

## **A contribuição dos estudos legislativos para entender a ação coletiva e a participação no parlamento brasileiro**

Gabriela Zorzal

Universidade Federal do Espírito Santo

**Resumo:** Embora sólida e ampla, a literatura sobre movimentos sociais, em especial no Brasil, deixa lacunas importantes para se entender a ação coletiva e a participação na esfera parlamentar. Longe de esgotar o debate, esse artigo pretende discutir de que maneira os estudos legislativos podem contribuir, teórica e analiticamente, para entender as interações socioestatais e suas consequências, identificando elementos fundamentais da esfera legislativa. O trabalho defende que os estudos legislativos podem ser combinados à literatura sobre movimentos sociais de maneira mais qualificada dentro dessa agenda de pesquisa.

**Palavras-chave:** Movimentos sociais; Participação; Legislativo.

**Abstract:** Although solid and wide, the social movements literature, especially in Brazil, leaves important gaps for understanding collective action and participation in the legislative. Far from exhausting the debate, this paper intends to discuss how legislative studies can contribute, theoretically and analytically, to understanding socio-state interactions and their consequences, identifying fundamental elements of the legislative. The paper argues that legislative studies can be combined with the social movements literature in a more qualified way within this research agenda.

**Keywords:** Social movements; Participation; Legislative.

### **Introdução**

Este artigo apresenta um esforço teórico de pensar a ação coletiva e a participação no âmbito do Poder Legislativo. Diante das lacunas encontradas na literatura convencional sobre movimentos sociais para observar a relação socioestatal nessa esfera de poder, buscamos reflexões nos chamados ‘estudos legislativos’ como forma de ajudar a pensar teórica e analiticamente essa dinâmica.

A primeira parte do trabalho traz os principais pontos sobre o debate dos movimentos sociais no Brasil tendo como foco a participação, compreendendo esta como um elemento chave que se constituiu enquanto estratégia de atuação dos movimentos sociais nas instituições brasileiras de modo geral para além das práticas disruptivas. Nesse debate, é importante destacar a necessidade de reconhecer a interdependência entre Estado e sociedade civil, admitindo desde já o caráter dinâmico das interações e compreendendo,

portanto, que essa relação pode ser menos conflituosa e mais cooperativas em determinadas situações.

No segundo tópico do artigo, os estudos legislativos entram no debate como uma perspectiva associada por meio da qual é possível compreender melhor a ação coletiva no parlamento brasileiro. Levando em consideração que os movimentos sociais podem atuar em diversos pontos de acesso ao legislativo - desde a formulação da agenda, passando pelo debate, elaboração de projetos e votação, além de apresentação de denúncias, em processos de investigação e fiscalização, e da própria presença em debates ou mesmo manifestações - os estudos dessa área mais específica ajudam a entender a complexidade do campo legislativo, influenciado por variáveis políticas, eleitorais, partidárias, corporativas, entre tantas outras. A reflexão também passa pelo conceito de presidencialismo de coalizão – fundamental para se entender o Legislativo no Brasil, estendendo esse conceito também para a ideia de alianças sócio-políticas.

Vale destacar que as reflexões deste trabalho estão dentro de um projeto de pesquisa mais amplo que estuda os efeitos da interação socioestatal entre movimentos sociais e Legislativo no contexto do desastre do Rio Doce (rompimento da barragem de rejeitos de minério em Mariana, Minas Gerais, ocorrido no dia 5 de novembro de 2015, maior desastre ambiental da história do Brasil). Sendo mais específico, a proposta de tese de Doutorado vai analisar a mobilização do Movimento dos Atingidos por Barragens (Mab) e do Fórum Capixaba em Defesa do Rio Doce junto às Assembleias Legislativas do Espírito Santo e de Minas Gerais, bem como a mobilização legislativa em torno do tema, buscando compreender quais foram os resultados em benefício de uma política de reparação de danos para a comunidade atingida.

### **O debate sobre Movimentos Sociais no Brasil: a participação como estratégia de atuação**

Considerando os movimentos sociais enquanto rede de interações informais estabelecida entre pessoas ou grupos que, em certa medida, compartilham uma identidade (Diani, 1992), a literatura mais recente sobre o tema tratou de deslocar a ação coletiva de um contexto político repressor, onde o Estado ocupa um polo mais negativo (Gurza Lavalle e Szwako, 2015), reconhecendo o uso de outros mecanismos nessa relação socioestatal. No cenário brasileiro, as relações entre Estado e sociedade civil se configuraram nas últimas

décadas a partir de “diferentes modalidades de interação com autoridades legislativas, executivas e judiciárias, de modo a ampliar as chances de serem institucionalmente incorporadas suas demandas” (GURZA LAVALLE e SZWAKO, 2015, p.158).

