



Considerações para uma agenda de pesquisa: Movimentos Sociais e Poder Legislativo

Gabriela Zorzal¹

RESUMO

O Poder Legislativo é, em termos legais e práticos, uma instituição apta a receber as mais variadas demandas sociais. Nesse contexto, movimentos sociais podem interferir (ou não) em graus diferentes, em diversos pontos do processo legislativo, desde a formulação da agenda, passando pelo debate, elaboração de projetos e votação, além da apresentação de denúncias, em processos de investigação e fiscalização. Essa relação, porém, é atravessada por variáveis políticas, partidárias, de interesse, para citar somente algumas, que interferem não apenas no processo, mas também nos resultados. Embora a atuação dos movimentos sociais e suas consequências para instituições e políticas públicas formem uma agenda de pesquisa já consolidada, menor atenção foi dedicada ao ativismo social no âmbito do Legislativo, tratando-se, portanto, de uma agenda de pesquisa repleta de desafios tanto do ponto de vista teórico quanto metodológico. A partir da literatura que aborda movimentos sociais e suas consequências, este artigo se propõe a refletir sobre esse campo de pesquisa na esfera legislativa para além da análise do processo de tramitação de um projeto de lei.

Palavras-Chave: Movimentos Sociais, Poder Legislativo, resultados.

Recebido em 08/03/2021
Aceito para publicação em 23/02/2022

Introdução

O Poder Legislativo atua, por meio de seus representantes eleitos, recebendo demandas sociais das mais variadas. Nesse contexto, movimentos sociais podem interferir (ou não) em graus diferentes, em diversos pontos do processo legislativo, desde a formulação da agenda, passando pelo debate, elaboração de projetos e votação, além da apresentação de denúncias, em processos de investigação e fiscalização. Essa relação, porém, é atravessada por variáveis políticas, partidárias, de interesse, para citar somente algumas, que

¹ Doutoranda em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). E-mail: gabriela_zorzal@hotmail.com.

interferem não apenas no processo, mas também nos resultados. Embora a atuação dos movimentos sociais e suas consequências para instituições e políticas públicas formem uma agenda de pesquisa já consolidada, menor atenção foi dedicada ao ativismo social no âmbito do Legislativo, tratando-se, portanto, de uma agenda de pesquisa repleta de desafios tanto do ponto de vista teórico quanto metodológico e prático.

A partir da literatura que aborda movimentos sociais e suas consequências, este artigo se propõe a refletir sobre esse campo de pesquisa na esfera legislativa para além da análise do processo de tramitação de uma peça legislativa (projeto de lei, projeto de lei complementar, projeto de emenda constitucional, para citar algumas). Embora fundamental, considera-se que a análise do Legislativo somente em termos do processo de formulação das leis limita o campo de pesquisa por não considerar outras dimensões importantes da dinâmica relacional entre atores sociais e atores políticos.

Assim sendo, o argumento central deste artigo é que estudar o ativismo social dentro do Legislativo requer um olhar ampliado que leve em consideração aspectos para além das etapas de formulação das leis. Este trabalho é, portanto, um convite para se pensar elementos que importam para esse tipo de análise, apontando alguns aspectos importantes da relação entre movimentos sociais e instituição legislativa. Tais elementos podem interferir não apenas no processo de uma peça legislativa, acelerando a tramitação ou desidratando o seu conteúdo, mas também para além de tal processo.

Movimentos Sociais e seus resultados

O trabalho seminal de Gamson (1990) despertou a atenção para o debate sobre as consequências dos movimentos sociais e a permeabilidade do sistema político. Gamson (1990) trabalhou a ideia de resultados dos movimentos sociais sob a perspectiva de uma dicotomia sucesso/fracasso, entendendo o sucesso como um conjunto de resultados que geram novas vantagens para aqueles beneficiários da causa e/ou geram aceitação e legitimidade para aquele grupo enquanto porta voz de uma demanda. Não é à toa que este trabalho é posicionado como ponto de partida de muitas discussões sobre o tema, tornando-se base para inúmeros estudos e também impulsionando uma literatura robusta a respeito dos perigos de restringir a análise de movimentos sociais à oposição fracasso/sucesso.

