todos os membros no decorrer das discussões, é matizado com soluções de subconjunto, aquela que é satisfatória para uma parcela do grupo. Essas últimas não são observadas empiricamente no caso do CNIg.

5. Considerações finais

No que se refere à dinâmica do Conselho, nota-se, em seus membros, a emergência de uma visão própria da política migratória, distinta da lógica de ação das organizações de origem, mas por elas influenciada. Em seu processo decisório, evita-se o conflito e o enfrentamento às diferenças, embora tais diferenças se mostrem constantemente presentes. Tais características aproximam a organização do modelo da concorrência proposto por Hermann et al. (2001), caracterizado pela supressão do desacordo de maneira a preservar o bem-estar da unidade decisória, e daquele de grupo interorganizacional, proposto por Alexander (1993), instância de baixa capacidade de coordenação.

Trata-se, contudo, de espaço importante de interações, consultas e trocas de informações que reforça, junto a seminários, eventos e oficinas, o desenvolvimento da comunidade política em migrações – da qual fazem parte não apenas atores governamentais, mas também de outros setores do Estado, da sociedade civil, de setores privados, acadêmicos e organizações internacionais. Deste modo, o Conselho se constituiu historicamente, a despeito de uma dinâmica decisória que denota baixa capacidade de coordenação e de mediação de interesses distintos, como *locus* de discussões e construção da agenda política migratória, tendo atuado como propulsor de mudanças na mesma no longo período de vigência da Lei nº 6.815/1980.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.3, dezembro/2019, pp. 219-240.

Referências Bibliográficas

Alexander, E. (1993). Interorganizational Coordination: Theory and Practice. *Journal of Planning Literature*, 7(4), 328-343.

Allison, G. (1969). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, 63(3), 689-718.

Almeida, P.S. (2009) Conselho Nacional de Imigração (CNIg): Políticas de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante ou Refugiado. *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, 4 (4). Brasília : Instituto Migrações e Direitos Humanos.

Bouckaert, G.; Peters, G.; Verhoest, K.(2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Hampshire: Pallgrave Macmillan.

Costa, B.; Bronzo, C. (2012). Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: C. P. de Faria (Coord.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas.

Evans, P. (1993). O Estado como Problema e Solução. *Lua Nova*, 28-29, abril 1993.

Fiani, R. (2014) Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: A. Gomide; R. Pires (Coord.). *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. IPEA: Brasília.

Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma – Building state capacity in Latin America*. Berkeley e Los Angeles: University of California Press.

Gomide, A.; Pires, R. (2014). Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: A. Gomide e R. Pires (Coord.) *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. IPEA: Brasília.

Hermann M. et al. (2001). Resolve, Accept, or Avoid: Effects of Group Conflict on Foreign Policy Decisions. *International Studies Review*, 3(2), “Leaders, Groups and Coalitions: Understanding the People and Processes in Foreign Policymaking”, 133-169.

Immergut, E. M.(1998). The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics & Society*, 26(1), 5-34.

Jennings, E. Jr.; Krane, D. (1994). Coordination and welfare reform: the quest for the philosopher's stone. *Public Administration Review*, 54(4), 341-348, jul/ago 1994.

MEUNIER, Isabel. *O Estado em Interação: o Conselho Nacional de Imigração e a coordenação na política migratória brasileira.*

Lupi, C. (2009) Introdução. In: P.S. Almeida; R. Penna (Coord.). *OIT - Contribuições para a Construção de Políticas Públicas Voltadas à Migração para o Trabalho*. Brasília: Escritório Internacional do Trabalho.

Peters, G. (1998). Managing horizontal government: the politics of coordination. *Canadian Centre for Management Development*, research paper nº 21. Disponível em: <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-61-21-1998E.pdf>. Acesso em: 15 dez 2016.

Regens, J. (1998). Institutional coordination of program action: a conceptual analysis. *International Journal of Public Administration*, 11(2), 135-154.

Thomson, A. M.; Perry, J. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, Special Issue: Articles on Collaborative Public Management, dez 2006.

Relatórios públicos e normativas

BRASIL. MTE-CNIg. Política Nacional de Imigração e Proteção ao(a) Trabalhador(a) Migrante. http://www2.mte.gov.br/politicamigrante/imigracao_proposta.pdf. Acesso em: 1 fev. 2015.

CNIg. Ata da reunião do dia 19/02/2013. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/cni/atas.htm>. Acesso em: 14 mar 2017.

CNIg. Ata da reunião do dia 12/01/2012. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/cni/atas.htm>. Acesso em: 14 mar 2017.

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego. Relatório de gestão 2010. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/>. Acesso em: 01 fev 2017.

ANEXO 1 – Lista de entrevistados

NOME	CARGO A ÉPOCA DA ENTREVISTA	LOCAL E DATA
João Guilherme Granja	Diretor do Departamento de Imigração da SNJ – MJ/ Representante do MJ no CNIg	Brasília, 20/11/2014 Brasília, 09/09/2016
Flávio Marques Prol	Coordenador Geral de Planejamento Setorial da Secretaria Executiva - MJ	Brasília, 06/11/2014
Paulo Sérgio de Almeida	Presidente do CNIg – MTE	Brasília, 09/09/2016
Aldo Cândido Costa Filho	Coordenador Geral de Imigração – MTE	Brasília, 03/03/2016
Luiz Alberto Matos dos Santos	Coordenador do Conselho Nacional de Imigração - MTE	Brasília, 03/03/2016
Rinaldo Gonçalves de Almeida	Conselheiro do CNIg (suplente) – Representante do MTE	Brasília, 09/03/2016
Clair Ruppert	Conselheira do CNIg – Representante da Central Única dos Trabalhadores (CUT)	Brasília, 08/03/2016
Marjolaine Julliard do Canto	Conselheira do CNIg – Representante da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo	Brasília, 09/03/2016
Lídia Miranda	Conselheira do CNIg – Representante do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCTI)	Brasília, 13/05/2016
Bela Feldman-Bianco	Conselheira do CNIg – Representante da Sociedade Brasileira para Progresso da Ciência (SBPC)	São Paulo, 18/07/2016
Fábio Balestro Floriano	Ex-Assessor Internacional da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência (SDH)	São Paulo, 01/06/2016

O Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e os governos do PT: trama pelo sentido da política pública¹

The National Movement of Collectors of Recyclable Materials (MNCR) and the PT government: plot for the sense of public policy

Flávia Cristina Regilio Rossi 

Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

E-mail: rossi.flavia@gmail.com

Resumo: Este artigo analisa o papel do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) nas políticas públicas para catadores durante o ciclo petista na presidência da República (2003-2016). Com enfoque na atuação do movimento na estruturação e implementação de dois programas de âmbito federal, o Cataforte e o Pró-Catador, averigua como o engajamento do MNCR nos programas, se relaciona com dimensões importantes de sua identidade coletiva, sobretudo no que se refere à “autonomia” e “protagonismo”. Dialogando com a literatura que aborda a relação entre movimentos sociais e políticas públicas e utilizando informações advindas de entrevistas e de documentos públicos, o artigo pretende contribuir com a análise sobre os efeitos internos aos movimentos quando esses se envolvem na construção de políticas públicas. No caso específico do Cataforte, por exemplo, uma das conclusões do artigo é que o MNCR teve uma atuação decisiva no desenho do programa. Mas na implementação ocorreram variações que deslocaram sua centralidade, evidenciando tensionamentos no interior do campo da política, com implicações concretas tanto na conformação do programa como também na configuração do próprio movimento.

Palavras-Chave: Movimentos Sociais; Políticas Públicas; Catadores; Governos do PT.

Abstract: This paper analyses the role played by the National Movement of Collectors of Recyclable Materials (MNCR) in public policy during Workers Party - PT's presidencies of Brazilian republic (2003-2016). Focused on movement's actions in the course of the formulation and implementation of two federal programmes, "Cataforte" and "Pró-Catador", it investigates how MNCR's commitment to these programmes is linked with important dimensions of movement's public identity such as "autonomy" and "prominence". By means of a dialogue with the literature that deals with social movements and public policies, and by using interviews and public documents as a source of information, this paper tries to contribute to the analysis of the inner effects concerning movements when they engage in public policy design. In the specific case of "Cataforte", the paper concludes that MNCR played a decisive role in designing the programme. Notwithstanding this fact, in the course of the implementation of the programme variations took place that displaced its centrality, allowing tensions in the political sphere to arise with actual consequences for the structure of the programme as well as for the own movement's

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no 42o. Encontro Anual da Anpocs, realizado em Caxambu (MG), em 2018. Agradeço a leitura e os comentários de Renata Bichir e as sugestões dos pareceristas anônimos da Revista RPPI.

situation.

Keywords: Social Movements; Public Policies; Waste Pickers; PT's Governments.

1. Introdução

Nas gestões do PT no governo federal (2003-2016), uma série de medidas à favor dos catadores foi instituída. De cunho regulatório, por exemplo, a alteração da Lei de Saneamento (2007) e a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010) incluíram os catadores em marcos normativos federais. Políticas de alocação de bens e serviços também foram concebidas, com destaque para dois programas específicos para estes trabalhadores: o Cataforte (originado em 2007), e o Pró-Catador (iniciado em 2011). Neste conjunto inédito de medidas para o segmento, chama a atenção o fato de que todas as ações foram concebidas sob a influência direta de um movimento social da categoria, o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR).

Este artigo tem o objetivo de analisar a inserção do MNCR nos processos de formulação e implementação das políticas de alocação de bens e serviços, durante as gestões petistas no governo federal. Observando a atuação do MNCR no Cataforte e no Pró-Catador, busco trazer à tona tensões e transformações nos contextos de construção e execução dessas políticas, com a ótica analítica centrada nos efeitos internos ao movimento.

O estudo se insere numa agenda de pesquisa sobre a interação entre movimentos e Estado nas políticas públicas no Brasil (Blikstad, 2017; Abers e Tatagiba 2015; Pires e Vaz, 2014; Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Tatagiba e Teixeira, no prelo). Na última década, tal agenda tornou-se fundamental para entender os movimentos sociais no país.

Se o processo de redemocratização (década de 1980) abriu um ciclo onde o Estado tornava-se mais permeável às demandas dos movimentos sociais, a chegada do PT ao governo federal ampliou consideravelmente as possibilidades de acesso a ele, resultando no alargamento de oportunidades para os movimentos se envolverem diretamente na construção de políticas públicas. Essa maior permeabilidade do Estado significou uma diversificação do repertório de ação dos movimentos, o que permitiu avanços importantes na agenda de pesquisa sobre o envolvimento deles nas políticas. (Tatagiba e Teixeira, 2016, Tatagiba Tatagiba, Abers e Silva, 2018, Carlos, Dowbor e Albuquerque, 2017; Abers e Von Bülow, 2011).

Nessa direção, esforços de construção de modelos analíticos para apreender os processos de interação dos movimentos com as instituições estatais, e como eles influenciam os processos decisórios e produzem efeitos nas políticas públicas, foram realizados. Carlos, Dowbor e Albuquerque (2017), por exemplo, retomam a ideia de domínio de agência para mostrar que a porosidade do Estado permite “encaixes institucionais” nos interesses e valores dos movimentos. Já Tatagiba, Abers e Silva (2018) se propõem a analisar as condições que favorecem ou limitam a influência dos movimentos na conformação das políticas. Para eles, os movimentos não apenas procuram utilizar as oportunidades oferecidas pela conjuntura política para incidir na produção de políticas, mas também disputam a própria configuração dos “subsistemas de políticas públicas” e do “regime”.

Em que pese os avanços desta literatura, até o presente momento, os estudos se mantêm mais focados nos resultados da participação dos movimentos nas políticas públicas do que nos efeitos desse engajamento sobre os próprios movimentos sociais. Dito isso, intenciono contribuir com uma ótica analítica focada nos efeitos internos aos movimentos, quando estes se envolvem na construção de políticas públicas. Com o caso dos catadores, busco averiguar como o envolvimento do MNCR, na construção de políticas, repercutiu em sua dinâmica organizativa. Particularmente, procuro desvelar o que o engajamento do MNCR provoca em dimensões importantes da construção de sua identidade coletiva, especialmente no que se refere à “autonomia” e “protagonismo”.

O Cataforte e o Pró-Catador foram programas sistemáticos de apoio a pessoas e organizações que se dedicam às atividades de coleta, triagem, beneficiamento, processamento, transformação e comercialização de materiais recicláveis. As ações desses programas eram direcionadas à capacitação, formação, assessoria técnica e incubação de empreendimentos sociais solidários, formados por catadores de materiais recicláveis.

Antes do lançamento desses dois programas, ou mais precisamente, em 2003, ano em que Lula tomou posse, o governo criou o Comitê Interministerial de Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Recicláveis (CIISC) e convidou o MNCR a participar desse novo espaço. Com essa participação, o movimento garantiu um papel importante nas ações governamentais de apoio à categoria. Entretanto, permanece pouco evidente como se deu a

atuação do MNCR na formulação dos desenhos institucionais do Cataforte e do Pró-Catador e na implementação de ambos os programas. O mesmo ocorre em relação aos efeitos internos ao movimento, provocados pelo seu engajamento nas políticas públicas.

Desde já, cabe ressaltar que se trata de uma tentativa de desbravar um campo que, até o momento, permanece pouco explorado, principalmente pela área de estudos dos movimentos sociais. Perscrutar esse campo, ademais, se apresenta como um desafio, sobretudo, pela exígua disponibilidade de documentos públicos e pela baixa produção de dados e análises das políticas para catadores.

Considerando esses limites, mas também devido a eles, centro atenção nos relatos e narrativas que colhi de atores sociais e de agentes públicos que estiveram envolvidos na construção e implementação da política, incluindo aí burocratas do governo, atores da sociedade civil e lideranças do movimento. Adoto uma perspectiva exploratória, mas que possui certo tom analítico, cuja finalidade principal é trazer elementos para dar continuidade a minha pesquisa sobre a trajetória do MNCR no Brasil.

Uma série de entrevistas e diálogos informais com agentes governamentais, da sociedade civil e do próprio movimento indica que o movimento cumpriu uma função crucial na concepção da política para catadores. Se é fato que ele teve uma atuação decisiva no desenho do Cataforte, por exemplo, na implementação ocorreram variações que tenderam a deslocar sua centralidade. Nas próximas páginas, tentarei demonstrar que as alterações no protagonismo do MNCR evidenciam um tensionamento no interior deste campo de política pública, com implicações concretas na configuração das políticas e também na conformação do próprio movimento.