A partir dessa perspectiva, mostrou-se que os atores sociais organizados não ocupam somente as ruas, utilizando cada vez mais outras estratégias e com características bem menos disruptivas. Conhecer o funcionamento das instituições do Estado e usá-las a seu favor, ampliar a interferência em processos decisórios por meio da participação, ocupar cargos públicos, entre outros mecanismos que se mostram cada vez mais estratégicos e que “com toda essa atuação via instituições, não deixam de ser movimentos sociais”, (DOWBOR, 2019, p.90).

O debate brasileiro contemporâneo sobre movimentos sociais no pós-redemocratização, sobretudo passando pelo tema “participação”, pontua um contexto de grandes transformações nas relações socioestatais. Carlos (2019) explica que, por esse prisma, emerge um enfoque especial no caráter dinâmico das interações em detrimento de uma visão centrada estritamente no Estado ou na sociedade civil como esferas distintas e autônomas. Porém, no âmbito das Teorias dos Movimentos Sociais, faltaram instrumentos conceituais e metodológicos adequados para o estudo das interações socioestatais de modo que explique, segundo Carlos (2019), tanto sua complexidade como seu caráter multidimensional. Para a autora, “após longo hiato, trazer as instituições políticas de volta à análise das interações sociais consiste em relevante complemento às teorias tradicionais dos movimentos sociais” (CARLOS, 2019, p. 171).

Reconhecer a interdependência mútua entre Estado e sociedade civil, salienta a autora, é fundamental para se pensar na incorporação sistemática das instituições no estudo de movimentos sociais. Dessa maneira, supera-se a perspectiva tradicional que coloca a ação coletiva em modelos dicotômicos, considerando que os movimentos sociais atuam para além de mecanismos conflituosos, utilizando, também, estratégias colaborativas e cooperativas e, portanto, formando alianças, mesmo que temporárias, com o Estado em prol de determinados benefícios. Ainda que muitos movimentos sociais se coloquem como oposição às instituições, vários outros mantêm relações muito menos conflituosas com atores políticos.

Na revisão da literatura feita por Abers e Von Bullock (2011), pontua-se que o Estado, nas teorias mais tradicionais que tratam de movimentos sociais foi visto sob dois prismas principais: como inimigo diante do qual se precisa medir forças ou como um ator de pouca relevância. A partir dessa crítica, as autoras propõem fronteiras mais difusas, implicando a não separação rígida entre Estado e sociedade civil e considerando a formação de redes de ação coletiva. Observando o debate a partir da literatura brasileira recente, Abers e Von Bullock (2011) constatam que esta passa pela participação enquanto mecanismo de aproximação entre atores sociais e estatais cuja relação, frequentemente, não se limita aos espaços participativos, se traduzindo, em muitos casos, como uma maior presença de ativistas dentro do próprio Estado.

Nos últimos anos, grande parte da literatura sobre sociedade civil tem procurado analisar a participação de ativistas em arenas de formulação e implementação de políticas públicas, tais como o orçamento participativo e conselhos gestores. Esse processo de construção de novas arenas participativas tem sido, especialmente no Brasil, um processo intenso de aproximação entre atores sociais e estatais. No entanto, as relações entre movimentos sociais e Estado frequentemente extrapolam esses encontros em espaços decisórios formais. (ABERS e VON BULLOW, 2011, p.65).

No Brasil, as autoras encontraram dois padrões nas relações entre movimentos sociais e Estado. O primeiro deles, é traduzido nos casos em que ativistas são incorporados ao aparato estatal a partir de cargos públicos. Nessa situação, os atores coletivos cruzam a fronteira entre Estado e sociedade, utilizando do aparato estatal como mecanismo para dar maior visibilidade às demandas. Essa estratégia, muitas vezes rejeitada sistematicamente pelos próprios movimentos sociais, não deve ser interpretada de forma automática como perda de autonomia ou cooptação, já que não necessariamente implica perda de engajamento. Ao contrário: embora a inserção no Estado traga riscos, esses atores, na maioria das vezes, seguem trabalhando em benefício das demandas sociais anteriormente colocadas.

O segundo padrão é a formação de novos movimentos sociais a partir da interlocução de ativistas dentro e fora do Estado. Nesses casos, grupos da sociedade civil podem criar laços para um trabalho em conjunto, engajando-se em projetos, inclusive, com atores localizados dentro do Estado. Esses casos, segundo Abers e Von Bullock (2011), questionam aquela ideia mais tradicional que observa sempre uma relação conflituosa entre movimentos sociais e Estado.