Considerando a análise sob a ótica do “sucesso/fracasso” limitante, Giugni, McAdam e Tilly (1999) pontuam que os resultados dos

movimentos sociais variam de acordo com as circunstâncias, levando em consideração, em especial, as características do contexto político, que pode facilitar ou restringir ações e, por consequência, o impacto dos movimentos. Efeitos políticos mais práticos, como uma mudança na legislação, por exemplo, são mais fáceis de observar e medir. Mas, destacam os autores, os movimentos sociais podem gerar mudanças mais sutis no âmbito social ou cultural que exigem um esforço maior de análise. Em outras palavras, a ação coletiva dificilmente se limita a mudanças políticas práticas, podendo resultar no fortalecimento de identidades, na criação de contraculturas, na mudança de atitude, entre outros resultados que, embora difíceis de observar e mensurar, são igualmente importantes. Tais considerações levam às dificuldades de se estabelecer onexo causal entre movimentos sociais e resultados.

Outra observação colocada por Giugni, McAdam e Tilly (1999) a respeito do trabalho de Gamson (1990) é o olhar sobre o próprio movimento social. Os autores consideram os movimentos sociais como grupos complexos que podem ter objetivos diferentes e divergências sobre qual estratégia deve ser adotada. Dessa maneira, dentro de um mesmo grupo, alguns podem considerar um determinado resultado com um sucesso, enquanto outros atores podem discordar. Em outras palavras, o sucesso de um movimento social é, em grande medida, uma avaliação subjetiva, o que torna a dicotomia fracasso/sucesso ainda mais problemática.

Para Tilly (1999), os movimentos sociais envolvem uma dinâmica interacional contínua a partir de três elementos principais: participantes envolvidos em maior ou menor grau com a causa, detentores de poder para os quais as reivindicações são direcionadas e uma população em nome da qual a ação coletiva se desenvolve. Essa rede se torna ainda mais robusta com elementos adicionais, como ativistas contrários, mecanismos de repressão, cidadãos simpáticos à causa, entre outros.

Por conta da extensão e complexidade das relações, o estudo sobre movimentos sociais se constitui em um desafio analítico sempre apto a revisões. Para Tilly (1999), definições sobre movimentos sociais não devem ser vistas como falsas ou verdadeiras, e, sim, como mais ou menos úteis para casos específicos. De qualquer forma, uma definição sobre movimentos sociais vai passar, invariavelmente, pela dimensão causal, ou seja, pelas características constituintes do movimento estudado rumo a análise dos resultados obtidos.

Outros efeitos dos movimentos sociais que devem ser levados em consideração são aqueles que se refletem na vida dos ativistas e na rede que os conectam. A transformação na vida dessas lideranças é um efeito que importa,

ainda que não seja um resultado em termos de atendimento de demandas e benefícios coletivos. Esse exemplo demonstra aquilo que Tilly (1999) chama de subprodutos dos movimentos sociais, em outras palavras, resultados periféricos que precisam ser levados em conta. Esses aspectos adjacentes tornam ainda mais complexa a tarefa de rastrear resultados de movimentos sociais porque vão além das demandas explícitas da ação coletiva. Diante disso, aquele padrão “sucesso” e “fracasso” dificilmente vai descrever esse conjunto de efeitos de forma satisfatória.

Em uma revisão da literatura sobre movimentos sociais e seus resultados, Bosi, Giugni e Uba (2016) organizam a produção sobre o tema em três principais eixos: indivíduos, políticas públicas e instituições. No primeiro eixo estão as questões relacionadas a mudanças pessoais de ordem biográfica, uma tentativa de explicar porque, quando e como as pessoas participam das atividades de movimentos sociais. Outra parte das pesquisas sobre consequências dos movimentos sociais se concentrou em resultados nas políticas públicas. De forma geral, vários estudos demonstraram que o impacto nas políticas depende de estrutura de oportunidades, tais como aliados institucionais, estruturas estatais e regimes políticos. Por último, a maior parte dos estudos sobre o tema se concentrou nas mudanças institucionais a partir dos movimentos sociais. Bosi, Giugni e Uba (2016) destacam, nesse eixo, os estudos sobre a institucionalização dos movimentos sociais, processo que pode funcionar como uma alavanca para que movimentos sociais alcancem seus objetivos se tornando mais profissionais e cooperando com autoridades estatais.

Olhar para os Movimentos Sociais a partir do Poder Legislativo é, em certa medida, observar uma sinergia entre esses três eixos de pesquisa que foram muitas vezes vistos separadamente, esforço, inclusive, apontado como necessário por Bosi, Giugni e Uba (2016). Uma casa legislativa (municipal, estadual ou federal) no contexto da democracia brasileira, é composta por parlamentares eleitos que não formam necessariamente um grupo homogêneo (e melhor que seja assim). O perfil dos legisladores (e também a composição partidária) é, portanto, uma variável que importa para os resultados dos movimentos sociais ao atuar nessa esfera de poder. Mudanças nas políticas públicas e mudanças de caráter institucional também podem partir do legislativo por meio de sua atividade central – a elaboração de leis –, mas também podem ser vistas em outros instrumentos do Legislativo, tais como audiências públicas, mediação junto a outros poderes, processos investigativos e de fiscalização, entre outros. Além disso, outros fatores influenciam essa dinâmica, tais como grupos de interesse, o próprio Poder Executivo e a opinião pública. Dito isso,

para estudar o ativismo social no âmbito Legislativo é preciso entender como este se constitui enquanto um lugar possível para a atuação dos movimentos sociais.

O Legislativo como lugar de atuação dos movimentos sociais

Em torno de estratégias de ações específicas, os movimentos sociais tentam influenciar o Estado, mobilizando pessoas e recursos. E uma das formas de fazer isso é por meio do Legislativo. Vale reforçar que boa parte da literatura acumulada sobre o tema acabou por se concentrar nas relações dos movimentos sociais com a esfera Executiva. Em contrapartida, estudos que se debruçam sobre o Legislativo acabaram por dar especial atenção ao processo de tramitação de leis, um processo essencial, mas que não se constitui na única forma de atuação parlamentar.

Sobre o tema, Burstein (1999) sugere se apoiar na Teoria da Representação Democrática para pensar os movimentos sociais no âmbito do poder Legislativo, pontuando dois aspectos principais da política democrática que restringem a atuação dos movimentos sociais, quais sejam, a concorrência eleitoral e o limite da capacidade de atuação. Ao olhar para democracia representativa para observar os movimentos sociais, Burstein (1999) pondera que os atores políticos são movidos por questões eleitorais, um fator que restringe os resultados da ação coletiva porque, na maior parte das vezes, o representante eleito coloca a reeleição como critério importante para tomada de decisão política. A verdade é que, pontua o autor, governos democráticos nem sempre fazem o que a maior parte da sociedade quer e parte disso acontece por causa da influência de grupos de interesse que detém grande poder, sobretudo econômico. Um outro aspecto importante é o limite da capacidade de atuação de cada instituição dentro da estrutura de governo.

No caso do Legislativo que, além da concorrência eleitoral, tem relativamente pouca capacidade de execução em termos constitucionais e orçamentários, Burstein (1999) pontua que os movimentos sociais não conseguem o que querem porque, em alguns casos, a maioria do eleitorado quer outra coisa. E quanto maior e mais resistente a maioria eleitoral for com relação a alguma determinada política, menor será o impacto dos movimentos sociais em termos de mudanças na legislação, por exemplo.