O artigo segue estruturado em seis seções. Após esta introdução, a segunda seção contém um breve histórico do processo organizativo inicial dos catadores; a terceira seção refere-se ao contexto em que o MNCR passa a atuar dentro do governo federal. Menciona os espaços institucionais abertos e descreve o que foram as políticas públicas para o público catador; a quarta seção menciona as fases do Cataforte e do Pró-Catador; a quinta seção aborda algumas dimensões da identidade coletiva do movimento que influenciam as disputas pela construção das políticas; a sexta seção trata da atuação do MNCR no Cataforte e no Pró-Catador. Nas considerações finais,

abordo alguns elementos da disputa pelo protagonismo entre o MNCR e outros atores envolvidos na implementação das políticas.

2. A Trajetória do MNCR

Antes de tratar especificamente do papel do MNCR nas políticas para catadores e o impacto destas políticas sobre este coletivo, um breve resgate da trajetória inicial deste movimento se apresenta como um aspecto importante, sobretudo porque fornece pistas que auxiliam à compreensão da influência do MNCR sobre os programas e também dá pistas de como o resultado final dessas políticas influenciaram a dinâmica interna do movimento.

Embora os registros da atividade de catação existam há mais de 50 anos (MNCR, 2009), é no final da década de 1980 que começam os primeiros passos do processo de organização dos catadores de materiais recicláveis. A multiplicação de experiências locais de formação de associações e cooperativas contribui decisivamente para a constituição do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), no ano de 2001.

Mesmo que no seu transcurso o movimento tenha alcançado uma significativa autonomia e independência, diferentes tipos de atores sociais foram cruciais para o processo inicial de mobilização e organização da categoria, incluindo aí o próprio Estado. Levando em conta as inúmeras limitações que grupos superexcluídos enfrentam para ser auto-organizarem, a ação da sociedade civil, e também de agentes públicos, constituiu *forças dinamizadoras* fundamentais para o processo que resultou na conformação do primeiro movimento de catadores².

Desse modo, para a própria concepção do movimento, a ação de entidades filantrópicas da Igreja Católica, do Fórum Nacional Lixo e Cidadania (FNLC) e de algumas gestões

² Partindo da ressalva de que o processo mobilizatório são extremamente difíceis para grupos muito excluídos, a ideia de força dinamizadora pretende complementar o conceito de “agentes de apoio”. Isto porque, este último reitera um papel mais limitado aos “atores externos” na conformação dos movimentos. No geral, a na literatura sobre movimentos sociais, o campo de ação dos agentes de apoio permanece circunscrito a influências pontuais sobre coletivos previamente existentes. Levando isso em conta, o conceito de “forças dinamizadoras” busca conferir uma perspectiva mais ativa - e um olhar ampliado - dos (e sobre) os diversos atores da sociedade civil - e também do Estado, sobre os movimentos. Desta forma, o entendimento é que esses atores externos, além de apoiar e dar suporte aos coletivos de grupos excluídos, são determinantes tanto para a conformação como para as dinâmicas que a ação deles colabora para se efetivar, seja individualmente ou em conjugação com o ator principal da luta social.

municipais dos governos do PT foram decisivas e se constituíram como forças dinamizadoras do processo organizativo dos catadores. Entretanto, o período predecessor da “expansão organizativa” (Oliveira, 2016) foi acompanhado de um processo de maior independência frente tais forças dinamizadoras. Isso porque a mudança de escala do MNCR veio acompanhada de maior “protagonização” dos catadores.

A “protagonização” resultou em mais independência, mesmo que não tenha preterido os agentes de apoio do movimento fundacional. Pelo contrário, a ação casada das forças dinamizadoras serviu de sustentação para que se constituísse uma rede movimentalista³ – da qual o MNCR é parte integrante – formada por atores da sociedade civil, agentes públicos e setor privado, que, se valendo de experiências locais de agrupamento dos catadores e de incorporação desses trabalhadores nas gestões municipais, surge para defender um modelo alternativo de políticas públicas no subsistema⁴. Contudo, antes que a rede ganhasse forma e propagasse esse modelo alternativo, a Igreja Católica e os trabalhos sociopedagógicos desenvolvidos por entidades como a Organização de Auxílio Fraternal (OAF), a Pastoral da Rua, a Cáritas e as Comunidades Eclesiais de Base foram fundamentais, nas décadas de 1980 e 1990, para o aparecimento das primeiras organizações de catadores no país. Numa atuação centrada na população de rua, essas entidades começaram a dar atenção a grupos que exerciam a catação de forma regular, como fonte de subsistência. Vislumbrando um potencial associativo nesses grupos, elas passaram a investir esforços na sua organização.

Se a Igreja foi fundamental ao fomento organizativo inicial em alguns territórios, o FLNC se fez importante porque inseriu a temática dos catadores na pauta nacional da gestão dos

³ O MNCR é resultado, portanto, da multiplicação de experiências locais de mobilização e organização dos catadores. O apoio de alguns agentes e o acúmulo de forças que se cria nestas experiências, materializaram uma rede movimentalista que passa a se conformada pelos próprios catadores, ONGS, Igreja, especialistas em diversas áreas, universidades, entidades de classe, setores empresariais, membros de partidos políticos, burocratas de governo e que, juntos, defendem a gestão integrada e inclusiva de resíduos sólidos. Ainda que a tese de doutorado situo o movimento dentro desta rede (compondo o campo popular em seu interior), neste artigo a atenção se encontra especificamente no MNCR, já que é ele que representa o sujeito social cuja ação política é a “menos provável” (Ferro, 2018), ainda que a beneficiária direta das políticas públicas em questão.

⁴ Na literatura, os subsistemas de políticas públicas são o conjunto de atores e instituições dentro e fora do Estado que estão envolvidos em uma área específica de políticas públicas (Jenkins-Smith, Clair e Woods, 1991 apus Tatagiba, Abers e Silva, 2018). Segundo Tatagiba, Abers e Silva (2018, p. 106), o que diferencia a atuação dos movimentos sociais nos subsistemas de políticas é o fato de eles oferecerem às pessoas comuns uma possibilidade de se organizarem coletivamente para fazer sua voz ser ouvida nos circuitos de tomada de decisão.

resíduos sólidos urbanos. Criado em 1988, o FNLC, incluiu a dimensão social aos aspectos técnicos da gestão de resíduos, o que trouxe certa visibilidade ao trabalho dos catadores num momento em que eles não possuíam nenhuma representação. Enquanto uma das primeiras articulações nacionais entre entidades públicas, sociedade civil e iniciativa privada em torno do gerenciamento dos resíduos sólidos no país, o Fórum, ao introduzir essa dimensão social nessas discussões, auxiliou a mobilização da categoria.

A disposição das primeiras prefeituras municipais dos governos do PT de incorporar – cada qual à sua maneira –, as demandas dos catadores em suas gestões de governo e inseri-los como parceiros de programas municipais de reciclagem (Dias, 2009), por sua vez, posiciona o Estado também como uma força dinamizadora do processo de organização dos catadores. Experiências de inclusão dos catadores na gestão dos resíduos em cidades como São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre, na década de 1990, resultaram num fortalecimento associativo nestas localidades e serviram como referência e incentivo a outros processos organizativos nos territórios urbanos do país, o que também ajudou a criar as bases da articulação nacional que veio a conceber o MNCR.

Longe de terem sido ações isoladas dos atores da sociedade civil e de agentes públicos, essas forças dinamizadoras foram práticas articuladas e integrativas entre estas duas esferas que, em conjunto, mobilizaram grupos e firmaram os alicerces para a constituição do movimento. Entretanto, se pensarmos que, no nível mais amplo, a ação de atores da sociedade civil é uma constante na conformação e nas dinâmicas internas dos movimentos sociais, no que diz respeito especificamente aos agentes públicos, chama a atenção que os vínculos estabelecidos entre prefeituras e catadores colaboraram também para que se compusesse um movimento que se configura muito próximo ao Estado.

Se essa realidade, em certa medida, diferencia o processo mobilizatório dos catadores de outros movimentos populares, já que a maioria dos movimentos é concebida num contexto inicial de luta por fora da institucionalidade, o momento de ingresso do PT no governo federal, em 2003, coincide com o surgimento da representação nacional dos catadores e se desvela, por conseguinte, numa relação de proximidade entre o MNCR e Estado.

Nesse sentido, o catador aparece como um ator político de relevância nacional de modo quase simultâneo à eleição de Lula, e, ademais, rapidamente se consolida a partir dali. Essa consolidação aconteceu graças à incorporação inédita da problemática dos catadores na agenda do governo, e foi impulsionada pela criação de espaços institucionais específicos de discussão e elaboração de políticas direcionadas a este público.

3. Atuação dentro do Estado

Como o primeiro movimento de catadores, o recém criado MNCR foi convidado a participar dos novos espaços institucionais inaugurados pelo governo Lula, e rapidamente passou a influenciar seu direcionamento político. Se, na sua criação, o CIISC, por exemplo, foi concebido para ser um lócus de discussão de aspectos político-institucionais dos catadores, com a participação do MNCR, ele logo se tornou um lugar de formulação de programas e projetos para a categoria.

Em realidade, o CIISC concretizou uma ampliação do espaço reservado para esse sujeito social no interior do governo federal, já que, com ele, o lugar tradicionalmente conferido ao catador foi estendido e as problemáticas vinculadas a este sujeito ganharam um caráter multidisciplinar e transversal à medida que houve uma transposição de ações exclusivas da assistência social – comumente reservadas para a população pobre e excluída – em direção a outras esferas de políticas públicas.

Não obstante, clara ênfase foi dada à plataforma reivindicativa do MNCR, isto é, ações que tinham como finalidade consolidar o associativismo dos catadores, avigorando tantos os aspectos político-institucionais como de fomento à organização da categoria. O objetivo dessa ênfase associativista foi estimular a esfera produtiva – investindo na estruturação de associações e cooperativas de modo a promover o modelo integrado e inclusivo (Brandão, 2018) –, e subsidiar o catador a se firmar como novo ator político.

Se o movimento animou esse direcionamento da política e contribuiu para que a problemática do catador adquirisse um caráter multidisciplinar – indispensável para fazer avançar o modelo inclusivo –, as políticas de alocação de bens e serviços também avalizaram o próprio curso organizativo do MNCR. Prova disso são os próprios chamamentos públicos para a

implementação dos programas dado que os modelos de empreendimentos financeiros coincidiam, justamente, com os formatos organizativos das bases orgânicas do movimento.

Ademais da força do movimento ter pesado na construção dos formatos das políticas, ela também foi importante para a construção de normativas jurídicas de favorecimento à categoria e para a inserção da figura do catador em projetos de leis que antes simplesmente ignoravam a importância destes sujeitos. Nesse quadro, tanto a aprovação de leis e normativas jurídicas, como a elaboração de programas de alocação de bens e serviços colocaram a agenda da reciclagem com a inclusão socioeconômica dos catadores como uma pauta importante dentre as políticas sociais dos governos do PT⁵.

Contudo, pensando especificamente nas políticas de alocação de bens e serviços, o ineditismo dessa agenda fez com que estas mesmas políticas assumissem um caráter bastante experimental, o que pode ser percebido, por exemplo, no Cataforte – no percurso de suas três fases ele sofreu mudanças no seu escopo e no seu regulamento normativo.

4. As Fases dos Programas.

Mesmo que ao longo do tempo o Cataforte tenha sofrido reconfigurações em seu “arranjo institucional de implementação” (Pires e Gomide, 2015), nas três fases do programa, seu objetivo geral se manteve no propósito de articular as políticas públicas voltadas para o reconhecimento, apoio e fomento aos empreendimentos econômicos solidários, visando à ampliação dos direitos sociais dos trabalhadores desse setor da reciclagem.

A primeira fase do programa esteve focada na execução de ações de formação e assistência técnica para a estruturação de unidades de coleta, triagem, processamento e comercialização de materiais recicláveis, para conferir maior capacidade técnica e de gestão aos empreendimentos já existentes e disponibilizar meios técnicos e financeiros para estimular a organização e formalização de associações e cooperativas do segmento (Brasil, 2007). Na prática, o Cataforte 1 se concentrou na formação profissional e política dos catadores através de

⁵ Aqui me refiro à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). O projeto original que deu origem à lei ignorava - ou desconsiderava - a presença dos catadores no sistema de gestão de resíduos sólidos. Com várias propostas de modificação, o projeto permaneceu mais de 20 anos em tramitação no Congresso Nacional e só foi aprovado em 2010. O texto aprovado, além de conter várias menções ao trabalho dos catadores, incluiu-os como parte integrante da implementação dos sistemas de coleta seletiva; o que foi considerado uma vitória para o MNCR.

cursos de capacitação promovidos por ONGs e entidades de apoio. Iniciado em 2009, foi repassado o montante total de 20 milhões de reais às entidades que implementaram o programa em 21 estados da federação⁶.

Com a experiência bem sucedida do Cataforte 1, o governo lançou o Cataforte 2. Houve a primeira mudança no desenho do programa. Se, no anterior, o foco estava direcionado à formação e capacitação de catadores para o fortalecimento de sua organização coletiva, estimulando, portanto, a mobilização da categoria, o Cataforte 2 teve seus recursos investidos principalmente na logística dos empreendimentos, sobretudo na aquisição de equipamentos de trabalho (prensa, esteira, equipamentos de segurança) e caminhões. O objetivo principal foi estimular a estruturação de redes de comercialização por meio da elaboração de planos de logística solidária para o uso compartilhado dos veículos pelos empreendimentos participantes das redes⁷.

Nessa nova fase alterou-se o vínculo contratual do programa. Se, no primeiro, os convênios eram firmados com ONGs e entidades de apoio, sendo, portanto, os catadores apenas beneficiários, nesta segunda etapa os contratos foram realizados diretamente com os empreendimentos de catadores, ou, mais especificamente, com as redes formais e informais de cooperação e comercialização de materiais. Paralelamente aos contratos estabelecidos com as redes, o governo firmou também convênios com ONGs e entidades de apoio para a capacitação e assessoria técnica às redes. Nessa etapa, foram investidos mais 20 milhões de reais, que beneficiaram cerca de 250 empreendimentos organizados em 35 redes formais e informais de associações e cooperativas (Brasil, edital 001-2013).

O Cataforte 3, por fim, concentrou-se no apoio à profissionalização dos empreendimentos. Com uma previsão orçamentária de 200 milhões de reais (Silva, 2014), o objetivo dessa nova fase foi estruturar redes solidárias de cooperativas e associações de modo a possibilitar avanços na cadeia de valor e inserção no mercado de reciclagem de maneira mais competitiva. Visava também consolidar essas redes para que fossem capazes de habilitarem-se

⁶ Nesta fase cerca de 10.600 catadores foram contemplados (Edital Cataforte, 2013).

⁷ Este propósito estava ancorado na assertiva do MNCR de que quanto mais material disponível, maiores as possibilidades de melhores preços nas operações de venda às indústrias da reciclagem. Portanto, atuando em redes, os catadores conseguem aumentar sua renda.

como prestadoras de serviços de coleta seletiva de resíduos sólidos e de logística reversa (FBB, edital 2014/003). A intenção era que essas redes pudessem assinar contratos junto ao poder público para a prestação de serviços de coleta seletiva, firmar parcerias junto à indústria para a realização de serviços de logística reversa, praticar a comercialização conjunta e conseguir avançar na cadeia produtiva, por meio do beneficiamento e agregação de valor aos materiais recicláveis (Brasil, edital 001-2013).