Os estudos brasileiros mais recentes sobre movimentos sociais passam, segundo Abers, Serafim e Tatagiba (2014), fortemente pelo tema participação, buscando compreender as dinâmicas, processos e resultados de modelos diferentes de inovação democrática e ponderando variáveis importantes de análise, tais como desenho institucional, tradição associativa e vontade política dos governantes. Nesse sentido, os movimentos sociais em contexto brasileiro, sobretudo quando estudados em governos de esquerda, conforme destacam as autoras, não apenas negociam frequentemente com o Estado, mas também agem por dentro das instituições estatais por meio das arenas de participação.

Por conta dessa forte característica, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) admitem que os movimentos sociais brasileiros combinam e transformam uma diversidade de estratégias interativas, identificando quatro rotinas comuns de interação entre Estado e sociedade no país: protestos e ação direta, participação institucionalizada, política de proximidade e ocupação de cargos na burocracia. Tradicionais na literatura, o uso de protestos e ação direta é uma expressão dos movimentos sociais que demonstra a capacidade de mobilização e de pressão para com os atores estatais. As autoras explicam que esse tipo de ação tem como base o conflito, ou se traduz como estratégia para reestabelecer um processo de negociação.

Como participação institucionalizada, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) consideram a forma de interação marcada pelo uso de canais de diálogo oficialmente sancionados, com regras pré-definidas. “Arenas participativas formais são caracterizadas por reuniões públicas e documentadas, que têm o propósito explícito de influenciar decisões específicas sobre determinadas políticas” (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014, p.332). Para exemplificar, as autoras citam o formato do orçamento participativo, de conselho de políticas públicas e de conferências.

O que Abers, Serafim e Tatagiba (2014) chamam de política de proximidade é a forma de interação que acontece por meio de contatos pessoais entre atores sociais e políticos. Nesses casos, os envolvidos utilizam da posição no campo relacional, o que facilita o acesso institucional. Na discussão das autoras, o Legislativo ganha destaque:

Os militantes frequentemente avançam suas bandeiras e objetivos através da negociação direta com os tomadores de decisão (...). A política de proximidade frequentemente tratada como *lobby* ocorre não apenas no Poder Executivo, mas também no Legislativo. Estudos sobre a relação entre movimentos sociais e o Legislativo são raros no Brasil, apesar de que em vários setores de políticas

e em diferentes momentos históricos, movimentos sociais atuaram junto a partidos políticos para que leis ou artigos importantes fossem aprovados. (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014, p.333).

Embora as autoras reconheçam a pouca literatura sobre movimentos sociais e Legislativo no Brasil, elas apontam que a política de proximidade baseada no contato direto é uma estratégia de destaque dessa relação. Com esse recurso, ativistas usam de sua posição como interlocutor reconhecido, capazes de falar diretamente com atores políticos por conta de laços pessoais ou do seu próprio *status*.

Por fim, a ocupação de cargos na burocracia é utilizada por movimentos sociais brasileiros como estratégia para avançar em seus objetivos. As autoras destacam que esse tipo de recurso faz parte de contextos nos quais os governos percebem os movimentos sociais como aliados. Nesses cargos, atores ligados aos movimentos sociais encontram maior espaço para debate e criam conexões personalizadas com atores políticos.

Ainda que modesta, a literatura nos mostra estudos empíricos que ajudam a observar rotinas comuns de interação entre o Legislativo e movimentos sociais (para citar alguns: Carone, 2017; Valente e Romano, 2002; Santos, 2012; Silva e Araújo, 2013; Mazzili, 2020). De modo geral, podemos dizer que os estudos sobre movimentos sociais, desde suas versões mais tradicionais até as vertentes mais contemporâneas, pontuando a literatura brasileira sobre o tema, não abordam de forma profunda e específica o contexto legislativo, que apresenta muitas variações e complexidades, mas nos trazem reflexões que ajudam a pensar sobre essa dinâmica. Diante dessa lacuna, vamos buscar uma contribuição a partir dos estudos legislativos que, embora também não destaquem a ação coletiva de forma sólida e robusta, nos ajudam a compreender essa esfera de poder e sua dinâmica relacional.

### **A contribuição dos estudos legislativos para entender a ação coletiva no parlamento brasileiro**

O Poder Legislativo no Brasil atua, por meio de seus representantes eleitos, recebendo demandas sociais das mais variadas áreas. Os movimentos sociais podem atuar em diversos pontos de acesso ao legislativo, desde a formulação da agenda, passando pelo debate, elaboração de projetos e votação, além de apresentação de denúncias, em processos de investigação e fiscalização, e da própria presença em debates ou mesmo manifestações.

Essa relação, porém, é atravessada por variáveis políticas, partidárias, de interesse, para citar somente algumas, que interferem não apenas no processo, mas nos resultados.