É na Teoria da Democracia Representativa que Burstein (1999) vai encontrar maneiras pelas quais os movimentos sociais conseguem potencializar

sua influência na estrutura da ação legislativa. Uma dessas estratégias é a mobilização da opinião pública, capaz de ampliar a percepção a respeito do tamanho do apoio a causa. Esse investimento é capaz de tornar mais sólidas preferências que pareciam minoritárias. Em contrapartida, o Legislativo também tem suas estratégias para atuar nesse jogo político. A ação legislativa pode culminar em leis vagas ou que concedem muito critério aos órgãos executivos. Isso significa que restringir a análise ao processo legislativo pode gerar conclusões enganosas. Para Burstein (1999), nesse contexto não existem conclusões definitivas sobre quais recursos, estratégias e oportunidades permitem que algumas organizações tenham mais resultados que outras.

De fato, entre as estratégias utilizadas pelos movimentos sociais estão as de cunho legislativo (criação de novas normas, substituição de normas existentes ou suspensão de leis em vigor). Sobre esse aspecto, Amenta e Caren (2004) defendem uma mútua influência entre movimentos sociais e poder estatal e propõem uma nova base de análise a respeito de ganhos de movimentos sociais relacionados ao Estado, qual seja, a ideia de benefícios coletivo em diferentes níveis. Um deles pode ser o próprio processo político, com a obtenção ou alteração de políticas públicas locais institucionalizadas de maneira rotineira para aqueles que delas necessitam ativamente representados pelo grupo reivindicante. Outro nível é a inclusão de ativistas dentro da própria burocracia estatal por meio de eleição ou nomeação. Nesse caso, o representante pode orientar estudos, procedimentos, tomadas de decisão ou até mesmo a execução de programas. Em resumo, ao ganhar representação na burocracia estatal, os movimentos sociais podem influenciar políticas ao longo do processo, incluindo a colocação de temas na agenda, a especificação de seu conteúdo, bem como a implementação.

Ao trazer a ideia de benefícios coletivo em diferentes níveis, Amenta e Caren (2004) nos convidam a um desafio de ordem conceitual, teórica e metodológica para tentar compreender os impactos dos movimentos sociais. Enfrentar tal desafio requer olhar para uma dinâmica relacional. Para isso, os autores apresentam quatro questões centrais. Começando da mais simples e generalista, é preciso levar em conta que a mobilização coletiva tem, em alguma medida, uma eficácia em si mesma. A ideia é de que tudo o que ajuda na mobilização de um grupo acaba por levar a obtenção de algum tipo de ganho, que pode ser de ordem mais objetiva (uma nova legislação ou a criação de uma política pública, por exemplo) ou subjetiva (reforço da identidade coletiva ou ampliação do debate). Por si só, a habilidade de mobilizar diferentes recursos é fundamental para o impacto dos movimentos. O segundo argumento se

concentra nas estratégias utilizadas, considerando que algumas são mais eficazes que outras na medida em que representam maior chance de produzir resultados. Parte importante dessa estratégia é a identificação clara da reivindicação e a capacidade de mobilizar os participantes, fatores que aumentam o reconhecimento da causa por atores estatais.

O terceiro argumento de Amenta e Caren (2004), esse de ordem mais conjuntural, registra que o contexto político interfere nas estruturas de oportunidades dos movimentos sociais, resultando em elementos mais ou menos favoráveis para a obtenção de benefícios coletivos pelos ativistas. Uma vez que a mobilização é feita, o principal elemento que influencia o impacto é o contexto político. Esse contexto leva em consideração a abertura e a capacidade dos Estados. Dessa forma, quando esses apresentam estratégias inclusivas e capacidade forte, a probabilidade de que os movimentos sociais obtenham impactos positivos é maior. Por outro lado, em Estados com menor capacidade de implementar políticas, os impactos tendem a ser menores ou mais reativos. Esse aspecto mais conjuntural trata de questões históricas do Estado e de suas instituições políticas, incluindo políticas públicas, processo de democratização, formato de representação política, nível de centralização do poder, fatores de exclusão social, sistema eleitoral, entre outros componentes dessa estrutura política. O argumento, amplo e abstrato e, ao mesmo tempo, fundamental, gera grande dificuldade de operacionalização para análise, conforme reconhecem os próprios autores.

Por último, levando em consideração que a ação coletiva é mediada politicamente, argumenta-se que as condições políticas determinam as consequências dos movimentos sociais. Dito de outra forma, a produção de resultados é mais provável nos contextos em que tais resultados também interessam a instituições e atores políticos, pois esses encontram benefícios em se mobilizar a favor de tais resultados. Nessa perspectiva, o foco não está nos indivíduos, na forma organizacional ou no contexto político, mas na mediação. Pensando de forma mais específica em um contexto legislativo, Amenta e Caren (2004) pontuam que o apoio institucional em uma ação coletiva pode gerar ganho ou perda de capital simbólico para atores políticos, inclusive com implicações eleitorais. Isso acontece porque um segmento do eleitorado pode estar disposto a votar a partir do engajamento daquele agente político à causa. Ativistas também podem usar isso de modo a se beneficiar, direcionando ações para se ajustar a aspectos do contexto legislativo, inclusive induzindo agentes que poderiam ser neutros ou indiferentes a se engajarem à causa.

Em outro trabalho, Amenta et al. (2010) afirmam que é muito provável que os pesquisadores concluam que os movimentos sociais geram pouca ou nenhuma influência, como em questões amplas ligadas a estruturas nacionais, as que dependem de muitos recursos materiais, assuntos de âmbito militar ou ainda sobre os quais a opinião pública se mantém forte e contrária. Mas, no final das contas, não existe um padrão. A verdade é que, destacam os autores, não existe uma estratégia, contexto ou organização específicos capazes de potencializar resultados, embora falem de elementos que sejam mais produtivos em um contexto do que em outro. Um desses contextos é quando atores estatais enxergam benefícios em atuar em prol do grupo representado pelo movimento social em questão, como ampliação de perspectivas eleitorais, por exemplo.

Como apontam Amenta et al. (2010), essa ideia nos leva ao modelo de mediação política que pondera que, para que um movimento seja influente, atores políticos precisam vê-lo como potencialmente facilitador de seus próprios objetivos, aumentando ou solidificando suas coalizões eleitorais, ganhando a opinião pública, aumentando o apoio a objetivos governamentais, por exemplo. Em outras palavras, o argumento da mediação política sustenta que os desafiantes precisam alterar estratégias e formas de ação dependendo de contextos políticos específicos, como o nível de democratização na política, o regime partidário no poder e o nível de burocracia em torno do tema, de modo a maximizar sua influência. A mobilização, portanto, acaba por ser, dentro dessa perspectiva, um ingrediente menor para os quais existem substitutos disponíveis. E, no final das contas, ainda que pareça que, em alguns casos, os movimentos pouco importem em termos de grandes mudanças, eles podem ter exercido influência em outras etapas do processo, como a inclusão do tema na agenda política ou ainda a alteração em políticas já existentes.

Os argumentos de Amenta e Caren (2004) podem ser úteis para pensar a prática dos movimentos sociais em âmbito legislativo. Nesse sentido, não obter êxito no processo legislativo (na criação de uma legislação, por exemplo) não quer dizer, necessariamente, que a ação coletiva não obteve resultados ou que esses não foram positivos. É preciso levar em conta que a mobilização em arena legislativa pode apresentar resultados periféricos importantes e a ampliação do debate em audiências públicas, bem como o reforço de identidades coletivas, são apenas algumas dessas possibilidades. Além disso, também é preciso olhar para o Legislativo levando em consideração o contexto, ou seja, elementos constituintes que influenciam no processo de tomada de decisão política.

O contexto legislativo para além da tramitação de projetos

Analisar o Legislativo exige admitir a presença de diferentes forças em disputa para além do movimento social. No contexto brasileiro, é importante registrar que o Legislativo municipal, estadual ou federal é composto por parlamentares (vereadores, deputados estaduais e federais ou senadores) de partidos diferentes, com objetivos políticos diversos. Em outras palavras, o perfil do legislador é um elemento importante para análise.

Sobre esse elemento, Banaszak e Whitesell (2017) chamam atenção para a relação do ator político com a causa em questão e com determinado movimento social, o que chama de ativismo institucionalizado ou interno. Nesses casos, o representante eleito pode ter uma ligação direta com aquela causa, em partes tendo sua identidade até mesmo definida por ela. Este é um aspecto capaz de reconfigurar completamente a ação coletiva, podendo torná-la mais potente. Outra dimensão importante é a forma que o ativismo assume nesse contexto. Dentro de uma instituição, o ator geralmente vai encontrar limites nas práticas que são próprias da instituição onde está inserido. Por isso, segundo os autores, ativistas que estão localizados dentro da burocracia estatal tendem a assumir uma posição menos radical porque esbarram em limites institucionais.

A partir de um estudo sobre o ativismo de mulheres da estrutura de governo norte-americana, especialmente dentro de legislaturas nacionais e estaduais, Banaszak e Whitesell (2017) defendem que este pode acontecer dentro e fora da esfera legislativa e que essa perspectiva é muito útil para analisar mudanças em políticas públicas, em outras palavras, resultados dos movimentos sociais. Inclusive, os autores pontuam que ativistas institucionais encontram oportunidade de influenciar políticas em vários pontos do processo político. Essa influência pode acontecer desde a definição da agenda, buscando espaço para questões centrais do movimento social em questão, passando pela formulação e legitimação de políticas públicas, além do processo de implantação e avaliação de políticas. Isso significa também que dependendo de onde o ativista está (se na esfera executiva ou legislativa), este pode ter mais acesso a uma ou outra etapa do processo.

Por outro lado, esses atores encontram uma variedade de maneiras por meio das quais podem agir em busca de benefícios coletivos. Especificamente sobre o âmbito legislativo, Banaszak e Whitesell (2017) explicam que o parlamentar dispõe de ferramentas variadas 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. Vale reconhecer e registrar que o ativismo interno é diferente do externo porque o contexto institucional gera grande influência em termos de acesso dentro do aparato estatal podendo facilitar a conquista de mudanças concretas e importantes, embora estar dentro da burocracia não garanta melhores resultados.

Outro elemento importante são os partidos políticos. Piccio (2016) argumenta que considerar esse elemento ajuda a estabelecer uma conexão causal mais robusta sobre os efeitos dos movimentos sociais. Dispostos a ter sucesso nesse desafio, os movimentos sociais não apenas não podem ignorar o papel dos partidos políticos, como precisam investir nessa relação, ampliando o apoio de grupos de referência potenciais mediadores em arenas institucionais. Dessa maneira, a autora defende que os partidos se constituem como barreira fundamental para que as demandas dos movimentos sociais consigam acesso ao ambiente institucional. Campo de pesquisa pouco estudado, as relações dos movimentos sociais com partidos políticos podem dizer muito sobre a influência do primeiro nas políticas públicas na medida em que os partidos, essenciais para o funcionamento das democracias modernas, já se constituem naturalmente como canal de representação política, instrumento de mediação entre os cidadãos e o Estado. Essa interação, conforme explica Piccio (2016), se dá em especial a partir de três aspectos centrais: vulnerabilidade eleitoral, envolvimento cumulativo e coerência de identidade.

O primeiro deles, a vulnerabilidade eleitoral, diz respeito a lógica de que os atores envolvidos nesse processo vão empregar estratégias viáveis para a manutenção e a sobrevivência de suas organizações, ou seja, a busca pelo apoio eleitoral. A participação em atividades partidárias e em movimentos sociais é considerada pela autora tendo como base a literatura existente cumulativa e não substitutiva, se constituindo como o segundo aspecto da relação. Em outras palavras, membros do partido podem se engajar em atividades de movimento social e isso acontece, em especial, em temas de grande repercussão. Por fim, a relação entre movimento social e partido político tem como base uma mínima sobreposição de identidade, uma coerência. O raciocínio é simples: é mais provável que o partido político seja aberto a movimentos que possuem questões ideológicas correspondentes e cujos temas não contradizem seus próprios interesses tradicionais. Sobre os efeitos dos movimentos sociais nos partidos

políticos, Piccio (2016) apresenta duas formas de operacionalização, a primeira com foco nos discursos e a segunda na organização.

Nos discursos políticos, o impacto pode ser observado na maneira como partidos incorporam os temas em sua agenda. No segundo caso, pode ser observado na maneira como eles introduzem mudanças em seu ambiente organizacional, formando, por exemplo, grupos de trabalho específicos ou ainda estabelecendo ligações com outras organizações. Os efeitos podem ser observados em vários estágios do processo, inclusive na criação de propostas legislativas na esfera parlamentar, conforme pontua Piccio (2016).

O elemento partidário pode, portanto, maximizar uma agenda social, aumentando a possibilidade de que as demandas ganhem atenção e se institucionalizem. No campo metodológico e teórico, analisar essa relação é tarefa complexa e a sugestão deixada por Piccio (2016) é observar a relação com os partidos exatamente como parte de um conjunto mais amplo de interação.

O perfil dos legisladores e os partidos políticos são elementos intrínsecos ao parlamento que exercem influência na atuação dos movimentos sociais em arena legislativa. Outros elementos, porém, também podem atuar nessa dinâmica, ainda que de forma transversal, compondo essa rede de relações em pontos externos à esfera parlamentar. Burstein (1999) cita os grupos de interesse, sobretudo ligados à área econômica, como potenciais influenciadores das decisões legislativas.

Os grupos de interesse, que podem se apresentar na forma de um ramo empresarial, por exemplo, são capazes de exercer forte influência em decisões pontuais sobre determinada agenda legislativa. De acordo com Burstein (1999), esses grupos se organizam quando percebem falhas no aparato estatal em termos da representação de seus próprios interesses, aos poucos, adquirem espaço e influência, e entram na disputa dentro da arena estatal.

É a partir da atuação desses grupos que Burstein (1999) reflete que governos democráticos muitas vezes não fazem o que a sociedade quer. Às vezes a causa pode ser o que a maioria das pessoas realmente suspeita: alguns grupos são especialmente poderosos e podem obter o que eles querem mesmo quando a sociedade se opõe. Mas também existem outras razões para a falta de resposta, uma das quais recebe destaque no trabalho de Burstein (1999): o limite das capacidades das instituições, particularmente as legislativas. O autor admite a complexidade desse tipo de análise. Para ele, até podemos fazer amplas previsões sobre quais mudanças serão afetadas e em quais circunstâncias, mas

não sobre quais mudanças são mais prováveis de ocorrer ou quais atores são mais propensos a obter resultados positivos em determinados contextos. Assim, embora a política democrática ofereça às organizações de interesse a oportunidade de competir por influência, a complexidade e a intensidade da competição torna praticamente impossível prever quem vencerá.

Sugerimos, portanto, que ao invés de olhar somente para o processo legislativo e seus resultados, o pesquisador se debruce sobre as relações que são constituintes desse processo. Neste trabalho trouxemos apenas três elementos possíveis para essa reflexão (perfil dos legisladores, partidos políticos e grupos de interesses), que podem ser pensados em uma perspectiva mais práticas, constituindo-se até como variáveis de análise. É preciso levar em consideração, no entanto, que quanto mais admitimos a extensão dessa rede, mais complexo o estudo se torna e mais indefinidas e temporárias são as nossas respostas.

Considerações Finais

É comum que pesquisas a respeito do Poder Legislativo se debrucem sobre o processo de tramitação de propostas legislativas. E esse esforço é essencial se levarmos em consideração que o processo legislativo (criação, alteração ou supressão de legislações) é, de fato, uma atuação central dessa esfera de poder. A defesa apresentada neste artigo é por um olhar mais ampliado por considerar limitante estudar movimentos sociais nessa esfera a partir somente da tramitação de projetos legislativos.

O estudo de movimentos sociais e seus resultados já demonstrou a necessidade desse olhar mais amplo ao incorporar o contexto em análises desse tipo para além da ideia de sucesso/fracasso. No âmbito legislativo, defendemos o mesmo raciocínio. Entender que um grupo em questão obteve sucesso junto ao Legislativo a partir da aprovação de uma legislação e que, por contraposição, fracassou diante de um arquivamento, é uma sentença simples demais para um objeto de estudo tão complexo.

Isso porque a função legislativa é somente uma das constituintes dessa esfera de poder. Ou seja, o Legislativo pode desempenhar sua função por meio de outras frentes de trabalho (processos de investigação por meio de Comissões Parlamentares de Inquérito, debates em audiências públicas, além da mediação de interesses junto a outros órgãos, para citar alguns). Isso significa que ainda que um grupo não alcance um objetivo específico por meio de uma legislação, pode alcançá-lo por meio de outros mecanismos. Em contrapartida, fazendo o

exercício oposto, é fundamental registrar que a aprovação de determinada matéria não significa, automaticamente, que o movimento social em questão obteve resultados positivos. A complexa dinâmica legislativa mostra que projetos podem ser desidratados ao longo do processo, vetados posteriormente pelo Executivo, questionados judicialmente, ou ainda, resultarem em leis vagas e pouco efetivas.

Diante disso, a proposta aqui apresentada é que o processo legislativo seja considerado nesse tipo de pesquisa como um elemento de análise que não pode ser visto de forma isolada, mas, sim, em sua natureza relacional junto a outros aspectos. Longe de esgotar essa rede que exerce influência sobre o processo de tramitação das leis, este trabalho citou três elementos relacionais importantes para reflexão: o perfil dos legisladores, os partidos políticos e os grupos de interesse. Tais elementos podem, dependendo do objeto de pesquisa, serem convertidos em variáveis para análises empíricas. Para finalizar, esse artigo teve como foco pensar essa questão a partir de uma reflexão teórica, cabendo, portanto, um esforço posterior e complementar de pensar tais questões em uma perspectiva metodológica e prática.

Referências

AMENTA, Edwin; CAREN, Neal; CHIARELLO, Elizabeth; SU, Yang. The Political Consequences of Social Movements. *Annual Review of Sociology*, n.36, 2010.

AMENTA, Edwin; CAREN, Neal. **The Legislative, Organizational, and Beneficiary Consequences of State-Oriented Challengers**. The Blackwell Companion to Social Movements, 2004.

BANASZAK, Lee Ann; WHITESELL, Anne. **Inside the State: Activism within Legislative and Governmental Agency Forums**. Oxford Handbooks Online, 2017.

BOSI, Lorenzo; GIUGNI, Marco; UBA, Katrin, The Consequences of Social Movements: Taking Stock and Looking Forward. In: BOSI, Lorenzo; GIUGNI, Marco; UBA, Katrin (Org.). **The Consequences of Social Movements: Policies, People and Institutions**. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-38, 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.

GAMSON, William. **The strategy of social protest**. Belmont, CA, Wadsworth, 1990.

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

PICCIO, Daniela R. The impact of social movements on political parties. In: BOSI, Lorenzo; GIUGNI, Marco; UBA, Katrin (Org.). **The Consequences of Social Movements: Policies, People and Institutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

TILLY, Charles. From interactions to outcomes in social movements. In: GIUGNI, Marco; MCADAM, Doug; TILLY, Charles (Org.). **How Social Movements Matter**. Minneapolis, London: Minnesota Press, 1999.

Considerations for a research agenda: Social Movements and Legislative Power

ABSTRACT

The Legislative Power is, in legal and practical terms, an institution able to receive the most varied social demands. In this context, social movements can interfere (or not) to different degrees, at different points in the legislative process, from the formulation of the agenda, through the debate, the elaboration of projects and voting, besides to the presentation of complaints, in investigation and fiscalization processes. This relationship, however, is crossed by political, party and interest variables, to name just a few, which interfere not only in the process, but also in the results. Although the actions of social movements and their consequences for public institutions and policies form an already consolidated research agenda, less attention was paid to social activism within the Legislative, therefore, it is a research agenda full of challenges both in the theoretical and methodological point of view. Based on the literature that discuss social movements and their consequences, this article proposes to reflect on this field of research in the legislative, beyond the analysis of the process of processing a bill of law.

Keywords: Legislative, Social Movements, results.