Nessa fase, os convênios foram feitos diretamente com as redes já formalmente constituídas. Contudo, uma alteração aqui foi a possibilidade das redes se habilitarem também para serem suas próprias “base de apoio”⁸. Contudo, na prática, como a maioria não possuía capacidade técnica para exercer essa função, também houve a firmação de contratos com ONGs e outras entidades da sociedade civil na modalidade base de apoio. Nesta última etapa, 434 empreendimentos foram beneficiados (Silva, 2014).

O segundo programa do governo federal, o Pró-Catador, foi criado por decreto presidencial, em 2010, e consistia em apoiar ações de inclusão social e econômica dos catadores, de modo a articular as políticas setoriais que já vinham sendo implementadas por vários órgãos governamentais e entidades públicas. O objetivo principal do programa foi promover e integrar as ações, principalmente aquelas relacionadas à capacitação, formação e assessoria técnica, incubação de empreendimentos, aquisição de equipamentos, organização e apoio a redes de comercialização, desenvolvimento de novas tecnologias voltadas à agregação de valor ao trabalho de coleta de materiais recicláveis e abertura e manutenção de linhas de crédito especiais para apoiar projetos voltados à institucionalização e fortalecimento de cooperativas e associações (Brasil, Decreto 7.405 de 23 de dezembro de 2010).

Diferentemente do Cataforte, cujo foco era o fortalecimento coletivo dos catadores já previamente organizados ou em processo organizativo, o Pró-Catador direcionava mais recursos e investimentos à população catadora que ainda não estava adequadamente organizada em empreendimentos econômicos solidários e que ainda realizava o trabalho em “lixões” ou nas ruas, de forma precária, individual e desarticulada (Edital Senaes/MTE, 004/2011).

⁸ A função das bases de apoio é prestar assistência técnica, capacitações, consultoria, realizar eventos de intercâmbio de experiência e pesquisas para identificação de oportunidades negociais (Cataforte – negócios sustentáveis em redes solidárias, s/data).

Ainda que o Pró-Catador previsse contratos com instituições privadas, inclusive centrais e redes de associações e cooperativas de catadores, o programa acabou permanecendo voltado ao convênio com governos municipais, ONGs e entidades de apoio. O programa também fez convênio com uma entidade da sociedade civil que ficou responsável por elaborar um projeto nacional de articulação e integração de todos os executores do programa nas unidades da federação.

5. Identidade Coletiva e Políticas Públicas

Trazer à tona a análise do papel do MNCR nos processos de formulação e implementação do Cataforte e do Pró-Catador remete, inevitavelmente, a ressaltar algumas características constitutivas deste movimento social. Isso porque algumas de suas qualidades e narrativas terão um peso reivindicativo e de influência não só frente à concepção das próprias políticas e nos desenhos dos programas, mas também nos processos de implementação.

Para mencionar alguns traços desse movimento, antes disto é importante considerar tanto as condições que possibilitaram que esse ator coletivo se formasse como também as relações e processos que conduziram indivíduos catadores a se envolverem coletivamente numa ação que resultou em políticas públicas que favoreceram consideravelmente a categoria.

Isso é relevante porque, como afirma Melucci (1988), os atores constroem ação coletiva à medida que se comunicam, que produzem e negociam significados, de modo que, ponderando e reconhecendo o que têm em comum, tomam assim, decisões. Nesse sentido, constituem identidades coletivas. O MNCR é produto e operador de um campo de construção da identidade dos (e para os) catadores. A construção dessa identidade está fortemente atrelada à questão do reconhecimento e da valorização dos mesmos enquanto trabalhadores. Essa construção parte do imperativo de rompimento da histórica condição de invisibilidade desses sujeitos e da identificação do trabalhador catador com o seu processo de trabalho. A identificação trabalho/trabalhador carrega o significado de construir uma autoimagem positiva da ocupação em contraposição à imagem negativa socialmente construída da atividade de catação (Wirth, 2016, p. 70).

O processo que trouxe à tona essa luta por reconhecimento dos catadores enquanto

trabalhadores, e a reivindicação de visibilidade social, esteve, primeiramente, vinculado a práticas assistenciais realizadas pela Igreja Católica nos grandes centros urbanos do país. Por meio das Pastorais de Rua e das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), na década de 1980, a Igreja passou a realizar ações sociopedagógicas, que buscavam valorizar o trabalho destes indivíduos, estimulando uma atuação agrupada como estratégia de luta por direitos (Doimo, 1995)⁹.

Essas primeiras iniciativas de estímulo à organização da categoria não estavam desvinculadas de novas práticas que vinham ocorrendo no interior da Igreja. Elas estavam ligadas, na verdade, a um processo de questionamento de algumas de suas concepções e práticas tradicionais. Em termos concretos, naquele período, a Igreja experimentava, em seu interior, a convivência entre a habitual ação de caridade e uma nova concepção de intervenção social, baseada na Teologia da Libertação. Esse convívio carregava certa tensão em torno da contraposição entre a tradicional ação assistencialista e uma nova ação que vislumbrava, a partir da sua atuação, a possibilidade de transformações profundas das condições sociais da população pobre e excluída (Sader, 1988; Doimo, 1995).

Juntando a nova concepção de atuação com o método educacional de Paulo Freire, algumas entidades católicas passaram, então, a estimular o processo organizativo dos catadores, oferecendo não só as bases para a constituição das primeiras associações e cooperativas de catadores no país, como também contribuindo para a conformação de repertórios discursivos abertos à construção de uma identidade coletiva fundamentada nos atributos positivos e de valorização da sua figura social¹⁰.

A análise dos discursos e dos documentos do movimento demonstra que os catadores assimilaram e incorporaram vários aspectos dessa corrente, mas, sobretudo, as consignas vinculadas ao protagonismo, a autonomia e o ideal de emancipação social. Sequencialmente, o MNCR transpõe essas consignas à luta política, carregando uma bandeira ancorada na ação modificadora das estruturas da sociedade, cuja finalidade última é subtrair o lugar marginal e

⁹ Como afirma Doimo (1995, p. 86), a valorização dos indivíduos e da auto-organização popular enquanto estratégias de lutas estão vinculadas à concepção cunhada pela Igreja do “povo como sujeito da sua própria história”.

¹⁰ Com o apoio da Igreja, foi fundada, em 1989, na cidade de São Paulo, a primeira cooperativas de catadores do Brasil, a Cooperativa de Catadores Autônomos de Papel, Papelão, Aparas e Materiais Reaproveitáveis (Coopamare).

residual onde permanece alocada a figura do catador. A transmutação do lugar reservado a ele é, neste sentido, a garantia de sua emancipação social.

Dentro do projeto político do MNCR, encontram-se, portanto, assertivas que objetivam dar um passo além do campo da assistência social – até então único *locus* reservado para tratar do catador – para a esfera econômica, conjugando ambas as arenas. É por meio da inclusão socioeconômica que se pode garantir a emancipação social do catador. Em termos práticos, o MNCR passa a ser um agente que tem como finalidade organizar coletivamente a categoria, mas também atuar na elaboração de novos arranjos de gestão dos resíduos sólidos. Os discursos e documentos produzidos pelo movimento expõem, nesse sentido, propostas específicas de gestão inclusiva nas quais os catadores alcem a posição de protagonistas de todas as etapas de estruturação da gestão de resíduos sólidos recicláveis. É por meio da formação e fortalecimento de organizações autogestionárias que conseguirão a efetivação dessa gestão inclusiva.

Entretanto, na realidade concreta, a estruturação e organização de empreendimentos autogestionários costuma ser bastante complexa. Por uma série de fatores, um processo independente de organização coletiva dos catadores se mostra difícil e os empreendimentos quase sempre necessitam de apoio externo (de não-catadores) para conseguirem se manter. Porém, a figura dos agentes mediadores frequentemente é vista como um empecilho ao protagonismo dos catadores. A percepção é que a presença de educadores e especialistas no cotidiano das organizações, a grande maioria vinculada ao universo das ONGs, é um obstáculo à concretização da autonomia desses trabalhadores.

Então, a relação com as ONGs e a presença dos “técnicos” são vistas, às vezes, como “um mal necessário”, sobretudo por três motivos: um, de ordem burocrática e de ordenação de recursos financeiros; outro, pela divisão social do trabalho; e o terceiro, pela complexidade de se concretizar a autogestão¹¹. Primeiramente, as dificuldades de formalização e de regularização fazem com que os empreendimentos acabem, recorrentemente, necessitando dessas entidades para poder acessar recursos públicos e até de investidores privados ou parceiros locais e regionais. Essa necessidade de vínculos com as entidades gera tensões em torno do repartimento

¹¹ Todos profissionais de ONGs, instituições públicas e religiosas envolvidos com o trabalho organizativo dos catadores costumam ser chamados por esses de “técnicos”.

de fundos. É comum os catadores se sentirem desvalorizados dentro das organizações frente uma distribuição de recursos que consideram injusta. A alegação principal é que as entidades de apoio muitas vezes acabam ficando com as maiores fatias dos recursos em detrimento aos que deveriam ser os principais beneficiários, isto é, os próprios catadores.

Nesse sentido, é emblemático o depoimento de uma liderança do movimento. Falando especificamente da repartição de recursos públicos, ele afirma:

“(…) eu tenho uma análise crítica de que uns 60%, 70% dos recursos gastos com catadores acabaram não indo pra ponta. Foi basicamente pra pagar estudo, pra pagar técnico. Vou te dar um exemplo de um projeto aqui em (cidade) chamado Pró-catador. É um projeto de milhões de reais aqui e ele serve pra pagar meia dúzia de técnicos pra ficar com conversa afiada. Mas nada de efetivo, que traga resultados pra aquela categoria. Então eu tenho várias críticas a isso. Assim a forma como o governo federal liberava recurso, mas quando ia chegar no município não se efetivava. Inclusive hoje a gente tem uma resistência muito forte quando se fala em projeto de capacitação porque o fato é que acaba se pagando salários faraônicos, exemplo desse Pró-catador (…) pra pagar meia dúzia de pessoas pra não fazer nada e a gente se lascar” (Liderança 1 do MNCR).

Somado à questão da partilha de recursos, esse depoimento também expressa problemas vinculados à divisão social do trabalho. Além da própria previsão das capacitações e treinamentos serem colocadas em xeque, do conjunto de ferramentas e instrumentos que as ONGs se propõem a colocar em prática no cotidiano das associações e cooperativas, derivam conflitos, pois tendem a provocar uma cisão entre as tarefas administrativas e o trabalho braçal. Frequentemente, a gestão das organizações fica a cargo dos profissionais qualificados das ONGs, e os catadores acabam permanecendo incumbidos apenas do trabalho braçal¹².

Sobre essa divisão de tarefas e a “dependência indesejada”, uma liderança do MNCR afirma que:

“(…) é preciso entender que a velocidade que têm os técnicos e os catadores são totalmente diferentes. Entendemos que precisamos construir um processo real de emancipação da gente, das pessoas, enfim, dos catadores. Para que a gente fique independente de outros ou outras, e consigamos trabalhar e fazer gestão a partir das próprias pernas” (Entrevista liderança 2, apud Alves, 2016, p. 99).

¹² O trabalho braçal consiste em coletar os materiais, separar, triar, prensar e transportar para a reciclagem.

Ademais, embora a presença das ONGs atenda a uma demanda real de profissionalização, frequentemente há uma dificuldade de se iniciar processos de independência entre os empreendimentos e essas assessorias. Esse problema é tão explícito que mesmo ONGs que possuem um histórico de parceria com os catadores ressaltam que essa dependência não vem só da dificuldade da autosuficiência dos catadores, mas das próprias entidades que prestam os serviços técnicos de formação.

Como exortação dessa questão, o Instituto de Projetos e Pesquisa Socioambientais (Ipesa), uma dessas assessorias, afirma que mesmo que uma organização de catadores (assim como qualquer outro empreendimento ou mesmo empresas) necessite de capacitação, assessoria e consultoria – e isso não fere os princípios da autogestão e da autonomia –, muitas vezes ela se depara com “a presença de entidades externas dentro desses grupos. São, geralmente, instituições assistencialistas, com facilitadores que praticamente se confundem com os cooperados, gerando uma relação de interdependência” (IPESA, s/d, p. 172).

O que se percebe, então, é que há uma tensão permanente entre o problema prático da dependência e o princípio político da autonomia. Por conta disso, o MNCR postula que o protagonismo político e as decisões administrativas dos empreendimentos devem partir dos próprios catadores. Nessa direção, reivindica que a orientação profissional deve servir apenas como subsídio para promover a autosuficiência técnica e institucional das organizações. Revela-se em jogo, portanto, o papel político dos técnicos e a construção de conhecimento dentro das organizações. Isso porque, segundo o movimento, muitas vezes as ONGs se apropriam de tarefas para “ajudar” os empreendimentos, tornando-os dependentes (MNCR, 2013).

Por conta de dilemas como esses, o movimento frequentemente cria ferramentas que visam potencializar o processo de emancipação dos catadores e a autonomia dos empreendimentos. Além de elaborar um programa próprio de formação política como uma dessas ferramentas, o MNCR também produz cartilhas, manuais, informes e materiais audiovisuais, que são orientações práticas de incentivo à autosuficiência e também diretrizes para o processo de “independentização” dos técnicos. Isso porque, na ótica do movimento, a linguagem das ONGs

é estranha à categoria e não conduz à emancipação social¹³.

Nesse sentido, e como exemplo desses instrumentos, o MNCR criou uma espécie de roteiro de formação chamado *De Catador para Catador*. Trata-se de um guia que orienta que a relação com os técnicos tenha sempre um caráter transitório, pois o objetivo é que tanto as capacitações, como a gestão das organizações, seja feita pelos próprios catadores, eliminando a necessidade da presença desses agentes. A ideia é que os catadores mais experientes, que já passaram por capacitações e treinamento de gestão, transmitam o conhecimento para os menos experientes, fortalecendo, então, o caminho rumo ao protagonismo e à auto-organização.

Segundo o próprio MNCR, o *De Catador Para Catador*, além de ter se transformado no seu carro-chefe (MNCR, 2013), é a principal estratégia empírica para o cumprimento das diretrizes do movimento. Ainda que o *De Catador para Catador* seja uma evidência das tentativas do MNCR de promover a autonomia dos catadores, no cotidiano, o processo organizativo continua dependente de “auxílio externo”. Entretanto, no interior dessa dependência, não há um único padrão de relacionamento com as organizações sociais.