Burstein (1999) nos oferece uma boa sugestão para tratar do assunto, a de encontrar apoio na Teoria da Democracia Representativa, defendendo o argumento de que a influência dos movimentos sociais passa por dois aspectos centrais da política democrática: a concorrência eleitoral e a capacidade da instância política. Para Burstein (1999), a tradição teórica dos movimentos sociais negligenciou elementos básicos da democracia representativa que ajudam a compreender a dinâmica relacional. O representante eleito atua no âmbito político democrático buscando ganhar influência com vistas eleitorais. Sendo assim, a possibilidade da reeleição é um elemento forte na condução de mandatos eletivos e mecanismo chave nas decisões de mandatos. No caso do Legislativo, representantes eleitos buscam apoio público com vistas a reeleição, por isso, os movimentos sociais tendem a obter maiores resultados quanto maior for o apoio da opinião pública. Mas a falta de uma resposta mais efetiva pode vir de outra fonte que não somente uma decisão a partir da percepção eleitoral. É nesse ponto que se deve analisar a capacidade institucional, conforme defende o autor.

A dinâmica legislativa conta com outros elementos que interferem no processo. Burstein (1999) discute o lugar dos movimentos sociais nessa rede diante de grupos de interesse poderosos e de partidos políticos. O autor, porém, coloca os movimentos sociais lado a lado com esses outros atores, embora destaque o caráter de marginalidade que os distingue dos outros. Com relação aos partidos políticos, vale destacar que esses possuem um status organizacional e um papel formal no contexto das legislaturas.

Burstein (1999) registra que pouco se estudou sobre esse tema no contexto legislativo. Nesse âmbito, o autor apresenta duas hipóteses para explicar a dificuldade aparente para se exercer influência no legislativo, ambas apoiadas da Teoria da Representação Democrática. Primeiro, a percepção de que a estrutura legislativa recebe forte influência de grupos mais poderosos, em especial econômicos. Depois, o fato de representantes legislativos levarem em consideração impactos eleitorais. Nesse caso, se a mobilização lutar por uma minoria, é possível que o legislador tenha pouco incentivo para atuar na causa. Para esse tipo de análise, Burstein (1999) sugere estudar não apenas o movimento social, mas também a percepção dos legisladores.

A Teoria da Representação Democrática (Pitkin, 2006; Santos e Avritzer, 2002; Manin, 1999; Urbinati, 2006; Miguel, 2003) também oferece, na visão de Burstein (1999), alternativas para se pensar de que modo os movimentos sociais podem influenciar a ação legislativa e uma delas é a mobilização da opinião pública. A pressão popular pode fomentar uma resposta mais clara e rápida da ação legislativa. Ainda assim, sublinha o autor, a análise não pode se restringir ao processo legislativo. É indispensável observar a fase de implementação, embora, em muitos casos, ela não seja de responsabilidade do legislativo.

Isso acontece porque o processo legislativo não é capaz de garantir, por si só, leis eficazes e que serão colocadas em prática. Assim, o processo legislativo pode culminar em leis vagas, desidratadas ao longo do processo, que concedem muitos critérios aos órgãos executivos (que de fato decidirão sobre sua efetividade), ou, ainda, que a fase de implementação permita que se afaste daquilo que se pretendia. Mas esse tipo de análise não é simples. Quanto mais o contexto for levado em consideração, mais complexa se torna a análise e tal complexidade torna impossível prever quem obterá resultados nessa dinâmica.

Pensar o Legislativo no contexto brasileiro passa pelo conceito de presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988), amplamente discutido nos estudos legislativos. O conceito ajuda a entender o sistema político do país e a própria atuação parlamentar. Com um elevado número de partidos compondo as casas legislativas, o governo pode encontrar dificuldade para obter maioria para implementar suas políticas e, diante desse obstáculo, forma coalizões com partidos heterogêneos de modo a garantir apoio majoritário da instância parlamentar. A formação dessa coalizão é complexa e pode envolver vários mecanismos, como acesso a importantes cargos políticos, liberação de emendas orçamentárias, além de acordos dos mais variados.

Essa coalizão, conforme Freitas (2013), exige certa estabilidade, ou seja, uma capacidade de que os atores envolvidos sustentem os acordos firmados. Mas isso não significa que elas são fortes e permanentes. Elas podem se desfazer ao longo de mandatos, reconfigurando-se a partir da influência de outros elementos, e também sofrem mudanças a partir de cada eleição ou reeleição. Além disso, essa coalizão entre Legislativo e Executivo depende não apenas dos partidos políticos ou do ator político de forma individual. Ela requer uma

negociação mais complexa, com uma face interpartidária (entre os partidos políticos) e outra intrapartidária (com os líderes e os membros que compõem o partido).