Por um lado, existem ONGs que são aliadas históricas do movimento e que, desde os anos 1990, dão respaldo ao curso organizativo da categoria. Algumas delas possuem vínculos orgânicos com o MNCR ou fazem parte da rede, já que defendem o modelo inclusivo ou têm comprometimento com outras causas do movimento. Com isso, a atuação dessas ONGs tende a ser mais alinhada com os princípios políticos e metodológicos do MNCR. Algumas delas, inclusive, respaldaram a consolidação desses mesmos princípios. Ainda que essas condições não sejam pré-requisitos para o bom relacionamento entre as partes, geralmente conseguem manter elos mais harmônicos na ação conjunta.

Há outras entidades, por outro lado, que não possuem um histórico de relação com a categoria, não dispõem de vínculos fortes com o movimento e não compartilham, pelo menos *a priori*, de seus princípios políticos e metodológicos. Embora as tensões e conflitos tendam a serem maiores com essas entidades, tampouco são requisitos para isso. Não obstante, chama a atenção as alegações e reclamações dos catadores quanto às dificuldades dessas ONGs,

¹³ Esses instrumentos formativos se inscrevem num registro de contraposição à “lógica gerencial” e ao “nível de abstração da linguagem” utilizada pelas ONGs (Alves, 2016, p.119).

principalmente as mais novas, de entenderem os princípios do movimento ou a resistência dos técnicos em assimilá-los e transpô-los para a prática cotidiana de atuação junto às associações e cooperativas.

Se os conflitos são recorrentes nos processos de formação, capacitação e organização interna dos empreendimentos, novas disputas surgem com o lançamento das políticas públicas direcionadas ao público catador, encetadas pelo governo federal, trazendo novos tensionamentos entre o MNCR e outros atores envolvidos nas políticas.

6. O Cataforte e o Pró-Catador.

Segundo Pires e Gomide (2015), a atuação governamental em áreas e temas que não envolvem questões altamente institucionalizadas resulta em maior autonomia relativa ou capacidade de centralização das competências de formulação e tomada de decisão. Então, em detrimento a áreas inscritas em disposições constitucionais ou em marcos regulatórios próprios (por exemplo, a área da saúde, da educação, da assistência social ou do meio ambiente), as “novas” políticas (aspas dos autores) dão maior margem de controle na definição e condução das políticas para o governo (Pires e Gomide, 2015, p. 209).

O caráter inovador das políticas para catadores do governo federal demonstra esta lógica, sobretudo se se olha para o arranjo institucional de implementação e para os instrumentos de políticas públicas, posto que ambos foram sendo alterados no processo de desenvolvimento das políticas. Expõe também que o comando do governo sobre tais políticas não prescindia o engajamento do MNCR enquanto o ator político representante do sujeito catador, ainda que as possibilidades de sua inserção nas políticas sofressem variações no percurso da implementação, implicando, conseqüentemente, em menores chances do movimento prever os resultados de sua ação.

O Cataforte foi a primeira iniciativa estruturante do governo federal nas políticas relativas aos catadores. Como a primeira etapa tinha um caráter de projeto, o governo executou-a diretamente com as ONGs e entidades de apoio. Ao contrário dos procedimentos de seleção via editais, que passam a vigorar a partir do Cataforte 2, nessa fase a contratação foi realizada por meio de carta-convite, o que, de certo modo, propiciou uma maior influência do movimento na

escolha das entidades encarregadas para execução do programa nos Estados¹⁴.

Fruto de negociações com o governo e a Fundação Banco do Brasil (FBB), o movimento conseguiu que certas organizações consideradas “orgânicas” – dado o papel desempenhado por elas nos processos organizativos iniciais –, ou alinhadas com o seu projeto político, fossem contempladas enquanto executoras da política¹⁵. Ainda que tenha logrado grande influência nessas escolhas, talvez o ponto mais alto nessa fase esteja ligado ao fato de que sua própria entidade jurídica, no caso a Associação Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (ANCAT), tenha sido designada para ser a executora São Paulo.

Contudo, mesmo influenciando significativamente a escolha das executoras, o movimento expressava certo incômodo com relação à dependência das entidades de apoio na implementação do programa. Sob o pano de fundo das tensões e conflitos com essas entidades, já naquele momento postulava ao governo que, de algum modo, os próprios catadores fossem os executores dos programas. Nessa direção, o intento principal era que a ANCAT se tornasse a principal implementadora dos programas federais.

Não obstante, pelo menos naquele momento, a ANCAT não tinha condições de levar adiante o ensejo de ser a grande executora nacional, mas, mesmo assim, a escolha da entidade como uma das implementadoras em São Paulo foi um aceno nesse sentido. Se foi inviável à ANCAT ocupar esse lugar no programa, tampouco o MNCR possuía aliados orgânicos em todos os Estados para tentar garantir uma implantação condizente com os moldes defendidos por ele. Por conta disso, em alguns locais acabaram sendo selecionadas entidades sem muita conexão com o movimento.

A questão era que, se a ANCAT não tinha como ser executora nacional, a prioridade do MNCR era que fossem escolhidas ONGs que coadunassem com seus princípios políticos e, principalmente, que tivessem afinidade com sua metodologia de ação. Contudo, nem sempre isso

¹⁴ A não necessidade de lançamento de editais para a execução desse tipo de iniciativa estava respaldada pela Instrução Normativa no. 1 de 15 de Janeiro de 1997, que “Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objetivo a execução de projetos ou realização de eventos e das outras providências” (Brasil, 1997).

¹⁵ Aqui vale mencionar, por exemplo, o Insea (Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável) em Minas Gerais, o Pangea (Centro de Estudos Socioambientais da Bahia), a Fundação Luterana de Diaconia do Rio Grande do Sul e o Instituto Lixo e Cidadania do Paraná.

foi possível. Nesse sentido, a fala de técnico de uma entidade escolhida para executar o programa e que, pelo menos naquele momento, não possuía um histórico de relação com movimento, sinaliza alguns elementos dessa tensão, já que:

“O MNCR tinha a metodologia ‘De catador para catador’, nós [entidade do entrevistado] tínhamos outra metodologia, a gente já tinha um corpo técnico formado. O MNCR criticava isso (...) A [menção à sua entidade] não organizava a categoria, organizava trabalhadores a partir de outros princípios (...). O MNCR achava que a [entidade do entrevistado] queria organizar a categoria, mas para nós só estávamos organizando um segmento” (Técnico de entidade de apoio 1)

De todo modo, apesar da tensão entre o movimento e as organizações que não seguiam seus princípios políticos e metodológicos, os bons resultados que se alcançavam com o Cataforte acabaram atraindo mais apoiadores, como a Petrobrás e o BNDES, e motivaram novas negociações entre o MNCR, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes/MTE) e a FBB para elaboração de uma segunda etapa do programa. Com a reivindicação do movimento de que a fase 2 não deveria se restringir apenas a processos de formação e mobilização, o MNCR defendia que o programa desse um passo adiante e investisse prioritariamente no fortalecimento dos empreendimentos por meio do incentivo à formação de redes de comercialização como forma de garantir maior protagonismo da categoria. Seria possível assegurar esse protagonismo por meio de contratos diretos com as redes.

Atendendo a esse pedido, o governo contemplou o artifício da contratação direta das redes de empreendimentos, mas, no íterim das negociações do Cataforte 2, a Presidência da República lançou um decreto que restringia o repasse direto de recursos federais para execução de programas e projetos sem necessidade de chamamento público¹⁶. Então, a partir desse

¹⁶ O artigo 1º do Decreto no. 6.170 de 25 de Julho de 2007, regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. Segundo um gestor do governo que entrevistei, a introdução do expediente de editais também foi resultado do aumento de recursos destinados às políticas públicas. De modo geral, na visão do governo, a opção pela seleção via editais foi um artifício que evitava a possível crítica de que o governo tinha uma escolha tendenciosa das entidades selecionadas para implementar políticas públicas. Ademais, a operacionalização das políticas via editais, estimulava a participação de entidades em diversas regiões do país e também deixava mais aberta a possibilidade de seleção de projetos com maior potencialidade. Agora, com efeito, os movimentos sociais passaram a criticar a política de editais, por conta do acréscimo de requisitos burocráticos, o aumento da

momento, os convênios passaram a ser feitos apenas mediante editais. Mesmo que as redes pudessem concorrer ao edital, a invariável necessidade de assistência técnica não possibilitava a dispensa do expediente das assessorias. Então, no desenho da política, o governo lançou os editais divididos em modalidades: a das executoras, isto é, das redes de empreendimentos de catadores; e a das entidades de formação e assessoria técnica. Também foi lançado um terceiro edital, para a contratação de uma entidade que seria responsável por articular nacionalmente os planos de logística dos empreendimentos¹⁷.

Mesmo que o desenho da política tenha sido dividido em modalidades, o fato dos empreendimentos e das redes poderem, elas próprias, pleitear a implementação do Cataforte 2, foi uma vitória para o movimento. Entrevistas com lideranças do movimento revelam que, em algum grau, o repasse direto dos recursos federais proporcionou maior independência das associações e cooperativas frente às entidades de apoio¹⁸. Nesse sentido, o recebimento de recursos diretos foi mais um passo em direção ao imperativo autonomista. Entretanto, como consequência, também acabou fomentando uma lógica concorrencial entre as organizações de catadores na disputa pela inclusão no programa. Estabeleceu-se certa competição entre os empreendimentos e, principalmente, entre aqueles que são base do movimento e os que não são. A fala de uma liderança do MNCR expressa essa tensão quando menciona que:

“(...) os três Cataforte foram difíceis de trabalhar. Cada entidade [se referindo a empreendimentos de catadores] tem sua linha de atuação e nem sempre ela se alinha ao movimento. Muito embora a articulação de tudo que há que política pública para catador foi iniciativa do movimento na relação com o governo federal, não podemos deixar de considerar que por ser uma política pública atende quem é o do movimento e quem não é do movimento. Aí é que talvez está o grande conflito, onde acaba-se enxergando mais beneficiários que não está ligado ao movimento do que os que estão ligados ao movimento” (liderança 3 do MNCR).

morosidade de aprovação dos projetos e também por considerar que aumentavam a chance de “entidades oportunistas”, “que não participam da luta” ganharem a concorrência.

¹⁷ A Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisa sobre o Trabalho – UNITRABALHO – foi a selecionada para ser executora do projeto de articulação nacional dos planos de logística dos empreendimentos.

¹⁸ Como mencionado anteriormente, embora o decreto 6.170/2007 tenha obrigado o chamamento público para repasse de recursos federais para programas e projetos, o governo pôde aditar os contratos com várias entidades de apoio que executaram o Cataforte 1, para serem implementadoras na modalidade “formação e assessoria técnica” nessa nova fase. Para as localidades que não participaram do Cataforte 1, foi lançado um edital específico nessa modalidade, o que propiciou que novas entidades acessassem o programa.

A concorrência entre os empreendimentos e as redes colocou em evidência novos conflitos na trama dessa política pública. Como, desde que atendendo a certos requisitos básicos definidos pelos editais, qualquer agrupamento de catadores podia pleitear participar do Cataforte, apareceu uma disputa em torno da validade dos empreendimentos para receber recursos do governo. Esse conflito orbitava tanto em torno de questões atinentes aos requisitos e às modalidades de organização econômicas habilitadas para receber dinheiro público, quanto no que se referia às próprias diretrizes políticas internas.

De um lado, passaram a ser frequentes queixas do MNCR de que algumas redes selecionadas pelo edital, além de não seguirem as orientações do movimento, tratavam-se, em realidade, de falsas cooperativas – “coopergatos” ou organizações ligadas a atravessadores. Portanto, não tinham legitimidade para implantar a política¹⁹. Embora a disponibilidade de políticas para catadores tenha realmente encorajado o crescimento de falsas cooperativas surgidas para angariar recursos públicos, na visão do governo tratavam-se de casos pontuais. Como resposta à questão da licitude para implementar a política, o governo alegava que o objetivo principal da política era fortalecer a categoria dos catadores por meio do apoio ao processo organizativo, desde que os empreendimentos seguissem os preceitos básicos da economia solidária, isto é, independentemente de estarem alinhados ou não às diretrizes do movimento²⁰.

Mesmo com essa tensão em torno da legitimidade para implementar a política, o movimento continuou tendo voz ativa junto ao governo na elaboração do desenho da terceira fase do Cataforte. Como o Cataforte 2 foi concebido com foco em questões de logística (o que, na prática, correspondia, predominantemente, na aquisição de caminhões e no planejamento de sua utilização pelas redes), a elaboração do Cataforte 3 pretendia levar a política para catadores a um outro patamar. O grande objetivo dessa nova fase era a profissionalização da categoria para que os catadores pudessem, de fato, tornarem-se prestadores de serviços públicos e privados de coleta

¹⁹ Existia um entendimento comum entre o MNCR e o governo de que as cooperativas “legítimas” eram aquelas que mantinham o formato de empreendimentos de economia solidária, isto é, eram autogestionárias, democráticas e o destino dos frutos do trabalho era sempre decidido coletivamente (em contraposição às “falsas cooperativas” que, na prática, possuem donos).

²⁰ A fala de uma gestora do governo federal ilustra esse conflito ao afirmar que “(..) o MNCR achava que a política tinha que ser pra eles. Não era isso no discurso, mas na prática sim, [inclusive] tiveram coordenadores do CIISC que fomentaram essa visão” (Gestora Pública 1, entrevista realizada em 05/09/2017).

seletiva²¹.

Nesse momento, novos parceiros passaram a apoiar o programa, tais como a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA), direcionando recursos financeiros para a política. Junto com o ingresso desses novos órgãos, o programa foi totalmente reestruturado e redimensionado e seu desenho passou a ser muito mais complexo. O governo lançou três editais para essa nova fase. Seguindo a lógica do repasse direto às organizações de catadores lograda no Cataforte 2, o primeiro edital mantinha o direcionamento de repasse de recursos direto para as redes de cooperação de empreendimentos econômicos solidários. Contudo, nesse momento, para serem contempláveis, as redes teriam que estar formalmente constituídas, o que, na prática, impossibilitou que grupos informais ou em processo de formalização participassem.

O segundo edital contemplava uma nova modalidade de execução denominada “base de serviço de apoio”. Tratava-se da contratação de equipe profissional, com a finalidade de prestar serviços de consultoria e assessoria técnica às redes. Se aqui as habituais entidades de apoio podiam novamente concorrer ao edital, a novidade foi que ele abriu a possibilidade inédita das redes pleitearem serem, elas mesmas, suas próprias bases de apoio. Na prática, isso se daria pela habilitação de um empreendimento em prestar suporte técnico a outros empreendimentos que compõem a rede selecionada.

Sem dúvida, a viabilidade de a rede ser, simultaneamente, beneficiária e executora da política foi também uma conquista que o MNCR conseguiu nos espaços de formulação do Cataforte 3, e condiz com a sua batalha pelo sentido político da política pública e a reivindicação de protagonismo e autonomia da categoria. Entretanto, nos termos práticos da aplicação, o conjunto de requisitos burocráticos, técnicos e operacionais atrelava, mais uma vez, os catadores à dependência das entidades de apoio, dado que as exigências dificultavam que as redes beneficiárias estivessem habilitadas para serem suas próprias bases de serviço²².

²¹ Prova disso é a própria previsão orçamentário disponível para o programa. Nas duas primeiras fases, o governo federal investiu 20 milhões de reais em cada etapa. Já na terceira, houve um grande salto na previsão orçamentária: 200 milhões de reais (<http://www.brasil.gov.br/governo/2013/12/programa-cataforte-e-destaque-em-evento> , acessado em 04/11/2017).

²² Foram selecionadas 33 redes, mas apenas 8 delas foram selecionadas para serem beneficiárias e executoras (Silva, 2014).

O desenho dessa nova fase também contemplou um terceiro edital, que tinha o intuito de ser um concurso de projetos, com vista à formalização de um escritório nacional do Cataforte, que seria responsável pela qualificação de planos de negócios das redes, suporte às redes selecionadas e elaboração de estudos, pesquisas e monitoramento das ações do projeto (FBB, 2014). No momento da concepção desse edital, o MNCR almejava novamente que sua entidade, a ANCAT, pudesse concorrer para ser a executora do projeto nacional, contudo, o requisito do chamamento público exigia que só entidades que tivessem o selo de certificação de OSCIP (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) poderiam ser candidatar, impossibilitando a ANCAT de concorrer²³.

Os inúmeros entraves burocráticos que o movimento enfrentava para conseguir ser a principal executora do Cataforte, somado às recorrentes dificuldades de relacionamento com as entidades de apoio, fez, muitas vezes, o MNCR acreditar que as políticas, independente de sua intencionalidade, beneficiavam mais as entidades de apoio do que os próprios catadores. Se referindo justamente à exigência de que apenas OSCIPs poderiam participar do edital do Cataforte 3, uma liderança do MNCR reforça esse diagnóstico ao afirmar que “[...] a impressão que se tem é que esses editais são lançados, não diretamente mas indiretamente, para atender determinado segmento que está fora do alcance do movimento” (Liderança 4 do MNCR).

Se é perceptível que, apesar dos obstáculos e limitações, o MNCR conseguiu impactar o curso normativo do Cataforte, sua influência não é tão evidente no caso do Pró-Catador. O Pró-Catador nasceu no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, lançado em 2011, com ações focadas em “organizar os desorganizados”, mas articulando-os com iniciativas de fortalecimento dos já organizados. Fruto de uma parceria entre a Senaes/MTE, a Secretaria Geral da Presidência da República e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sua concepção se dá no interior das ações de combate à pobreza do governo Dilma. Nele, os catadores em situação de rua e “lixões” se tornaram os públicos prioritários da política.

O Pró-Catador é, em realidade, a junção de uma multiplicidade de ações que vinham sendo realizadas por diversos órgãos do governo em torno de questões como o fechamento de

²³ O Ceadec (Centro de Estudos e Apoio ao Desenvolvimento, Emprego e Cidadania) foi o selecionado para ser o Escritório Nacional do Cataforte 3.

“lixões”, a implantação de aterros sanitários e o estabelecimento de coleta seletiva, com inclusão de catadores. A ideia era que ele se tornasse um programa “guarda-chuvas”, agregando e coordenando essas iniciativas²⁴.

Nesse programa, o governo lançou dois editais de chamamento. O primeiro permitia que, tanto órgãos e entidades da administração pública de governos municipais, quanto instituições de ensino superior e educação técnica, fundações e instituições privadas sem fins lucrativos – inclusive centrais e redes de associações e cooperativas de catadores –, participassem da seleção. O segundo estava direcionado exclusivamente para a contratação de uma entidade responsável pela integração e suporte nacional da política.

A abrangência do primeiro chamamento fez com que uma variedade de agentes se habilitasse a participar do programa. Em alguns locais, foram as próprias prefeituras que passaram a implementar; em outros, universidades, ONGs e as entidades de apoio. Com relação ao segundo edital, o MNCR tinha intenções de comandar o projeto de articulação nacional do Pró-Catador, mas, novamente, o nível de exigências e de qualificação técnica e profissional do chamamento dificultou que a ANCAT conseguisse participar da seleção.

Ainda que a ANCAT tenha sido fundada antes que o MNCR, é a partir de 2007, ano que coincide com o início do Cataforte, que ela passa a focar sua ação no apoio à organização socioeconômica dos catadores, almejando tornar-se captadora de recursos e executora das políticas públicas de âmbito nacional. Contudo, se o projeto de tornar-se a principal executora das políticas não parecia amadurecido, pelo menos naquele momento, o MNCR fez negociações tentando lograr maior interferência sobre o programa. Empenhado em garantir lugar aos catadores no comitê gestor de implementação do Pró-Catador, o movimento conseguiu ao menos emplacar que 50% dos assentos fossem reservados a catadores e membros do movimento.

Diante da escassez de informações e dados públicos sobre o número de associações e cooperativas atendidas pelo Cataforte e pelo Pró-Catador, informações obtidas por meio de entrevistas com agentes governamentais e da sociedade civil envolvidos em atividades relacionadas aos programas, sugerem, por exemplo, um crescimento exponencial de cerca de

²⁴ Destaque, por exemplo, as ações PAC 2 (no âmbito do Ministério das Cidades) e o apoio a projetos a associações e cooperativas pela Funasa.

270% no número de empreendimentos atendidos só pelo Cataforte. A estimativa é que a primeira fase do programa tenha atendido cerca de 430 empreendimentos, dos quais aproximadamente 130 encontravam-se formalizados. Na última fase do programa, no Cataforte 3, foram contemplados cerca de 1.600 organizações formalmente constituídas, sendo a grande maioria delas bases orgânicas do MNCR.

7. Disputa pelo Protagonismo: algumas considerações finais

Esse breve panorama sobre as experiências do Pró-Catador e do Cataforte revelam os intentos do MNCR de afixar os catadores no papel de protagonistas das políticas. Para isso, o movimento disputou a elaboração dos programas, tentando influenciar e direcionar seus regulamentos e desenhos institucionais. Ainda que, a partir do Cataforte 2, o MNCR começa executar a política de modo conjunto com as organizações de apoio, a passagem de meros beneficiários para executores – ainda que não únicos – foi um logro nesse sentido.

Se, num momento primordial, o *De Catador para Catador* foi uma estratégia do MNCR de alcançar o protagonismo da categoria nos termos dos processos internos de organização dos empreendimentos, no transcorrer do Cataforte e do Pró-Catador, o movimento produziu outros instrumentos que objetivavam se colocar na posição de agente principal da execução das políticas. Nesse sentido, o lançamento do Programa Nacional de Investimento na Reciclagem Popular (Pronarep) pelo movimento, de modo quase concomitante à publicação do edital do Cataforte 3 pelo governo federal, revela uma tentativa do MNCR de avançar na disputa do sentido das políticas públicas para além do ensejo de independência das ONGS e das entidades de apoio²⁵.

Com o Pronarep, o movimento introduz a concepção da reciclagem popular e ela passa a ser o mote que intenciona garantir o avanço dos catadores na cadeia produtiva da reciclagem. Trata-se da defesa de um projeto produtivo construído a partir de práticas que vão desde a educação ambiental, coleta seletiva solidária, triagem, enfardamento, beneficiamento e

²⁵A proposta do PRONAREP foi construída sob inspiração do Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (especialmente na apresentação de alternativas de modelos de financiamento para a reciclagem popular). O documento foi entregue à então presidenta Dilma em dezembro de 2013 (MNCR, 2014).

industrialização dos materiais. A finalidade, segundo o documento, é garantir uma redistribuição de riqueza, poder e conhecimento gerados a partir dos resíduos (MNCR, 2014).

Lançado em 2014, o Pronarep aponta os limites das iniciativas de apoio à categoria e faz uma crítica ao padrão de execução das políticas via editais, encetadas pelo governo federal. Mesmo reconhecendo os ganhos obtidos frente à oportunidade das próprias associações e cooperativas poderem submeter seus projetos a esses editais, essa crítica parte da avaliação de que a implantação desse modelo realmente instaurou uma lógica concorrencial entre os empreendimentos e que o pior resultado dessa competição encontra-se na permanente exclusão da maior parte das organizações da possibilidade de acessar os próprios programas, já que só os grupos mais estruturados têm capacidade de cumprir os ritos burocráticos de seleção das propostas. Nesse sentido, segundo o próprio movimento,

“[a] análise mostra que o desenho atual das políticas para os catadores não está a altura do desafio colocado. Elas foram responsáveis por consolidar 30 mil postos de trabalho, mas o MNCR estima que existem 800 mil catadores. A partir desse dado podemos afirmar que o atual desenho permitiu consolidar algumas experiências de referência em termos de organização produtiva dos catadores, mas está longe de responder às necessidades apresentadas pelo conjunto da categoria. Com a implementação da PNRS, chegou o momento de generalizar as experiências bem sucedidas para todo o território nacional, mas para isso é necessário que o governo federal reformule sua política de apoio aos catadores” (MNCR, 2014).

Propondo um fundo para contemplar desde as pequenas associações, que ainda estão em cima dos “lixões”, até aquelas que já estão em processo de comercialização coletiva, através das redes, e também as que já realizam a industrialização do material reciclável, o documento reivindica um novo desenho de políticas públicas (MNCR, 2014), que se configure como uma política de crédito de incentivo ao fortalecimento da categoria por meio do financiamento direto de bancos públicos.

Se, de fato, as políticas favoreceram o estabelecimento de uma lógica concorrencial entre os empreendimentos e os programas começaram a atender agrupamentos que não estavam organicamente vinculados ao movimento, percebe-se uma mudança no lugar ocupado pelo próprio movimento nas políticas públicas. Se o MNCR foi fundamental na elaboração do Cataforte 1, 2 e 3 e no Pró-Catador, há uma espécie de deslocamento do seu papel na execução,

já que organizações que não coadunam com seus princípios de ação passam a acessá-los. Contudo, mesmo que tenha havido uma perda da centralidade na implementação, a maioria dos empreendimentos contemplados pelas políticas possuía algum tipo de vínculo com o movimento, fato que comprova o papel fundamental do MNCR nesses programas.

Referências

Alves, A. S. (2016). Formação “De Catador para Catador”: O Movimento Nacional dos Catadores na construção de sua autonomia político pedagógica. (Dissertação de mestrado). Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, DF.

Abers, R. N.; Von Bülow, M. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, 13(28), 52-84.

Abers, R. N.; Tatagiba, L. (2015). Institutional Activism: Mobilizing for Women’s Health from Inside the Brazilian Bureaucracy. In: F. Rossi, F.; & M. Von Bulow (Orgs.), *Social Movements Dynamics: New Perspectives on Theory and Research from Latin America*. New York: Ashgate.

Abers, R. N.; Silva, M.K.; Tatagiba, L. (2018). Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Revista Lua Nova*, 105, 15-46.

Brandão, I.R. (2018). Governar o desperdício: a inclusão de catadores no regime brasileiro de políticas de resíduos. (Tese de doutorado). Departamento de Ciência Política, Universidade de Brasília, DF.

Brasil (2007). Secretaria Nacional de Economia Solidária, Senaes/MTE. Fortalecimento do Associativismo e do Cooperativismo dos Catadores de Materiais Recicláveis: Formação para a Autogestão, Assistência Técnica e Mobilização. Termo de Referência.

____ (2011). Secretaria Nacional de Economia Solidária, Senaes/MTE; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, MDS, Edital de Chamada Pública no. 004/2011. Fomento a Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação Atuantes com Resíduos Sólidos Constituídas por Catadores e Catadoras de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis.

____ Secretaria Geral da Presidência da República (SG/PR). Edital de Seleção Pública de Redes de Cooperação de Empreendimentos Econômicos Solidários para a ação de “Estruturação de Negócios Sustentáveis em Redes de Cooperação de Empreendimentos Econômicos Solidários de Catadores de Materiais Recicláveis”, no. 001/2013.

Blikstad, K. (2017). Movimentos sociais de pessoas pobres: entre as urgências e o direito. (Tese

ROSSI, Flávia Cristina Regilio. *O Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e os governos do PT: trama pelo sentido da política pública.*

de doutorado), Departamento de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, SP.

Carlos, E.; Dowbor, M.; Albuquerque, M.C. (2017). Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. *Civitas*, 17(2), 360-378.

_____. Decreto 7.405 de 23 de dezembro de 2010. Institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para a Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências.

Dias, S. (2009). *Trajetórias e Memórias dos Fóruns Lixo e Cidadania no Brasil: Experimentos Singulares de Justiça Social e Governança Participativa.* (Tese de doutorado), Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG.

Doimo, A. M. (1995) *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70.* São Paulo: Relume.

Ferro, M. C. T. (2018). *Desigualdade e Participação Improvável: Contestando Subjetividades Subalternas no Movimento de Moradia de São Paulo.* (Tese de doutorado), Departamento de Ciência Política, Universidade de Campinas, SP.

Fundação Banco do Brasil; Petrobrás; BNDES; Ministério do Trabalho e Emprego (2011). Edital de Chamamento Público No. 003/2011. Modalidades “A, B e C”.

Fundação Banco do Brasil (2013). Edital de Seleção Pública de Propostas para Contratação de Bases de Serviço de Apoio às Redes de Cooperação de Empreendimentos Econômicos Solidários Constituídos por Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis no Âmbito do Projeto Cataforte – Negócios Sustentáveis em Redes Solidárias, no. 2014/013

_____. Edital de Concurso de Projetos no. 2014/016 a serem apresentados por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP – com vistas à formalização de termo de parceria para o desenvolvimento do escritório nacional do Cataforte.

Melucci, A. (1996). *Challenging codes: collective action in the information age.* Cambridge: Cambridge University Press.

Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (2013). *Educação para a Emancipação Social*, In J.F. Pinhel (Org.). *Do Lixo à Cidadania. Guia de Formação de Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis.* Instituto de Projetos e Pesquisas Socioambientais, São Paulo, Editora Petrópolis.

_____. (2014). Programa Nacional de Investimento na Reciclagem Popular.

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.3, dezembro/2019, pp. 105-130.

ROSSI, Flávia Cristina Regilio. *O Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e os governos do PT: trama pelo sentido da política pública.*

Oliveira, G. (2016). A mudança de escala na mobilização dos atingidos por barragens. (Tese de doutorado). Departamento de Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.

Pinhel, J. R. (2013). Do Lixo à Cidadania. Guia para a Formação de Cooperativas de Materiais Recicláveis. São Paulo: Petrópolis.

Pires, R.; Gomide, A. A. (2015). Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. *Revista do Serviço Público*, no. 66(2), 195-226.