Limongi e Figueiredo (2000) refletem sobre como essa coalizão funciona, mostrando empiricamente as altas taxas de aprovação de projetos enviados pelo Executivo ao Congresso Nacional, destacando que a instância executiva na configuração brasileira conta com importantes prerrogativas legislativas, muitas delas exclusivas, e que o governo possui mecanismos para incentivar os partidos a cooperarem com sua agenda de atuação. Além disso, a própria configuração do Congresso Nacional, em especial os privilégios constitucionais do Colégio de Líderes (que reúne os parlamentares que são líderes partidários) contam com incentivos para que os deputados e senadores atuem de determinada maneira, escolhendo, muitas vezes, a cooperação ao invés do conflito. De modo semelhante, Freitas (2013) sugere observar o processo de tramitação das leis para compreender as relações estabelecidas dentro da dinâmica parlamentar.

Quando o Executivo envia um projeto ao Congresso, apenas se inicia o processo legislativo. No interior das Casas, o projeto passará por comissões onde será avaliado sob a coordenação de um relator – nomeado pela presidência da comissão, com anuência dos líderes partidários. Durante esse processo, novas informações sobre a matéria são produzidas e os parlamentares apresentam os pontos de discordância em relação à proposta original do Executivo. Eventualmente, a sociedade civil se manifestará sobre a temática. Segue-se, então, um intenso processo de barganha. O Legislativo é um espaço privilegiado de deliberação dos projetos, onde não só ministros e técnicos do governo manifestam suas preferências. Isto é, ao dar entrada no Congresso, a matéria se torna pública e oposição, coalizão e sociedade civil entram no debate. O Legislativo é, então, a arena onde se constrói o consenso necessário – entre a maioria – para a aprovação da matéria, sendo esse consenso construído por meio da atuação dos legisladores e emendamento dos projetos. (FREITAS, 2013, p.67).

Vale destacar, portanto, que a relação Executivo-Legislativo é atravessada por outros elementos, entre eles, a própria sociedade civil, que muitas vezes atua no Legislativo enquanto uma arena de debate e negociação.

Ao estudar de que maneira os partidos integram o governo dentro da perspectiva da coalizão, Araújo (2016) destaca que a cooperação entre Executivo e Legislativo se dá juntamente com uma transferência da capacidade para influenciar políticas de governo. Dessa maneira, partidos utilizam da coalizão de forma proativa para agregar suas

preferências na formulação e implementação de políticas pública, além de ações de controle. No Brasil, o cenário partidário oferece incentivos para essa configuração a partir da alta fragmentação partidária, do número elevado de partidos nas Casas Legislativas de modo geral, e da dificuldade de se estabelecer uma maioria sem o uso de mecanismos de incentivo, como a formação da coalizão. Em uma perspectiva empírica, Araújo (2016) demonstra que não apenas a análise das propostas de leis pode demonstrar os acordos e os processos de controle político, mas também prerrogativas de controle horizontal, muito utilizadas pelo Poder Legislativo, tais como, requerimentos de informação e propostas de fiscalização e controle.

Discutir a coalizão dentro dos estudos legislativos também nos conduz a olhar para a oposição, ou seja, aqueles atores (partidos ou parlamentares individualmente) que não compõem essa base governista. Ao estudar a oposição dentro do Congresso Nacional, Junqueira (2016) argumenta que existe uma visão muito centralizada no ator governamental junto a sua base e aos líderes partidários, deixando de lado a importante atuação do parlamentar na produção legislativa, que pode ser observada concretamente no interior das comissões temáticas e no debate de projetos de lei. O que acontece no Legislativo, de modo geral, segundo a autora, é que as principais comissões e relatorias se concentram em parlamentares governistas, cuja atuação tende a apoiar as propostas do Executivo com base na coalizão formada entre os dois poderes. Mas os parlamentares de oposição encontram espaço para atuar e atuam, segundo Junqueira (2016), seja apresentando emendas aos projetos ou discursando em plenário.

Nesse ponto, cabe dar maior atenção à organização do Legislativo brasileiro em torno das comissões temática, uma estrutura que, embora possa parecer um processo decisório descentralizado, não funciona dessa maneira na prática. Junqueira (2016) argumenta que essa estrutura não favorece a ação da oposição, pois concentra importantes funções (como a presidência do colegiado e a relatoria dos projetos) em atores previamente alinhados ao governo, e destaca o que considera uma fraqueza institucional das comissões parlamentares, traduzida pelo esvaziamento de seus poderes por meio de dois mecanismos: o poder dos líderes partidários na definição de sua composição e a ausência de um poder negativo. Nesse último caso, a autora se refere ao fato de grande parte dos projetos de autoria governamental tramitarem em regime de urgência e, com isso, serem analisados diretamente em plenário pelas comissões, com menos tempo para o debate, restrição de

participação da sociedade civil e maior pressão pela aprovação. Diante desse cenário, cabe a oposição usar o discurso em plenário como janela de oportunidade.

Os estudos legislativos enfatizam, sobretudo, a relação entre Legislativo e Executivo para a dinâmica política e essa relação é essencial para se compreender a própria atuação parlamentar. Nessa perspectiva, a atuação da sociedade civil em âmbito parlamentar costuma aparecer de forma mais difusa, quando aparece. Ianoni (2017) defende que a ideia de coalizão tem enorme importância explicativa para ajudar a compreender alavancas de ação e decisão política, mas que foi pouco explorada nesse sentido, limitando-se a ideia de presidencialismo de coalizão, que observa as alianças de forma restrita entre Executivo e Legislativo.

A partir dessa crítica, Ianoni (2017) propõe considerar a coalizão para além do contexto institucional, observando, por exemplo, as relações de base social e os interesses em disputa para além dos atores políticos. O que o autor sugere, portanto, é integrar uma perspectiva sociopolítica à já conhecida perspectiva institucional. O conceito de coalizão, segundo Ianoni (2017). No âmbito dos estudos legislativos, se tornou reducionista ao considerar somente a sua dimensão institucional, não incorporando todo o universo exógeno que existe nesse contexto.

Apesar disso, o autor reconhece as contribuições deste conceito para se compreender o ambiente legislativo, mas avança no sentido de que este desconhece outros efeitos, entre eles, os da sociedade civil. Dessa maneira, as coalizões de ordem social, oriundas por exemplo de pressões da opinião pública e da própria atuação de movimentos sociais, também podem funcionar como alavancas para decisões e mudanças políticas. Essa face sociopolítica, no entanto, é difícil de operacionalizar, visto que frequentemente se desenvolve em uma dimensão informal.

Especificamente sobre os estudos legislativos, Ianoni (2017) faz uma crítica importante sobre a tentativa de se medir o sucesso do Executivo no Legislativo por meio do que se chamou de taxa de sucesso, ou seja, aprovação de projetos. Para o autor, esse tipo de análise abstrai todo o contexto mais amplo de debate, não delimita e aprofunda o conteúdo das discussões e, muitas vezes, deixa passar questões substantivas envolvidas nas decisões tomadas no processo (ou na falta de decisões). Apesar da importância desse tipo de análise,

ela precisa, portanto, ser qualificada para que se revele sobre as disputas políticas em torno da tramitação de um projeto. Além disso, Ianoni (2017) argumenta que esse tipo de estudo costuma deixar a sociedade de lado, focando apenas nos atores políticos e na burocracia. Para o autor, não é viável desprezar fatores exógenos no processo decisório do poder público, entre eles, os provenientes da sociedade. E para isso, é preciso considerar a coalizão também em sua face sociopolítica.

A decisão no âmbito legislativo, defende o autor, raramente não passa por algum tipo de participação de grupos interessados em uma agenda específica. Atores sociais atuam e podem interferir no processo decisório e isso não acontece apenas em projetos de lei. Ianoni (2017) nos lembra que nem toda decisão política tem o formato de legislação, por isso, é preciso considerar que a atuação de ordem social também está em outros processos do legislativo. Quando projetos de lei tramitam no Legislativo, atores sociais contrários ou favoráveis se mobilizam em torno do processo, seja por meio dos partidos seja por meio de pressão direta aos parlamentares. Dessa maneira, “as forças sociais têm laços tanto com os partidos e parlamentares como também com atores políticos e burocráticos posicionados em postos decisórios relevantes” (IANONI, 2017, p.184). O autor também salienta o caráter dinâmico dessas coalizões, que são impactadas por momentos de crise e podem passar por inúmeros rearranjos.

Essa ideia mais ampla de coalizão, admitindo-se que ela também ocorre entre atores políticos e atores sociais, ajuda a pensar nos movimentos sociais dentro da esfera legislativa. Embora seja reconhecida essa relação socioestatal, o que inclui tanto a aprovação de uma lei específica como a relação de uma política pública com uma demanda dos movimentos sociais, a relação causa/efeito entre ação e o resultado não é óbvia. No caso da estrutura legislativa, Carone (2017) destaca que, diante desta complexa arena, os movimentos sociais podem desempenhar papéis variados ao longo do processo. Essa interação acontece de diferentes maneiras, desde o reconhecimento dos movimentos sociais como grupo de interesse legítimo para aquelas demandas, apresentação de emendas populares ou projetos de iniciativa popular, ou, ainda, pela presença mais ativa de representantes em espaços de participação, como audiências públicas ou reuniões de comissões temáticas. Carone (2017) sintetiza que, de modo geral, os movimentos sociais encontram dificuldade para atuar dentro da esfera legislativa. Entre os motivos para essa

dificuldade, destaca-se a falta de tradição no uso desses repertórios, recursos financeiros limitados e, ainda, o pouco domínio sobre o funcionamento da arena legislativa.

O conceito de repertório, amplamente discutido na literatura sobre movimentos sociais, compreende, de uma maneira bem simplificada, as formas de apresentação de demandas coletivas que variam ao longo do tempo, acompanhando transformações sociais, culturais, políticas, econômicas e demográficas. O ambiente legislativo apresenta incontáveis maneiras para a apresentação dessas demandas por parte da sociedade civil: exposição de reivindicações em eventos legislativos, atuação por meio de partidos políticos, projetos de iniciativa popular, sensibilização de parlamentares à causa para apresentação de projetos ou para alteração de matérias em tramitação, para além de protestos e manifestações no espaço legislativo. Compreender quais repertórios foram utilizados é importante para observar não apenas a própria mobilização do movimento social, mas, também, qual resposta se obteve da instância parlamentar.

A título de exemplo, ao analisar a aprovação da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) no Congresso Nacional com foco na mobilização do Consórcio de ONGs feministas, Carone (2018) registrou alguns repertórios que foram utilizados e que nos servem de grande ajuda para visualizar a prática da mobilização social. A análise de Carone (2018) tem como referência o processo de tramitação do projeto de lei, mas não se limita a ela. A autora registra uma atuação permanente dos movimentos sociais envolvidos enquanto um grupo de pressão, sempre em processos de negociação junto aos parlamentares.

No momento em que a comissão parlamentar formulava o seu parecer sobre a matéria legislativa, o consórcio atuou por meio das seguintes estratégias: definição conjunta com a relatora sobre as estratégias de ação ao longo da tramitação do projeto; participação em audiências públicas nos Estados e articulação com redes locais para garantir a presença dos movimentos nas reuniões, participação no grupo de apoio e assessoria ao trabalho da relatora e atuação conjunta na redação do parecer; apoio na organização de seminários, inclusive com representantes enquanto palestrantes; além de participação em reunião com representante do Executivo para definir conteúdo final do projeto de lei. Carone (2018) registra ainda que o Consórcio composto por ONGs feminista teve participação ativa em reuniões parlamentares, usou de contato pessoal para negociar pontos divergentes do projeto, além de um destacado trabalho de articulação local com o movimento de mulheres para pressionar parlamentares que discordavam de alguns pontos da proposta. O trabalho

empírico demonstra, portanto, que existem muitas maneiras pelas quais os movimentos sociais podem atuar no legislativo.

É importante destacar, assim como faz Carone (2017), que para além de projetos de iniciativa popular (muitas vezes difíceis por conta do processo de coleta de assinaturas e da burocracia), a tentativa de efetivar reivindicações sociais por meio do Legislativo encontrou apoio na criação de mecanismos de participação popular instituídos tanto na Constituição Federal quanto nas próprias câmaras legislativas. Dessa forma, além de encontrar espaço para isso, os movimentos sociais passaram a ser reconhecidos como atores legítimos para atuar nesse processo por meio da participação.

Se é verdade que existe uma variedade de maneiras por meio da qual os movimentos sociais podem agir em busca de benefícios coletivos dentro da dinâmica parlamentar, por outro lado, o ator político dispõe de ferramentas de mobilização, inclusive para além de propor legislações, como promover audiências públicas, eventos de conscientização, atuar como mediador junto ao Executivo, entre outras. Em contrapartida, também é preciso admitir os aspectos limitadores do Legislativo, tais como, a composição geral do parlamento, a estrutura política, questões de ordem ideológica, além de restrições constitucionais.

Isso significa, portanto, que não há melhor maneira de estudar a dinâmica relacional no parlamento se não a partir de uma combinação que leve em consideração tanto a heterogeneidade dos movimentos sociais quanto a complexidade do Poder Legislativo. As contribuições teóricas aqui expostas deixam claro que esse tipo de estudo requer observar o parlamento para além de sua atuação via processo legislativo, entendendo que a tramitação de projetos de lei é apenas uma das formas de atuação parlamentar. Identificar os outros elementos contextuais é o próximo desafio dessa caminhada de pesquisa.

### **Considerações finais**

Longe de esgotar o debate, o percurso teórico desenvolvido e os conceitos e exemplos empíricos consultados mostram o tamanho do desafio que é estudar a relação socioestatal no Legislativo devido ao seu caráter dinâmico e sua complexidade. Se por um lado as teorias ligadas aos movimentos sociais nos ajudam a pensar sobre o ator social e a ação coletiva; por outro, os estudos legislativos auxiliam no preenchimento de lacunas existentes e na reflexão sobre a dinâmica de poder no contexto parlamentar.

Sobre movimentos sociais, as escolhas teóricas nos apontam alguns caminhos: a dificuldade de estabelecer o nexu causal entre ação coletiva e seus resultados; a necessidade de se admitir a heterogeneidade dos movimentos sociais; a importância de não se limitar a ideia de sucesso e fracasso, considerando, portanto, a existência dos resultados incrementais e periféricos; e o quão salutar é observar o contexto para esse tipo de estudo.

Já os estudos legislativos também ajudam a delimitar certa direção: considerar a coalizão para além da lógica Executivo-Legislativo, admitindo a existência de alianças (ainda que temporárias) com a sociedade civil; a análise de tramitação de projetos a partir de uma perspectiva mais ampla compreendendo que esta não é a única maneira por meio do qual o parlamento atua e que, inclusive, essa ferramenta pode ser utilizada de forma estratégica; e considerar os espaços legislativos de participação como forma de observar a arena de debate, mas sem perder de vista que a relação socioestatal não se desenvolve apenas nesses espaços. Essas são algumas das contribuições dos estudos legislativos para ajudar a compreender a relação socioestatal no âmbito parlamentar.

### **Referências bibliográficas**

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v.57, 2014.

ABERS, Rebecca; VON BÜLLOW, Marisa. Movimentos Sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, n° 28, 2011.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v.31, n.1, 1988.

ARAÚJO, Victor Augusto Silva. Mecanismos de Alinhamento de Preferências em Governos Multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2016.

BURSTEIN, Paul. Social Movements and Public Policy. In: GIUGNI, Marco; MCADAM, Doug; TILLY, Charles (Org.). *How Social Movements Matter*. Minneapolis, London: Minnesota Press, 1999.

CARLOS, Euzeneia. A construção de encaixes institucionais e domínio de agência no movimento popular urbano: mecanismos e configuração. In: GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José (Org.). *Movimentos Sociais e Institucionalização – políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Editora UERJ, Rio de Janeiro, 2019.

**VI Seminário de Ciências Sociais – PGCS UFES. 16 e 17 setembro de 2021, UFES, Vitória-ES.**

CARONE, Renata Rodrigues. Como o movimento feminista atua no Legislativo federal?: estudo sobre a atuação do Consórcio de ONGs feministas no caso da Lei Maria da Penha. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas, 2017.

CARONE, Renata Rodrigues. A atuação do movimento feminista no Legislativo Federal: Caso da Lei Maria da Penha. Lua Nova, São Paulo, 2018.

DIANI, Mario. The Concept of Social Movement. The Sociological Review, v. 40, n. 1, p. 1–25, 1992.

DOWBOR, Monika. Escapando das incertezas do jogo eleitoral. A construção de encaixes e domínios de agência do movimento municipalista de saúde. In: GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José (Org.). Movimentos Sociais e Institucionalização – políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Editora UERJ, Rio de Janeiro, 2019.

FREITAS, Andréa Marcondes de. O Presidencialismo da Coalizão. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2013.

GURZA LAVALLE, Adrian; SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. Opinião Pública, Campinas, v.21, 2015.

IANONI, Marcus. Para uma abordagem ampliada das coalizões. Sinais Sociais, v. 11, n.33, Rio de Janeiro, 2017.

JUNQUEIRA, Andreia. Desvendando o Papel da Estrutura de Comissões para a atuação da Oposição. In: VI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, São Paulo, 2016.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Executivo e legislativo e a nova ordem constitucional. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2000.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n°29, 1999.

MAZZILI, Matheus Pereira. Ativismo Institucional no Poder Legislativo: confrontos políticos, assessores ativistas e frentes parlamentares. Revista Brasileira de Ciência Política, n.31, Brasília, 2020.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D – Elementos para uma teoria ampliada da representação política. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n°51, 2003.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. Lua Nova, São Paulo, n°67, 2006.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de intenções? Revista Educação & Sociedade. Centro de Estudos Educação e Sociedade, Unicamp, Campinas, 2002.

SILVA, Rafael Silveira; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos *agenda holders* no Congresso brasileiro. Revista Sociologia e Política, Curitiba, 2013.

**VI Seminário de Ciências Sociais – PGCS UFES. 16 e 17 setembro de 2021, UFES, Vitória-ES.**

SANTOS, Manoel Leonardo. O parlamento sob influência: lobby e comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados do Brasil. 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Gramado. 2012.

SANTOS, B. de S. & AVRITZER, L. "Para ampliar o cânone democrático", In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.): Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática. Lua Nova, São Paulo, n°67, 2006.