Pires, R. R.; Vaz, A. C. (2014). Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. *Lua Nova*, 93, 61-91.

Sader, E. 1988. Quando novos personagens entram em cena. Experiências, falas e lutas dos Trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80). São Paulo: Paz e Terra.

Silva, R. B. (2014). Balanço das ações do programa Cataforte, com dados sobre as atividades realizadas e os empreendimentos econômicos solidários apoiados e não selecionados. Projeto de Cooperação Técnica Internacional. Relatório de pesquisa.

Tatagiba, L.; Abers, R. N.; Silva, M. K. (2018). Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In R. Pires; G. Lotta & V. Oliveira (Orgs.), *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil. Interseções analíticas*. Brasília: IPEA/ENAP.

Tatagiba, L.; Teixeira, A. C. C. (2016). Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. *Revista de Sociologia e Política*, 24 (58), 85-102.

_____ (2019) Movimentos sociais e políticas públicas no ciclo dos governos petistas. A controversa novidade dos programas associativo. 2019. In L. Tatagiba & A.C.C. Teixeira (Orgs.) *Movimentos sociais e a construção de políticas pública*. (No prelo).

Wirth, I. G. (2016). Movimento de Catadores e a Política Nacional de Resíduos Sólidos: a experiência do Rio Grande do Sul. (Tese de doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade de Campinas, SP.

UNILA – Análise dos discursos de criação de uma universidade pública

UNILA – Analysis of the discourses of creation of a public university

Alex Dal Gobbo Abi 

Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Centro Universitário Internacional (Uninter)

E-mail: alexdalgobbo@yahoo.com.br

Alexsandro Eugenio Pereira 

Universidade Federal do Paraná (UFPR)

E-mail: alexsep@uol.com.br

Resumo: Utilizado para analisar períodos de estabilidade e mudanças no processo de formulação da agenda governamental, o presente artigo aborda o Punctuated Equilibrium Model, traduzido para o português como Modelo do Equilíbrio Pontuado, para investigar o processo de formação e criação da Universidade Federal da Integração Latino-americana – UNILA. O objetivo se dá em analisar os principais discursos na promoção da Unila como política pública e que resultaram na implementação de uma universidade pública voltada à integração na região da Tríplice Fronteira. Uma ideia mantida até então somente no ideário do pensamento latino-americano, o qual reivindicava uma instituição de ensino para a região e que veio a ser atendida, graças aos esforços dos agentes envolvidos no processo de tomada de decisão. Nesse sentido, ao analisar os discursos, percebe-se que os mesmos foram essenciais para instrumentalizar a construção de um consenso e promoção da política pública.

Palavras-Chave: Universidade Pública. Punctuated Equilibrium Model. Agenda governamental. Tomada de Decisão.

Abstract: Used to analyze periods of stability and changes in the process of formulating the government agenda, this paper addresses the Punctuated Equilibrium Model, translated into Portuguese as a Modelo do Equilíbrio Pontuado, to investigate the process of formation and creation of the Federal University of Latin American Integration American - UNILA. The objective is to analyze the main discourses in the promotion of Unila as a public policy that resulted in the implementation of a public university focused on integration in the Triple Border region. An idea maintained until then only in the ideas of Latin American thought, which claimed an educational institution for the region and that was met, thanks to the efforts of the agents involved in the decision-making process. In this sense, when analyzing the discourses, it can be seen that they were essential to instrumentalize the construction of a consensus and promotion of public policy.

Keywords: Public university. Punctuated Equilibrium Model. Government agenda. Decision-making.

1. Introdução

Ao analisar o processo de formulação da agenda governamental, Baumgartner e Jones (1993) destacam a importância da dinâmica das ideias no processo político. Nesse sentido, a proposta dos autores busca refletir sobre a relação entre as estruturas institucionais e o processo de *agenda-setting*, isto é, tendo uma estrutura institucional definida e uma ideia associada a essa estrutura, os tomadores de decisão podem reiterar seu discurso no sentido de legitimar o processo decisório, ação esta que visa benefícios a uma comunidade distinta onde será aplicada tal política pública.

Percebe-se que a criação de uma ideia pode vir a ser considerada como um instrumento estratégico na mobilização de recursos da *agenda-setting* em torno de uma questão. Com isso, considerando que os indivíduos de uma comunidade distinta operam com racionalidade limitada, os tomadores de decisão se esmeram em providenciar para que um discurso em torno de uma ideia seja reiterado e coloque a discussão na agenda governamental no intuito de uma possível implementação (True *et al*, 2007).

Ao examinar o processo pré-decisório de criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA, percebe-se uma estratégia distinta, comparada às demais universidades criadas no mesmo período, para legitimar sua implementação na região. Embora criada em 2010, houve uma série de ações, a partir de 2006, que nortearam a viabilização de sua implementação. São essas ações anteriores que tornaram possível a materialização da Unila no contexto regional e que, sob a égide de um projeto inovador, promoveram sua relevância.

A ênfase na interdisciplinaridade e o interesse de ofertar cursos em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento regional embasam sua missão institucional. Em discurso proferido na aula inaugural de 2 de setembro de 2010, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva destacou a importância da nova Universidade: “como caixa de ressonância de um novo e auspicioso capítulo da unidade regional” e que, portanto, a Unila como ferramenta de política externa não deveria cumprir apenas um papel de instituição acadêmica convencional mas “como um centro avançado de referência e mobilização da inteligência latino-americana” (Lula da Silva, 2010).

Tida como um marco na integração e um catalisador para a identidade latino-americana, Miguel Rojas Mix (2009) destaca a criação da Unila como a concretização de um sonho tardio de Francisco Bilbao, escritor e político chileno que, no século XIX, teria cunhado a expressão “América Latina” e que defendia a criação de uma universidade para promover a integração e união dos países latino-americanos.

Percebe-se, portanto, nuances distintas no discurso de implementação da Unila. Ora é interpretada como uma política governamental na qual cumpre um processo em que o Brasil atuando como um *global player* se vale de sua construção no intuito de projetar e garantir influência na região. Ora na linha de pensamento de Rojas Mix e Francisco Bilbao, por exemplo, retratam a Unila como fruto de processos decisórios anteriores que orbitavam na consecução de um sonho emancipatório que integrasse os povos latino-americanos sob uma identidade mútua e que, por meio de sua materialização, possibilitou cumprir um projeto revolucionário de integração regional.

De modo a explicitar a promoção da Unila como um projeto inovador no campo das políticas públicas justificativas para sua criação foram apresentadas. O presente artigo busca compreender esses momentos pré-decisórios que envolveram os diversos atores em defesa de sua constituição, concomitante aos discursos que nortearam o êxito de sua implementação. Justifica-se, assim, um exame da política pública no sentido de identificar os atores envolvidos no processo de criação e aferir os impactos que os discursos de formação da Unila, agora já passados nove anos desde sua implementação, tenham repercutido sobre a própria instituição e a sociedade.

Da literatura que detém a Unila como objeto da pesquisa boa parte centrou-se em questões de: integração regional (Corazza, 2010; Araújo, 2014); educação (Almeida, 2015; Alexandre, 2015); ou ambos (Brackmann, 2010; Trindade, 2009). Toma-se a Unila como reflexo da política externa brasileira para a internacionalização do ensino (Ribeiro, 2016), como objeto para estudos de gênero (Castanheira, 2017), centra-se em áreas culturais (Chibiaqui, 2016), estruturais e de infraestrutura (Thomas, 2013) ou, ainda, na área da saúde coletiva (Viana, 2016).

Em relação a esses estudos, a presente pesquisa pretende inovar ao trazer a discussão voltada ao campo interdisciplinar das políticas públicas. Nesse sentido, o artigo pretende contribuir para a análise do processo político, as convergências e as mudanças na política que possibilitaram sua formulação e posterior implementação. A escolha pela Unila se mostra oportuna em procurar desenvolver contribuições a partir de uma perspectiva analítica ainda não realizada.

Nesse sentido, o problema de pesquisa que norteará o referido artigo será o seguinte: quais ideias foram apresentadas para embasar a criação da Unila no processo político? O propósito da pesquisa se concentrará nos momentos que antecederam a criação da Universidade (a partir de 2006) até sua aula inaugural ocorrida em setembro de 2010. O objetivo geral é analisar estas ideias presentes nos momentos pré-decisórios de criação da Universidade que avançaram no debate do processo político e que, por fim, resultaram em sua implementação.

Quanto à metodologia, o método central adotado no artigo é o qualitativo. Visando atingir os objetivos propostos, o artigo se valerá de análise de conteúdo (Bardin, 2011), portanto, do tratamento das informações contidas nas mensagens dos discursos investigados. Da inferência dos dados coletados será tratado o material de modo a codificá-lo e justificar posteriormente as questões que serão verificadas neste artigo.

Desta forma, as fontes de dados para o presente trabalho consistirá dos seguintes documentos: discursos oficiais e proferidos em notas de imprensa; atas da reunião da Comissão de Implantação da Unila (órgão que antecedeu a criação da Unila, responsável pelos preparativos normativos de sua implementação); entrevistas de atores-chaves publicadas em periódicos e revistas, além da análise de documentos constitutivos do processo.

O artigo está estruturado em duas seções principais, além desta introdução e das considerações finais. A primeira apresentará as discussões no campo das políticas públicas que informam a análise que será realizada do processo de criação da Unila, que será examinado na segunda seção do artigo na qual os resultados da pesquisa serão apresentados e discutidos.

2. Políticas públicas e o Modelo do Equilíbrio Pontuado

O complexo processo pluridentitário que a Unila desenvolve no contexto regional, somado com a interdisciplinaridade nos cursos ofertados, permite que teorias convirjam num diálogo próximo para poder explicar o emaranhado do processo de formulação, criação e implementação do projeto da Unila.

Nesse sentido a adoção do Modelo Teórico do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993), utilizado para analisar processos pré-decisórios das políticas públicas, pode auxiliar no tratamento dos objetivos norteadores do presente artigo. Ao romper com as análises tradicionais estritamente técnicas da área de produção de políticas públicas, o modelo destaca o papel das ideias na formação de agenda e no sistema de tomada de decisões políticas.

Em *Agendas and instability, in American politics*, Baumgartner e Jones (1993) apresentam um modelo teórico para analisar a política pública a partir do processo de formação da agenda governamental buscando explicar momentos que oscilam ora gradualmente, ora abruptamente na formulação de políticas públicas. Um processo até então lento e estável pode romper de maneira rápida chamando a atenção dos decisores políticos e ascender à pauta das discussões na *agenda-setting*.

Observa-se que comumente uma decisão é tomada em experiências do passado ou incremento às políticas públicas já existentes (Birkland, 2011). No entanto, uma quebra pode ocorrer no processo decisório e uma questão, antes marginal, provoca mudanças em grande escala e vem a ser mote por mobilizações de recursos e mudança comportamental na agenda política (True *et al*, 2007).

A racionalidade limitada ressalta que os tomadores de decisão estão sujeitos a limitações em fazer escolhas e, dadas as mais variadas alternativas apresentadas, sugere que as mais modestas sejam mais bem consideradas e que ideias novas sofram resistências ou questionamentos por sua aprovação. Como uma ideia nova se eleva e passa a ocupar a atenção governamental transformando-se em política pública é um fator de importância no modelo teórico de Baumgartner e Jones e, para isso, uma estrutura institucional definida,

somada a uma ideia atrelada a essa instituição, são características fundamentais para entender o processo de formulação de políticas públicas (Baumgartner & Jones, 1993).

O termo ‘equilíbrio pontuado’ adotado pelos autores remete a mudanças dramáticas em vez de desenvolvimento incremental na evolução das espécies, ideia esta aplicada nas ciências naturais (Baumgartner & Jones, 1993). Segundo o modelo darwinista, as espécies evoluíam gradualmente, em processos lentos. No entanto, para os paleontólogos norte-americanos Niles Eldredge e Stephen Gould (1972), embora certas espécies fósseis consistissem da predominância de estabilidade morfológica em longos períodos, contudo, explosões raras de mudança evolutiva, chamada por eles de *punctuated equilibrium*, poderiam ocasionar drásticas mudanças nas espécies, podendo ocasionar extinções em algumas, ou adaptações em outras (Eldredge & Gould, 1972).

Os momentos de rápida mudança nas políticas (*punctuations*) que Baumgartner e Jones adotam, orientam, por exemplo, a análise da política nuclear energética norte-americana, quando no período pós-guerra, como forma alternativa para minimizar a dependência do petróleo, os interesses dos líderes governamentais e da opinião pública manifestavam opinião favorável à prática do uso da energia nuclear. Contudo, com o advento do ativismo ambiental na década de 1970 e questões de segurança envolvendo os riscos da produção nuclear, novo enfoque, agora contrário, é dado à questão.

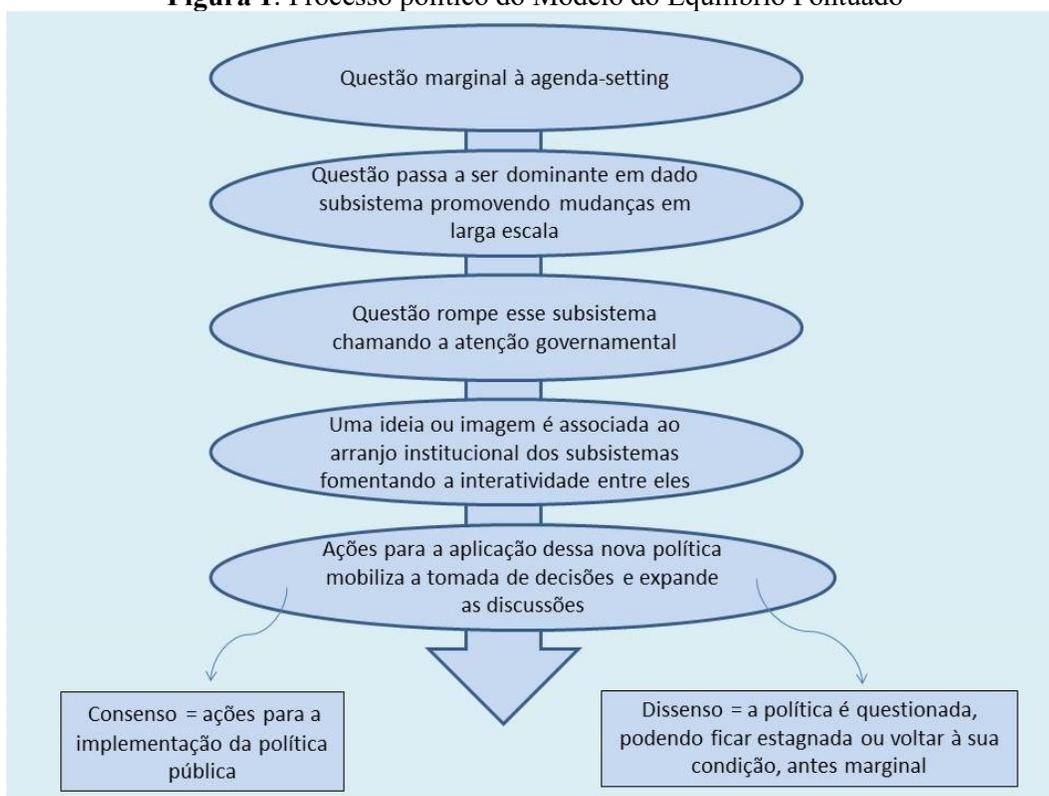
Percebe-se que a discussão que antes orbitava num macrossistema representado pelos líderes governamentais, ao confrontar com comunidades de especialistas e ativistas ambientais, estes inseridos em subsistemas, uma ideia que era até então tida como monopólio das políticas, passa a ser contestada. Uma nova perspectiva passa a ser ponderada e ocasionalmente ganha atenção dos formuladores de políticas públicas. Percebe-se que uma ideia discutida inicialmente em dado subsistema expande para novas arenas até chegar à *agenda-setting*, passando a ser novo mote de discussões (True *et al*, 2007).

Assim, entende-se que nenhum sistema político apresenta discussão contínua sobre todas as questões que o confrontam. A interatividade desse sistema faz com que questões sejam expandidas para serem discutidas e formuladas nessas comunidades de especialistas: os subsistemas. A partir daí, tais questões podem ficar restritas a determinado subsistema ou

então a discussão poderia avançar, chegando ao macrossistema e impondo nova dinâmica para a formulação dos problemas (True *et al*, 2007).

Portanto, o foco dual da abordagem do Modelo do Equilíbrio Pontuado, o qual considera estabilidade e mudanças no processamento da informação no processo político, expõe um processo que pode falhar ao lidar de maneira harmoniosa sobre novas questões que chegam ao macrossistema, podendo ser vítima de esporádicas *punctuations*. O quadro esquemático a seguir procura exemplificar essa relação conflituosa entre os subsistemas.

Figura 1: Processo político do Modelo do Equilíbrio Pontuado



Fonte: Autoria própria inspirado nos termos de Baumgartner e Jones (1993).

Vale ressaltar que, conforme o quadro acima, tanto para o consenso ou dissenso em torno de uma determinada questão que chega à agenda governamental, o papel do presidente da República tem papel significativo e decisivo nas articulações do processo político, defendem Baumgartner e Jones (1993).

Tomando o exemplo da Unila, a criação da universidade estava restrita em subsistemas, representados por discussões no Mercosul Educacional e até mesmo somente no imaginário latino-americano. Em seguida, ela passou a ocupar novos nichos no debate acadêmico e político. Uma vez que ascendeu à pauta governamental, buscou a atenção em prol de seu discurso de criação e elevou atores de subsistemas a atuarem para além dos circuitos em que estavam circunscritos.

Um exemplo é a composição variada de especialistas nas áreas de integração regional e estudos latino-americanos que vieram integrar a Comissão de Implantação da Unila que, por sua vez, foi responsável pela promoção positiva do projeto Unila em vários encontros e seminários em território nacional, resultando em parcerias firmadas e acordos de cooperação com órgãos, entidades e universidades públicas.

De modo a esclarecer ao leitor sobre os atores-chaves trabalhados no processo de formulação de política pública da Unila, o Quadro 2, a seguir, procura reuni-los sob a estrutura dos respectivos subsistemas, de modo a situar os agentes no contexto da criação de políticas públicas. Considera-se, portanto, por meio dos discursos analisados, evidenciar os atores que claramente participaram na promoção do projeto de uma universidade nos moldes integracionistas e de ensino para a região da Tríplice Fronteira.

Macrossistema, nesse sentido, abrangeria os líderes governamentais, responsáveis pelas questões mais proeminentes do processo, enquanto que subsistemas, por sua vez, seriam as demais arenas institucionais nas quais os interesses em prol da política poderiam ser propagados ou restringidos. É nessas arenas que as ideias ou elementos discursivos se associariam, propiciando a difusão das mesmas (True *et al*, 2007).

Quadro 2: Quadro sistemático dos agentes na formação da política pública.

Estrutura	Composição	Principal (s) agente(s)
Macrossistema	Governo Lula	Presidente da República, Ministros de Governo Governador do Paraná e demais autoridades ligadas aos Poderes Executivos.
Subsistema Legislativo	Poder Legislativo	Senadores, Deputados Estaduais, Deputados Federais e demais autoridades ligadas ao Poder Legislativo.
Subsistema Técnico	Itaipu Binacional	Diretor-geral da Itaipu
Subsistema MERCOSUL	MERCOSUL Educacional	Autoridades ligadas ao bloco regional de integração e cooperação técnica
Subsistema Acadêmico	CI-UNILA, UFPR	Reitor Hélió Trindade, especialistas e demais professores convidados.

Fonte: Autoria própria inspirado nos termos de Baumgartner e Jones (1993).

A busca de arenas mais favoráveis para promoção da ideia ou imagem política que a Unila representava foi encabeçada pelo Macrossistema e demais subsistemas relevantes no processo político. O que se evidenciou na sequência foi um processo trabalhado para legitimar a construção de um espaço institucional que materializasse a ideia de uma universidade emancipatória e voltada às questões de integração e identidade latino-americana. Logo, uma estabilidade se evidenciaria nas ações dos demais subsistemas envolvidos no processo político ao levarem adiante o projeto de criação da Unila.

3. Apresentação e análise dos discursos

Antes de apresentar a análise dos discursos, importa situar o desenvolvimento da Unila em duas frentes de discussões na área de políticas públicas que possibilitou a aceitação dentre os diversos subsistemas e sua posterior consecução. A primeira, resultado das discussões no âmbito do Setor Educacional do Mercosul e a segunda, como consequência das políticas de expansão do ensino superior durante o governo Lula. O objetivo é facilitar o

entendimento dos acontecimentos envolvidos na constituição da Universidade para posterior análise do conteúdo discursivo a ser desenvolvido na seção seguinte.

Como potencial para contribuir para os objetivos da política externa durante os Governos Lula referente à integração regional, a Unila detém para si a contribuição para a internacionalização da educação superior (Brackmann, 2010). Nesse sentido, como via para a sua inserção internacional, com foco na integração regional da América do Sul, o projeto da Unila concretizou investimento na estratégia brasileira de internacionalização do ensino.

Vale destacar que iniciativas voltadas à integração regional foram intensificadas durante os governos Lula, colocando-o como um importante *global player* no cenário mundial. Por meio da atuação do presidente Lula e de uma política qualificada como “ativa e altiva”, termos empregados por seu chanceler Celso Amorim (Amorim, 2013), o país pôde fazer relevantes incursões na arena global. O fortalecimento das relações político-econômicas com o Mercosul é resultado destas iniciativas.

Em encontro realizado em julho de 2006, que resultou na assinatura de um documento de cooperação técnica em temas educacionais entre Brasil e Argentina (Protocolo de Criação do Mecanismo Permanente Conjunto em Temas Educacionais), discutiu-se a ideia embrionária de uma universidade vinculada ao bloco mercosulino. A discussão com os demais países membros do Mercosul sobre a necessidade de um espaço físico é discutida em outubro de 2006 durante a XX Reunião da Comissão Regional Coordenadora de Educação Superior, realizada na cidade de Curitiba-PR.

Contudo, dadas as dificuldades financeiras e institucionais do Mercosul em bancar o projeto da criação de uma ‘Universidade do Mercosul’, coube ao Brasil tomar a iniciativa de levar adiante a ideia de se criar uma universidade para integrar os povos latino-americanos, o que, com a ascensão de lideranças progressistas na região, contribuiu para o projeto ser levado a frente (Almeida, 2015).

Assumindo unilateralmente a criação da Unila e propagando-a de uma universidade mercosulina para uma universidade latino-americana, o Brasil amplia a rede de cooperação e interação com todos os países da América Latina. Logo, um Projeto de Lei (PL 2878/2008) para a criação da futura universidade passa a tramitar no Congresso Nacional, enquanto que

uma Comissão de Implantação da Unila – CI-UNILA assume a responsabilidade de preparar terreno para estruturar e dar autonomia à futura universidade.

No Governo Lula, é necessário destacar, também, a política doméstica por meio do Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras – Reuni, que faz parte do Programa de Expansão da Educação Superior e constituído por três ciclos com o objetivo do governo Federal de fortalecer e expandir o ensino superior público (Brackmann, 2010).

Os ciclos, por sua vez, consistiram primeiramente (2003/2006) em criar novas universidades federais de modo a atender a demanda por melhores oportunidades locais e regionais, procurando combater as desigualdades regionais. O segundo ciclo (2007/2012) buscou expandir e reestruturar a oferta de instituições federais de ensino superior (contando com 54 existentes em dezembro de 2007). Por fim, o terceiro ciclo (2008) procurou dar ênfase no estabelecimento de universidades federais em locais considerados estratégicos com mote integracionista e de cooperação internacional. Além da Unila, destacam-se a Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA (2009), a Universidade Luso-Afro-Brasileira – UNILAB (2010) e a Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS (2009).

Finalmente em setembro de 2010 é realizada, para cerca de 200 alunos latino-americanos, a aula inaugural da Unila. Hoje, de acordo com informações disponibilizadas em seu site institucional¹, a Unila contempla 5.231 discentes matriculados em cursos de graduação e 586 alunos em pós-graduações. Os cursos de graduação ofertados contabilizam 29 e os de pós, 12. Já o quadro de docentes é composto por 362 profissionais, sendo 17% integrado por professores estrangeiros (o número de alunos estrangeiros, por sua vez, compreende 30%). A diversidade também é representada por cursos de extensão oferecidos nos idiomas aymara, guarani, creole e quíchua, os quais fortalecem sua comunidade acadêmica eclética.

Ao apresentar esse breve resumo de como se deu a materialização da Unila como política pública, passa-se, a seguir, à discussão do conteúdo discursivo analisado.

¹ Recuperado em 17/06/2019, de <https://www.unila.edu.br/saladeimprensa/unilaemnumeros>.

3.1. Análise do conteúdo discursivo

A análise de conteúdo, como método do presente artigo, permitiu investigar o material representado pelos discursos coletados e codificá-lo de modo a evidenciar a ação e a intenção dos principais atores responsáveis pelo processo de formação da Unila. Dos encontros da Comissão de Implantação da Unila – CI-UNILA, órgão responsável pelos preparativos de implementação da futura universidade, originaram-se dois livros publicados: *Unila – Consulta Internacional. Contribuições à concepção, organização e proposta político-pedagógica da Unila*; e *A Unila em Construção - Um projeto universitário para a América Latina*. Ambos com extenso trabalho em que detalham os primeiros passos do projeto universitário, relatando as etapas do desenho institucional e acadêmico que daria forma a Universidade, serviram de mote para as primeiras análises do trabalho de pesquisa que originou este artigo.

Além desse material, o artigo fundamentou-se nos seguintes documentos: discursos oficiais da presidência da República, notas de imprensa, atas da reunião da Comissão de Implantação da Unila – CI-UNILA, entrevistas de agentes envolvidos na promoção da política pública publicadas em periódicos e revistas e documentos constitutivos do processo legislativo de formação da universidade.

Da composição dos discursos elaborou-se um banco de dados em que, por meio de uma análise qualitativa, pudesse explicar a criação da Unila e suas tratativas. Por meio de *software* apropriado, foi gerada uma *nuvem de palavras* utilizando o banco de dados, revelando, desta forma, as principais inferências no tocante à aplicação da Unila como política pública. O resultado demonstrado por meio da imagem a seguir revela as principais frequências de palavras utilizadas nos discursos dos principais agentes inseridos nos subsistemas analisados.

Demais palavras similares no bojo da especificidade do conteúdo das mensagens são observadas ao notar que os sentidos das mesmas ressaltam a importância da Itaipu no processo, o avanço do ensino sobre áreas até então carentes, além da cooperação e promoção dos agentes envolvidos na implementação da política pública.

A discussão entre os agentes dos subsistemas remete ainda a uma identidade coletiva. A ideia de algo antes inexistente ou diminuído passou a ser materializado por intermédio nos discursos sobre a criação da Unila. Uma universidade que priorize uma cultura regional, latina, americana, latino-americana e por ser estrategicamente localizada na Tríplice Fronteira poderia consubstanciar tal iniciativa. De acordo com a E.M.I. nº 331/2007/MP/MEC, que acompanha a proposição do Projeto de Lei, a Universidade “terá como meta 10.000 estudantes nos cursos de graduação, mestrado e doutorado”, salientando que “preferencialmente, formado por profissionais de todos os países da região”. Em suma, a convergência de uma identidade coletiva que poderia ser manifestada e até mesmo difundida para a sociedade a partir da instalação da Universidade na região.

A discussão remeteria ainda a um discurso identitário latino-americano, o que poderia resultar num novo trabalho explorando essa vertente. É o que manifestam, por exemplo, discursos de agentes do subsistema acadêmico, ao resgatar o pensamento filosófico de que uma mentalidade latino-americana pudesse, a partir do compartilhamento do ensino, ser desenvolvida para gerações futuras (Rojas Mix, 2009). Por enquanto, priorizemos apenas a menção identitária incutida nos discursos sem delinear sua aplicabilidade ou não.

A necessidade de se trazer um significado para a futura universidade se mostra uma tarefa difícil para os agentes dos subsistemas. Do conteúdo das mensagens analisadas não há uma referência que a compare com outra universidade federal brasileira ou mesmo latino-americana. Uma ‘ideia’, um ‘sonho’ e, sobretudo, uma ‘novidade’ são termos que a procuram identificar. Essa novidade só é possível dado o espaço geográfico que simbolicamente a universidade vem representar.

Percebe-se um viés ufanista nos discursos ao abordar a Unila, tomando-a, por fim, como um exemplo ímpar. A ex-diretora do Instituto Internacional de Educação Superior para

a América Latina e o Caribe - IESALC da UNESCO, Ana Lúcia Gazzola, destaca essa importância:

Uma instituição de visão e vocação interdisciplinar, multidisciplinar, cruzando fronteiras. Será uma universidade de passagem, de cruzamentos e intersecções nos campos político, epistemológico e institucional. É um avanço extraordinário. Uma instituição que vai programaticamente colocar alunos e professores latino-americanos em contato, propõe novas formas de interação que evidentemente vão gerar resultados maiores. (Informativo UNILA nº 2, 2008, p.13).

Além da temática do ensino resultar das discussões no âmbito do subsistema do Mercosul, mais especificamente do Mercosul Educacional, os discursos envolvendo a criação da Unila remetem, também, ao processo doméstico de políticas públicas do Macrossistema, sobretudo nas ações do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE lançado em 2007 no Governo Lula e sob a gestão do então Ministro da Educação Fernando Haddad. Tratava-se de uma política federal com o objetivo de melhoria da Educação Básica incidindo sobre os mais variados aspectos da educação em seus diversos níveis e modalidades, bem como dar vazão às metas quantitativas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (Lei n. 10.172/01).

Jorge Samek, presidente da Itaipu Binacional, salienta o vetor educacional como essencial, de modo a romper a tradição economicista a qual reduz as iniciativas integracionistas apenas no âmbito dos acordos de livre comércio. Há, ainda, uma urgência na aprovação do projeto, dado o término do mandato do Governo Lula incidir no dia 1º de janeiro de 2011 (havia tratativas de o projeto iniciar ainda em 2008, contudo somente em setembro de 2010 é que se daria a implementação, mês no qual ocorre a aula inaugural proferida pelo Presidente Lula).

Os discursos também referendam a iniciativa da criação da Comissão de Implantação da Unila – CI-UNILA (Portaria Ministerial nº 43/2008-MEC), um importante veículo do subsistema acadêmico, a qual serviu de intercâmbio até o Projeto de Lei ser sancionado no Congresso Nacional por meio do subsistema legislativo. Ou seja, antes mesmo de a Unila ser

inaugurada, Cátedras e seminários já estavam sendo contemplados no projeto da Universidade.

Projetos de intercâmbio, cooperação internacional entre universidades estrangeiras, participação em seminários e congressos internacionais e a ênfase em cursos distintos na temática de integração e conhecimento voltado a cultura latino-americana também são destaques nos discursos.

Quanto à questão da Universidade ser implementada na região da Tríplice Fronteira, discursos interligam as palavras espaço e futuro, numa clara demonstração de política pública de longo prazo. Em entrevista, Hélió Trindade ressalta que “uma universidade nova somente consolidará seu perfil acadêmico com, no mínimo, duas ou três décadas de funcionamento” e “que os dirigentes universitários dando continuidade ao projeto da UNILA, em consonância com a comunidade acadêmica sejam capazes de conservarem, com qualidade social, seu DNA originário (Trindade, 2014)”.

O discurso do Secretário de Administração do Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia da Argentina, Gustavo Iglesias, já em 2006, apontava a importância do espaço físico da futura Universidade, salientando que uma vez escolhido o espaço para a Unila, este possa não se limitar nos espaços circunscritos, mas elevar a distribuição do conhecimento a outros patamares:

Pode ser uma universidade do bloco, um espaço de informação ou campos integrados de distintas universidades e distintos países. Seja como for, o que importa é termos um espaço de formação que una o particularismo de cada um dos países, onde possamos aplicar a capacidade e o esforço da integração como um marco regional. (Brasil, 2006, p.7).

A colaboração do subsistema técnico é expressa recorrentemente nos discursos. A importância da Itaipu é dada como um importante aliado na criação da Unila e até mesmo imprescindível para a sua construção conforme as menções incutidas nos discursos dos agentes envolvidos na política de criação da universidade. O apoio incondicional para o projeto da Unila, ao ceder o espaço provisório do Parque Tecnológico de Itaipu até o término

da construção do espaço físico própria da nova universidade, revela participação fundamental da Itaipu no processo de formação da política pública.

Zaki Akel Sobrinho, ex-reitor da UFPR, salienta que “o trabalho do professor Hélió, como presidente da CI-UNILA, e a parceria inestimável da Itaipu, conduzida pelo diretor-geral brasileiro, Jorge Samek, têm sido fundamental para o sucesso do projeto (Informativo UNILA nº 6, 2009, p. 5)”.

As menções ao Governo Lula também são importantes destaques no conteúdo dos discursos analisados. A ideia da Universidade da Integração Latino-Americana “é uma encomenda antiga do Presidente Lula ao Ministério da Educação. Ela representa um gesto de aproximação, um desejo sincero de integração do presidente” lembra Fernando Haddad. A Unila é a ‘menina dos olhos’ do presidente Lula, dada a representatividade das regiões e a parceria firmada entre o MEC, a Itaipu e os brasileiros, salienta Rogério Mulinari, Vice-Reitor da Universidade Federal do Paraná numa clara demonstração da preferência da Unila face outras políticas públicas no setor educacional, voltadas à integração regional (IMEA, 2009, p. 101).

Em suma, o macrossistema assiste o desenrolar do processo de criação e implantação da Unila nos demais subsistemas. Da relevância de uma ideia a ser materializada, com o desenrolar positivo do processo de criação da Unila, os discursos se voltam agora a celebrar a conquista de execução da política pública. Com os trâmites legislativos sendo aprovados por unanimidade nas Casas Legislativas, atrelado ao endosso das ações de promoção e divulgação empreendidas pela CI-UNILA, o resultado é a convergência do processo ideacional assumido pelos subsistemas.

A convergência também se dá no envolvimento dos agentes no processo. Se antes as discussões orbitavam com um peso maior ora no subsistema Mercosul ou no subsistema acadêmico, por exemplo, a dinâmica das interações faz com que todos os agentes dos demais subsistemas, com o avanço das negociações, promovam a concretização da política pública. As ações da CI-UNILA, as participações dos agentes técnicos nas reuniões, a trajetória positiva no Legislativo e a promoção capitaneada pelo presidente Lula em diversas

audiências das quais participa perfazem uma estrutura institucional definida e estável. O resultado é a materialização da política pública.

Por fim, do conteúdo analisado na presente pesquisa, o qual foi expresso nos discursos, pode-se extrair as seguintes conclusões: a Unila é um projeto em construção, ou seja, uma instituição de ensino que vai programaticamente buscar alcançar sua missão integrativa (a meta, por exemplo, de vir a compor 10.000 alunos em seu quadro discente, impõe um grande desafio para um empreendimento na área educacional); além de uma política de longo prazo, o espaço representado pela Tríplice Fronteira para a sua instalação é fator preponderante na implementação da política pública e os motes integracionistas para além do âmbito comercial são citados.

Em suma, a necessidade de integrar todos os povos da América Latina por meio de sua influência acadêmica e poder destravar processos integracionistas na região vem consubstanciar os discursos analisados. Um monopólio de políticas que, voltadas aos efeitos positivos advindos da cooperação da futura universidade, reiteram a estabilidade nos subsistemas e marca o desfecho das discussões em prol da implementação da Unila.

Ao articular o processo político do modelo do equilíbrio pontuado desenvolvido no quadro 1, com o processo de criação da Unila, percebe-se convergências satisfatórias. Uma questão marginal à *agenda-setting*, como era o caso de uma universidade para o Mercosul, passa a ser relevante no âmbito das discussões do Mercosul Educacional. Dadas as complicações institucionais e financeiras para sua viabilização, a partir do bloco mercosulino, a questão se expande para novo debate, chamando a atenção governamental. Com o macrossistema, associando ao arranjo institucional a ideia de uma universidade não mais mercosulina, mas latino-americana, fomenta a partir daí a participação e discussão entre os subsistemas envolvidos. O papel do presidente da República é significativo e decisivo nas articulações do processo político. O resultado, a seguir, são ações para aplicar a ideia de uma universidade “original” e “inovadora”, mobilizando a tomada de decisões em prol de sua implementação. Logo, com a expansão das discussões e o consenso dos subsistemas pela criação da Unila, a política pública se concretiza satisfatoriamente.

4. Considerações finais

Baumgartner e Jones (2012) afirmam que mais importante do que avaliar se uma estrutura ou teoria é certa ou errada é a capacidade de verificar até que ponto ela foi proveitosa e em que medida pôde estimular novas pesquisas. Ao utilizar o Modelo do Equilíbrio Pontuado para análise do processo de formulação da Unila como política pública, atingiu-se o objetivo de explicar os motes ideacionais defendidos pelos agentes representados pelos subsistemas e que foram responsáveis para a sua implementação.

A divisão em subsistemas facilitou abordar o problema de pesquisa, a saber: qual foi o conteúdo das ideias apresentadas para embasar a criação da Unila no processo político? Desta forma, ao verificar os momentos pré-decisórios que resultaram na adoção da política pública, percebeu-se uma dinâmica na política dos subsistemas que resultou numa ruptura na tomada de decisões.

Uma ideia anteriormente circunscrita num subsistema distinto, a saber, o subsistema Mercosul, romperia suas discussões para além do seu subsistema, chegando às decisões da agenda do macrossistema e impondo novas diretrizes para a formulação de uma política pública.

A política da Unila consegue demonstrar que a defesa por parte dos agentes que, tomando-a como um empreendimento inovador no campo educacional e integracionista das políticas públicas, concomitante ao fôlego dado ao papel dos discursos de ganho político e social, perpetrados pelos agentes envolvidos no processo político, foram importantes para a concretização de sua implementação.

Verificou-se, assim, um projeto em construção, com motes integracionistas na área educacional e dependente de uma estrutura institucional definida que pudesse levar com êxito sua formulação e posterior implementação. Ao se tratar de uma política de longo prazo e que dependa da legitimação dos futuros governantes é imprescindível que a discussão do projeto inovador da Unila possa ser constantemente avaliada de tempos em tempos.

Cada universidade lida com pesos diferentes de adaptação e a experiência da Unila pode vir a influenciar as práticas de ensino vigentes, bem como propor alternativas de serem replicadas nas demais políticas públicas. A Unila como estrutura interdisciplinar abarca

conceitos distintos para si. A abordagem desses conceitos e a maneira como são utilizados é que tornam materializável o projeto da Unila. A Unila foi e é um discurso simbólico. A projeção para uma política pública que auxiliará a integração latino-americana e que, conforme as tratativas dispostas em seus discursos de criação, simbolizam a ousadia de um projeto inovador.

Referências

Alexandre, S. P. (2015). *A inclusão da diversidade no ensino superior: um estudo sobre a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) numa perspectiva das epistemologias não hegemônicas*. 227 f. (Dissertação de Mestrado). Universidade Nove de Julho, São Paulo, SP, Brasil.

Almeida, L. R. (2015). *O Mercosul Educacional e a criação da Unila no início do século XXI: por uma integração regional via educação*. 149 f. (Tese de Doutorado). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Amorim, C. (2013). *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvirá.

Araujo, D. M. M. (2014). Internacionalização e integração: interfaces, possibilidades e os desafios do Ensino Superior na Unila e Unilab. *Revista Digital do Instituto Latino-Americano de Arte, Cultura e História*: Foz do Iguaçu, n. 3, p. 1-17.

Bardin, Laurence. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability, in american politics*. Chicago: University of Chicago Press.

_____. (2012). From there to here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. *The Police Studies Journal*, Malden, v. 40, nº1.

Birkland, T. A. (2011). *An introduction to the policy process – Theories, concepts, and models of public policy making*. London: M. E. Sharp, 3ª ed.

Brackmann, M. M. (2010). *Internacionalização da educação superior e política externa brasileira: estudo da criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)*. 270 f. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

Brasil. (2001). Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Seção 2 – 10 jan., p. 1.

_____. (2006). Ministério da Educação. *Encontros do MERCOSUL Educacional*. Belo Horizonte.

_____. (2008, janeiro 17). Ministério da Educação. *Portaria Ministerial nº 43/2008-MEC*. Assessoria de Comunicação Social. Brasília, 17 de jan. Recuperado em 02/06/2019, de <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria43.pdf>.

_____. (2007, dezembro 11). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ministério da Educação. *Exposição de Motivos Interministerial nº 00331/2007/MP/MEC*. Brasília, 11 de dezembro. Recuperado em 02/06/2019, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2007/331%20-%20MP%20MEC.htm.

_____. (2008). Projeto de Lei, PL 2878/2008, de 25 de fevereiro de 2008. Dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA e dá outras providências. Câmara dos Deputados, *Atividade Legislativa*: Brasília, DF. Recuperado em 02/06/2019, de www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384520.

Castanheira, F. (2017). *O ambiente acadêmico da UNILA e as estratégias de combate à homofobia, 2010 – 2015*. 114 f. (Dissertação de Mestrado). Instituto Latino-americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino-americana, Foz do Iguaçu, PR, Brasil.

Chibiaqui, E. D. P. (2016). *A vida em comum em sociedades multiculturais: análise das relações sociais e da adaptação dos alunos da Unila em Foz do Iguaçu -PR*. 168 f. (Dissertação de Mestrado). Centro de Educação e Letras, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu, PR, Brasil.

Corazza, G. (2010, julho). A Unila e a integração latino-americana. *Boletim de Economia e Política Internacional*, IPEA, nº 03, 79-88.

Eldredge, N., & Gould, S. J. (1972). Punctuated equilibria: an alternative to phyletic gradualism. In: Schopf, T. J. M. *Models in Paleobiology* (pp. 82-115). San Francisco: Freeman Cooper.

Instituto Mercosul de Estudos Avançados [IMEA], & Comissão de Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. (2009). *A UNILA em construção: um projeto universitário para a América Latina*. Foz do Iguaçu: IMEA.

Informativo Unila. (2008, setembro/outubro). Comissão de Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. *Informativo da CI-UNILA*. Foz do Iguaçu, nº 2.

_____. (2009, agosto). Comissão de Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. *Informativo da CI-UNILA*. Foz do Iguaçu, nº 6.

Lula da Silva, L.I. (2010, setembro 02). *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante aula inaugural da Unila e cerimônia de assinatura do decreto de criação da Comissão de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira*. Foz do Iguaçu – PR.

Ribeiro, F. A. (2016). *Estratégia geoeducacional na cooperação Sul-Sul: uma análise dos projetos das universidades de integração internacional – Unila e Unilab*. 238 f. (Tese de Doutorado). Centro de Ciências, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil.

Rojas Mix, M. (2009). Sobre los compromisos de la Unila. In *UNILA: consulta internacional: contribuições à concepção, organização e proposta político-pedagógica da Unila* (pp. 297-300). Foz do Iguaçu: Instituto Mercosul de Estudos Avançados/Comissão de Implantação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

Thomas, H. (2013). ¿Cómo estructurar la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA)? *Rev IMEA-UNILA*, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 1, 1-22.

Trindade, H. H. C. (2009). UNILA: Universidade para a integração latino-americana. *Revista Educación Superior y Sociedad/Nueva Época*, Caracas, v. 14, n. 1, 147-153.

_____. (2014). A Unila e a ideia de conhecimento compartilhado. Entrevistado por Célio da Cunha. *Integración y Conocimiento*, Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del Mercosur (NEIES-Mercosul), vol. 03, 113-118.

True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2007). Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: Sabatier, P. A. (Ed.) *Theories of the policy process*. (2ª ed., pp. 155-187). Colorado: Westview Press.

Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA). (2019). *Sala de Imprensa. Unila em números*. Foz do Iguaçu. Recuperado em 17/06/2019, de <https://www.unila.edu.br/saladeimprensa/unilaemnumeros>.

Viana, V. S. (2016). *Proposta de Programa de Atenção Psicossocial para estudantes da Unila*. 111 f. (Dissertação de Mestrado). Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil.