

006

ESTADO E DEMOCRACIA - REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA



SESSÕES TEMÁTICAS

III ENNEPCP ANAIS

ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA SOBRE MOVIMENTOS SOCIAIS

Jéssica Pádua Batista (UFPI)

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa analisa a forma como legisladores brasileiros abordam a temática dos Movimentos Sociais (MS), e como as demandas dos movimentos são institucionalizadas através de propostas legislativas. A importância deste estudo decorre do levantamento do caminho histórico dos movimentos, com o reconhecimento de suas causas no meio social e político.

O Brasil tem um histórico peculiar de construção da cidadania, conforme ensina José Murilo de Carvalho (2007), através dos três pilares da cidadania: direitos sociais, políticos e civis, respectivamente, em uma clara inversão da ordem democraticamente coerente descrita por Marshall (1967), em alusão à experiência inglesa. Desse modo, na década de 1980, quando ocorreu a redemocratização no Brasil, acreditava-se que o poder de votar e escolher livremente os representantes seria suficiente para solucionar os problemas sociais (CARVALHO, 2007).

O entusiasmo da população era tanto que a Constituição Federal promulgada em 1988 recebeu o nome de Constituição Cidadã, em razão de possibilitar uma maior participação popular, criando espaços de interferência destinados a criar políticas públicas, como os Conselhos Gestores (DAGNINO; TATAGIBA, 2010).

Diante deste novo contexto político de institucionalidade participativa, a dinâmica da interação dos Movimentos com os Estado sofreu profundas alterações, e aos MS incorporaram a atuação por dentro da máquina estatal em seu repertório (DAGNINO; TATAGIBA, 2010). Assim, os movimentos sociais têm um amplo conjunto de meios pelos quais apresentam suas reivindicações, tão heterogêneos quanto às diversas categorias de movimentos.

Ainda sobre o processo de redemocratização, é importante ressaltar que houve uma manifestação social gigantesca no país, denominada Diretas Já, que contou com a participação de grandes chefes políticos e diversos líderes de movimentos sociais, como Lula, presidente do Partido dos Trabalhadores (PT), evento que ganhou destaque nacional (CARVALHO, 2007).

A primeira eleição após a redemocratização elegeu Fernando Collor, mas um conjunto de fatores, entre eles, a própria inabilidade do presidente, levou novamente a população às ruas, dessa vez pelo *impeachment* do presidente. Na eleição seguinte, Fernando Henrique Cardoso vence e assume o Executivo, em 1994, sendo reeleito para novo mandato em 1998 (CARVALHO, 2007)

Quatro eleições após a reabertura democrática, Luís Inácio Lula da Silva, líder do PT, ascendeu à Presidência da República, sendo o primeiro membro de um partido de esquerda, e militante de movimento social, a chegar ao cargo máximo do executivo nacional.

O contexto apresentado é importante para calcar o problema da presente pesquisa, que é: *Em que medida a ascensão de um partido de esquerda ao poder executivo impactou na produção legislativa sobre a temática dos Movimentos Sociais?*

Partimos da hipótese de que a vitória do PT influenciou no aumento da legislação a respeito da temática dos Movimentos Sociais. Contudo, a mera variação numérica não abrange todos os aspectos que envolvem a solução do problema.

Devido à intensa participação dos Movimentos Sociais na reabertura democrática, a outra hipótese é a de que partidos e atores políticos de esquerda tenham destaque na apresentação dos Projetos de Lei voltados aos Movimentos Sociais. Em seguida, devido à alta fragmentação partidária presente no congresso, também há projetos em consonância com o polo direito do espectro ideológico. Então, o objetivo da pesquisa é examinar, qualitativamente, a produção legislativa sobre Movimentos Sociais no período entre 2001 e 2018, realizando uma avaliação mais profunda dos Projetos de Lei produzidos desde a campanha eleitoral e a eleição em 2001 que marca o início do lapso temporal pesquisado e a análise do conteúdo do que foi produzido.

Desse modo, o objetivo secundário do trabalho é fazer um levantamento quantitativo explorando os autores, os partidos e como a atuação dos movimentos atravessam as fronteiras entre a sociedade e o governo, e como as reivindicações desses movimentos são legitimadas através da atividade legislativa. No aspecto temporal, pretende-se verificar as diferentes quantidades de projetos, que podem aumentar ou diminuir a cada ano do período analisado, considerando a agenda do executivo e os partidos governistas e opositores.

Para responder à pergunta proposta e atingir os objetivos mencionados, optou-se por uma pesquisa de cunho exploratório, sistematizando e classificando cada Projeto de Lei a partir dos seguintes critérios:

- identificação do Projeto de Lei (PL), explicitando ano de apresentação, autor, Unidade Federativa, Partido Político¹;
- Situação de tramitação na Câmara responde se o projeto foi arquivado, está em andamento ou já foi transformado em norma jurídica, representando um indício de que o projeto vai impactar na realidade nacional;
- Movimento abordado e Posição do projeto em relação ao MS²; e, por fim,
- o local onde o MS é citado (no texto da lei ou na Justificativa).

A análise dos dados permite indicar quais partidos e autores têm maior quantidade de Projetos de Lei sobre os Movimentos Sociais. Além disso, a análise da posição do PL em relação aos movimentos poderá sinalizar se a alteração legislativa trouxe uma produção concreta em relação aos MS ou apenas tratou da temática de forma superficial, com meras citações. Por fim, a identificação da posição ideológica dos PL demonstra quais MS foram contemplados na produção do tema.

OS MOVIMENTOS SOCIAIS NA VIDA PÚBLICA BRASILEIRA

Os estudos das teorias dos Movimentos Sociais estão em contínua transformação. Esse processo é correspondente à constante mudança da própria sociedade, visto que o homem é um ser em constante desenvolvimento. No Brasil, as primeiras manifestações sociais foram voltadas para a abolição da escravidão, ainda no século XIX, quando finalmente os escravos foram libertos, e milhares de pessoas foram lançadas às ruas, expulsas das fazendas onde eram escravizadas, sem escolas, terras ou emprego (CARVALHO, 2007).

Com o crescimento das indústrias no país surgiu o movimento operário que, seguindo a influência dos anarquistas no final da Primeira guerra mundial, resultou em uma greve geral, em 1917, movimento provocado por comerciantes e operários que reivindicavam por melhores condições de trabalho. Em 1922, ex-anarquistas fundaram o Partido Comunista do Brasil, causando divisão entre os anarquistas e o enfraquecimento do movimento operário. O movimento operário conquistou alguns direitos civis, mas não alcançou a cidadania política (CARVALHO, 2007).

¹ A identificação visava a verificar se os partidos de esquerda têm maior número de projetos, variável que responde parte do problema, na medida em que a agenda do executivo tende a se relacionar de maneira mais próxima com as demandas da esquerda.

² Verificação da forma como o MS é mencionado no projeto, positivamente, exaltando suas ações, ou negativamente, tecendo críticas ou criminalizando alguma conduta realizada pelos MS.

Na década de 30, os movimentos políticos estavam maiores e mais organizados, abrangendo vários estados e incluindo os mais diferentes grupos sociais. Em 1932, houve a revolução constitucionalista em São Paulo, e em 1935, outra revolta, liderada pelo movimento político Aliança Nacional Libertadora (ANL), influenciado pelo Partido Comunista. Essas revoltas permitiram que os chefes do Exército excluíssem membros com ideias mais radicais, medida que facilitou a ideia que Getúlio Vargas tinha de extinguir o regime constitucional, desencadeando o golpe de 1937 e instaurando o Estado Novo. (CARVALHO, 2007).

Os anos 1970 foram propícios para o surgimento de novos repertórios de ação coletiva e a ocupação dos espaços públicos (AVRITZER, 1997). Quando esses fenômenos eclodiram, ao constatarem que eles não eram reações irracionais de indivíduos isolados, mas, em geral, era uma movimentação concatenada, solidária e ordeira de milhares de pessoas, longe da ideia de revolução armada, como havia acontecido nos séculos anteriores, era necessária uma explicação, o que gerou as teorias dos Movimentos Sociais (ALONSO, 2009).

Os meios, as pessoas e as reivindicações dos Movimentos Sociais modificam-se e evoluem historicamente. Tratando-se de uma instituição inventada, os Movimentos Sociais poderiam dissipar-se ou sofrer uma transformação para algum modelo de política completamente diferente, comparado com as formas de política conhecidas de base local. Os Movimentos Sociais dependem intensamente de empreendedores políticos para sua eficácia e longevidade, uma vez que tais movimentos se constituíram em um determinado panorama político. (TILLY, 2010).

No Brasil, o aumento da participação surgiu como pleito da Sociedade Civil, no decorrer da luta pela redemocratização do regime. A partir do final da década de 1970, a intensificação dos problemas sociais e a crise do setor público abriram espaço para o questionamento do padrão centralizador, autoritário e excludente que marca a relação entre as agências estatais e os favorecidos pelas políticas públicas, assim como para a percepção da incapacidade do Estado em arcar com as demandas sociais. O tema da participação incorporava as expectativas em relação à democracia a ser construída: uma democracia inclusiva, a partir da ativação da mobilização e do poder das classes populares (TATAGIBA 2008).

No período do regime militar havia reivindicações relacionadas às classes, redistribuição de renda, direitos civis e políticos, período em que movimentos sindicais e estudantis se destacaram e, inclusive, militavam conjuntamente por demandas análogas, mantendo o Estado como inimigo comum e social. Com a redemocratização e ampliação dos direitos políticos, a relação entre Estado e sociedade se reconfigura e seus contornos atenuam, e até se dissipam, em certa medida, casos em que os ativistas agem dentro do Estado ou o governo amplia a liberdade de os movimentos manifestarem suas premissas (CARDOSO, 1994).

Em razão dessa nova dinâmica, o PT, na década de 1990, se aproximou das esferas estatais, em grande parte como consequência da maior inserção na política institucional naquele momento. Contudo, essa aproximação não representou uma diminuição significativa na interação do partido a atores da sociedade civil organizada. Ainda é possível perceber que junto à cúpula petista há influência dos movimentos e das organizações sociais, até mesmo entre aqueles que ocupam cargos eletivos e de confiança, e demonstram uma importante conexão entre o Estado e a sociedade civil organizada por meio do PT (AMARAL, 2011).

A política de proximidade funciona através de contatos pessoais entre atores do Estado e da Sociedade Civil. Atores específicos obtêm destaque através de sua posição em um campo relacional, que lhes confere um nível de consideração tal que lhes faculta dispensar as mediações institucionais e/ou estruturas rituais que facultam acessos. Tem um aspecto clientelista, mas utilizado para ampliar direitos coletivos, nesses casos, os militantes frequentemente avançam suas bandeiras e objetivos através da negociação direta com os tomadores de decisão, tanto no Legislativo quanto no Executivo, sendo frequentemente tratado como *lobby*, pois usam sua influência para atingir os resultados pretendidos. Já na ocupação de cargos na burocracia, para alguns Movimentos Sociais brasileiros, ocupar posições no governo é uma estratégia comum para o avanço de seus objetivos. Quando governos são entendidos como aliados dos movimentos, esse meio torna-se mais comum, como aconteceu no Brasil (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

Os Movimentos Sociais não são estáticos e se reinventam, dependendo do contexto histórico, os movimentos brasileiros passaram por diversas fases que foram abordadas na literatura nacional. Cardoso (1994) analisa a trajetória desses movimentos na literatura, separando em duas fases: a primeira fase é “a emergência heroica dos movimentos” na década de 1970 e a outra fase de institucionalização, a partir da década seguinte, mostrando as diversas roupagens dos movimentos, em contrapartida à conjuntura histórica.

Os anos 1970 foram um período produtivo no campo das ações coletivas. Naquele momento, “novos” sujeitos políticos começaram a se destacar, como consequência do processo de urbanização do país e o aumento das demandas sociais no regime militar. Nesse contexto, a população encontrava nas associações comunitárias um ambiente de intervenção política através de uma pluralidade de organizações populares que viraram instâncias privilegiadas de manifestação dos conflitos sociais, como os grupos de mulheres e organizações ambientalistas (SCHERER-WARREN; LUCHMANN, 2015).

Quando começou o processo de democratização, nos anos 1980, com o pluripartidarismo e um novo arranjo do gerenciamento das políticas públicas, iniciou-se outra fase, que não foi automática, pela dinâmica dos próprios movimentos, mas porque havia outro contexto político dentro do qual os movimentos atuavam (CARDOSO, 1994). Nessa década, houve dois marcos nas mobilizações sociais: o Movimento pelas Diretas Já, que reuniu mais de um milhão e meio de pessoas em São Paulo, em abril de 1984, que foi liderado por partidos políticos que lutavam pela redemocratização do Brasil; e o advento da Constituição Federal de 1988 (SCHERER-WARREN; LUCHMANN, 2015).

A construção dos espaços públicos, como os Conselhos Gestores e os Orçamentos Participativos, manifesto na Carta Magna, inaugurou novos meios de articulação entre os atores, representando o saldo positivo das décadas de luta pela democratização. A partir de então, grande parte das energias participativas migraram para esses espaços institucionais, que foram fundamentais na consolidação dos meios de participação da sociedade civil na gestão da sociedade (DAGNINO, 2002).

Assim, os Movimentos Sociais passaram de um conjunto de pessoas com reivindicações desordenadas em face ao Estado, a um grupo organizado que se articula, negociando com os governantes, sem perder sua autonomia.

Laços, seja com representantes eleitos ou nomeados em um órgão estatal específico, com atores partidários ou com especialistas de subcampo de política pública, poderiam ser tomados como índice de capacidade político-relacional. Tais laços constituem índice adequado, pois refletem alianças ou portas para arranjos organizacionais que podem facilitar ou dificultar as interações com atores civis, e tendem a aumentar ou bloquear suas chances de acesso ao Estado e à cristalização de suas demandas e interesses (LAVALLE, 2017, p. 32).

Com maior abertura para participar institucionalmente, os movimentos passaram a questionar sua identidade e discurso, visto que a própria ideia de Movimentos Sociais estava intimamente relacionada à espontaneidade e a suas identidades particulares, o que dificultou a implantação desses modelos de atuação em conjunto com a administração pública, o que trouxe o alargamento da esfera pública e a inclusão da esfera privada, na medida em que o privado também se tornou político (CARDOSO, 1994).

No governo Lula, já nos anos 2000, o tema da “participação da sociedade” estabeleceu espaço para o ajuste inovador de diferentes métodos e rotinas, aumentando as chances de ingresso e influência dos movimentos sobre o Estado, porém, com variações setoriais importantes. Pelo enfoque das relações Estado e movimento, o governo expandiu as possibilidades em relação aos padrões estruturais de interação, o que não necessariamente resulta em ampliação do acesso aos direitos de cidadania, atendimento das agendas do movimento em curto prazo ou fortalecimento das redes dos Movimentos Sociais no longo prazo (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

Modelos históricos de relação Estado/movimentos em vários setores do governo demonstraram a heterogeneidade do Brasil, e a liderança do PT, que possibilitou a presença de aliados dos Movimentos Sociais em postos-chave dentro do Estado, formou um padrão peculiar de administração, portanto, definir a base ideológica dos partidos que protagonizam essa interação é de extrema importância para a pesquisa (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

O PODER LEGISLATIVO

A Constituição Federal de 1988 determina que o Poder Legislativo brasileiro é bicameral, constituído pela Câmara dos Deputados, composta pelos representantes eleitos pelo povo, através do sistema proporcional, e em número proporcional à quantidade de habitantes de cada Estado e o Senado Federal, eleitos através do sistema majoritário e em número igual para todos os Estados.

No processo legislativo, via de regra a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos³. Posteriormente, o Projeto de Lei é votado nas duas casas legislativas e, em seguida, é enviado para sanção presidencial.

No entanto, devido à elevada fragmentação ideológico-partidária do corpo legislativo, esse processo nem sempre ocorre de forma linear, sendo necessário analisar certos aspectos, antes de entrar na análise do objeto da pesquisa.

³ Indivíduo que, como membro de um Estado, usufrui de direitos civis e políticos por este garantidos e desempenha os deveres que, nesta condição, lhe são atribuídos.

PARTIDOS POLÍTICOS E IDEOLOGIA PARTIDÁRIA

Com a intensa participação dos Movimentos Sociais no processo de redemocratização, houve a transição dos líderes para o Estado, inclusive com o movimento das Diretas Já, que foi conhecido pela intensa participação dos partidos políticos. Porém, a necessidade de definir a conexão dos Movimentos Sociais com os políticos decorre do fato que partidos já existentes no regime autoritário continuaram no cenário, tendo em vista que o pluripartidarismo não vetou a participação dos referidos partidos, e, assim, verificar-se-á quais partidos se destacam na promoção das demandas sociais.

Na primeira eleição direta, vários partidos estavam fascinados pelas ideias econômicas liberais, em oposição aos partidos que primavam pelo desenvolvimentismo democratizado. O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), formado por dissidentes do PMDB, inclinou-se para o liberalismo, planejando, para o país, um “choque de capitalismo”. Em consonância, o Partido Democrata Cristão (PDC) e o Partido Liberal (PL) também defenderam um programa liberal. O PDS, partido do extinto regime militar, já havia se adequadado às ideias do livre mercado, desde a crise em 1983. O PFL, mesmo apresentando um candidato que se declarava nacional-desenvolvimentista, demonstrava uma crescente tendência liberal. Em contrapartida, o PMDB, o PDT e o PT seguiram para outro extremo, o desenvolvimentismo em sua versão nacionalista e distributivista (SALLUM, 2003).

O advento da Constituição de 1988, que permitiu a organização dos sistemas institucionais de participação, com destaque para a criação dos conselhos gestores nos vários campos de políticas públicas, causou novas expectativas no desempenho e estrutura de diversos setores da Sociedade Civil no Brasil. Simultaneamente a esse processo, acompanha-se a crescente entrada do PT nos governos municipais e estaduais, inovando na criação de programas, como o já conhecido Orçamento Participativo (SCHERER-WARREN; LUCHMANN, 2015).

Haja vista a importância dos Movimentos Sociais na construção do sistema partidário nacional, é importante identificar o que significa ideologia e as posições políticas de esquerda e de direita, bem como a construção histórica do conceito, temas que serão expostos a seguir.

O uso das categorias esquerda e direita para indicar preferências políticas remete ao fim do século XVIII, na reunião dos Estados Gerais durante a Revolução Francesa. Os representantes do igualitarismo e reforma social sentavam-se à esquerda do rei, e os representantes da aristocracia e conservadorismo, à direita. O que, originalmente, refletia diferença entre a defesa da ordem ou da mudança, ao longo do século XIX, a distinção entre esquerda e direita passa a ser relacionada com a diferenciação entre liberalismo e conservadorismo (TAROUÇO; MADEIRA, 2013).

As definições das posições de direita e esquerda continuam a ser reinventadas. Com o crescimento do movimento operário e a propagação da concepção marxista, a aceitação da posição de esquerda passa a englobar a defesa dos interesses da classe proletária, e em razão disso, a direita passa a ser relacionada com a defesa do capitalismo e da burguesia como principal interessada no livre mercado (TAROUÇO; MADEIRA, 2013).

No Brasil, a direita corrobora a autoridade do Estado para que a propagação das ideias de igualdade não provoque lesão à ordem; em contrapartida, a esquerda questiona a autoridade do Estado quando ele tenta controlar os Movimentos Sociais e políticos igualitaristas, apesar de demandá-la na sua função redistributiva.

Desta forma, os atributos que indicam um posicionamento mais à esquerda são: regulação do mercado, planejamento econômico, economia controlada, análise marxista, expansão do Estado de bem-estar e referências positivas à classe trabalhadora. Já os atributos que indicam uma posição mais à direita são: menções positivas às forças armadas, livre iniciativa, incentivos, ortodoxia econômica, limitação do Estado de bem-estar e referências favoráveis à classe média e grupos profissionais em contraponto aos operários (TAROUÇO; MADEIRA, 2013).

Porém, apesar de, teoricamente, as posições político-ideológicas estarem bem definidas, ainda há um subdesenvolvimento político que provoca instabilidade no sistema partidário e sua incapacidade de representar efetivamente os interesses sociais (RODRIGUES, 2009).

Para a presente pesquisa, as posições ideológicas dos partidos serão consideradas a partir do trabalho de Maciel, Alarcon e Gimenes (2018), que reúne três *surveys*, de acordo com as escalas desenvolvidas por Wiesehomeier e Benoit (2007), pela Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP (2010) e Pesquisa Legislativa Brasileira – PLB (2013). Os partidos mais à esquerda do espectro são o PSOL, o PCdoB e o PT; o PSB e o PDT se mantêm centro-esquerda. O PMDB se destaca no centro, e a direita é formada pelo PSC, PP e DEM.

Quadro 1 - Posições dos partidos políticos brasileiros no espectro ideológico segundo resultados de experts *surveys* e da média do autoposicionamento ideológico dos parlamentares

PARTIDOS	WIESEHOMEIER; BENOIT	ABCP	PLB
PSOL	2,95	1,4	2
PCdoB	4,96	2,3	1,43
PT	6,37	2,9	2,62
PSB	7,5	3	3,43
PDT	8,38	3,33	4,5
PCB – PPS	10,38	4	3
PMDB	11,5	4,2	4,58
PSDB	13,46	4,6	4,1
PTB	13,6	5	4
PSC	15,62	5,2	6
PP	16,78	6	6
DEM	17,33	6,2	6,4

Fonte: Maciel, Alarcon e Gimenes (2018), adaptado de Tarouco e Madeira (2015, p. 32) e da Pesquisa Legislativa Brasileira (2013).

A primeira escala, desenvolvida por Wiesehomeier e Benoit (2007), classificava os partidos políticos até 20, onde a esquerda era o 1 e a direita era o 20, conforme questionário enviado aos especialistas brasileiros. Já a segunda pesquisa foi realizada entre os pesquisadores das áreas temáticas de partidos políticos, durante o encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, em 2010, e a escala variava de 1 (extrema esquerda) a 7 (extrema direita). A Pesquisa Legislativa Brasileira desenvolvida com a colaboração de Zucco Júnior (2011), analisa a posição dos próprios parlamentares e considera entre 1 esquerda, 5 centro e 10 direita (MACIEL, ALARCON, GIMENES, 2018).

No entanto, os questionamentos sobre a classificação ideológica realizada em todas as edições da pesquisa de Zucco Júnior (2011) apontam que há considerável estabilidade no modo como os parlamentares identificam a si e a seus pares. Os partidos brasileiros estão organizados no espectro ideológico de maneira bastante compatível com o que seria esperado pela comunidade acadêmica. O PSOL é o partido mais à esquerda; o DEM aparece, pela primeira vez, como partido mais à direita; e o centro é ocupado pelo PMDB, em companhia do PPS e do PSDB (ZUCCO JÚNIOR, 2011).

Zucco Júnior (2011), em sua pesquisa, revelou uma regularidade empírica demonstrada nos dados. É tendência entre os parlamentares brasileiros se afirmarem à esquerda de onde “efetivamente” estão localizados. Esse fato foi identificado por Pierucci (1987) e Rodrigues (1987) como a “Direita Envergonhada”. A hipótese pela qual esse fenômeno ocorre é que a direita envergonhada esteja relacionada às heranças do regime militar, e ao inconveniente que pode causar ao político que se manifestar “de direita”. Recentemente, o antigo PFL iniciou um processo de “modernização,” que incluiu a indicação de figuras mais jovens para posições de destaque do partido, e a própria mudança no nome e sigla do partido, se tornando o DEM. Atualmente, se considerados os avanços nos discursos, pautas e manifestações nesse âmbito do espectro, esses grupos políticos que se declaravam mais à esquerda tendem a ser suplantados por uma “direita orgulhosa” (MACIEL, ALARCON, GIMENES, 2018).

Cresce, então, a possibilidade de uma nova onda conservadora, dado o reaparecimento de uma direita mais nítida, que surgiu nos protestos de 2015, com um viés mais conservador. Assim, as pautas da esquerda, que não envolvem só o aspecto político-econômico voltam com mais força através dos Movimentos Sociais, incluindo os valores pós-materiais e se afastando do cenário político tradicional, devido ao sentimento generalizado da população que não se vê representada.

REPRESENTAÇÃO NO BRASIL

A inclusão da sociedade civil nos espaços públicos de participação, que permitiu a partilha de poder entre os atores sociais e o Estado, de maneira mais próxima, reivindicou uma nova interpretação da teoria participativa, que exigia melhores condições de inclusão e autodeterminação. Os diversos meios de informação e as várias formas de comunicação e influência que os indivíduos empregam por meio da mídia, Movimentos Sociais e partidos políticos refletem as nuances da representação em uma sociedade plural, ao *tornar o social político* (URBINATI, 2006).

Para Pitkin (1967), um governo representativo deve ter conteúdo substantivo: as pessoas realmente agem através de seu governo, e não são meramente receptores passivos de suas ações. Um representativo governo não deve apenas estar no controle, nem somente promover o interesse público, mas também ser sensível às pessoas.

Neste período pós-redemocratização, a influência dos Movimentos Sociais e as modificações institucionais ocorridas desde então, têm dado lugar a estruturas formais de participação dos cidadãos no processo de formulação das políticas públicas (ALMEIDA, 2011). Habermas (1996) citado por Urbinati (2006) considera que as formas extraparlamentares de autorrepresentação demonstram espontaneidade política e certa harmonia na relação entre Estado e Sociedade.

A participação cidadã, por muito tempo esteve condicionada à solução dada pelo liberalismo para o problema da soberania, que seria exercida por meio do consentimento outorgado através do sufrágio, ainda que limitado, era o meio de representação política. Aqui, tem-se o conceito de representação política como equivalente a agir pelo outro, como delegado autorizado. Havia a ideia de que o líder político internaliza a generalidade social ou decifra o interesse de todos, e as instituições são voltadas para a construção desses ideais, sendo o voto o meio de potencializar os interesses dos indivíduos e, ao mesmo tempo, instrumento de controle e responsividade dos representantes (ALMEIDA, 2011).

Este desenho tradicional das instituições foi considerado capaz de operacionalizar a soberania, e causou distanciamento entre as esferas social e política. As eleições expressavam as preferências dos eleitores ao considerar cada indivíduo de maneira matematicamente igual ao instrumentalizar a participação. Portanto, todos os cidadãos têm o mesmo direito de aprovar sobre quem teria poder, e os representantes decidem por todos, partindo da suposição de que o indivíduo, no momento eleitoral, estabelece as diversas escolhas em relação às suas preferências, bem como dá seu veredito a respeito das agendas desenvolvidas (ALMEIDA, 2011).

Com a insatisfação do cidadão e a necessidade de maior interação Estado-sociedade entre as eleições, as teorias participativas e deliberativas passaram a apostar na necessidade de balancear a influência da elite sobre o Estado, na admissão de novos atores sociais no processo deliberativo e na melhoria dos métodos de acesso à participação. Essa é uma iniciativa no intuito de ampliar a participação política para além dos habituais grupos de interesse e pressão, de maneira a aliar diferentes cidadãos e ampliar as questões de natureza política. O destaque é que essas transformações impactam na própria maneira de perceber representação, passando a ser assimilada de forma mais dinâmica e plural, sem restrições ao mecanismo eleitoral (ALMEIDA, 2011).

Ainda que as dificuldades das instituições políticas como representantes da população possam elucidar parte da resistência contra o sistema político, existem pesquisas que demonstram que as propostas de mudança são restritas ao combate à corrupção, que não atingem os dilemas da desproporcionalidade de representação regional deixados pela ditadura, a fragmentação partidária e o alto gasto com campanhas individuais e da formação de coalizões parlamentares para garantir a governabilidade da agenda legislativa, ou seja, os impasses relacionados caracteristicamente ao *presidencialismo de coalizão*, assim como a insuficiência de informação e contribuição da população, que em muitos casos se resume ao voto, com a política em um país de práticas autoritárias e seletivas (BASTOS, 2017).

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

O presidencialismo de coalizão é o termo criado por Abranches (1988) para designar o arranjo político-institucional que se desenvolveu no Brasil, que combina proporcionalidade, multipartidarismo, presidencialismo e organiza o Poder Executivo com base em grandes coalizões, que são formadas pelos parlamentares eleitos para representar a população. A coordenação política entre o Legislativo e o Executivo que dá viabilidade ao Executivo para governar, pois se tiver apoio das maiorias consegue a aprovação das agendas (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

Esta forma de o poder Executivo buscar governabilidade, se deu em razão do sistema proporcional de votação. Através desse método, o presidente eleito tem mais votos que o seu partido pode conseguir nas casas legislativas, devido à alta fragmentação partidária, tornando de extrema importância a aquisição de apoio parlamentar mediante alianças com partidos, o suficiente para a formação da base (ABRANCHES, 1988).

Porém, o apoio dos congressistas ao governo não é absoluto, e sua fidelidade maior é partidária, em vez de governista, como se percebe nas situações em que o apoio ao governo enfraquece quando há descordos partidários na coalizão presidencial. Isso porque o parlamentar segue as lideranças do partido, em detrimento do governo, se não houver acordo entre eles. Dessa forma, a base de sustentação política tem dois eixos, o partidário e o regional. Assim, dependendo da distribuição das vagas no legislativo, pode ser inviável formar até mesmo pequenas coalizões (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

A dinâmica desse fenômeno, inicialmente ajudou a estabilizar um sistema fragmentado, desorganizado, no qual frequentemente há infidelidade partidária e indisciplina, causando uma crise permanente. Avritzer (2016, p. 10) desenvolveu três limites que levaram o presidencialismo de coalizão de “*fator de estabilidade a produtor de instabilidade*”: a alta fragmentação partidária, resultado da facilidade de fundar partido político; as alianças com diversos partidos e a necessidade de nomear ministros de determinados partidos para manter algum equilíbrio e, por fim, como esse acesso ao executivo viabilizou o aumento da corrupção.

Nem sempre a necessidade de coalizão se desdobrou em corrupção. No início, era apenas a consequência do sistema presidencialista e das regras eleitorais que incentivavam o voto personalizado, combinado com normas institucionais de organização do Legislativo, que formou esse modelo peculiar.

Essas regras constitucionais e regulamentos legislativos conferem ao executivo e aos líderes dos partidos da coalizão governista os meios para promover a cooperação do legislativo e neutralizar os incentivos para que legisladores se comportem de forma individualista. O fato é que a centralização do processo decisório, por meio da concentração de poderes institucionais nas mãos do presidente e líderes partidários, produziu efeitos consideráveis no funcionamento dos resultados da atual experiência democrática (LIMONGI, 1998, p. 11).

O formato previsto na Carta Magna teve influência de sistemas parlamentaristas e presidencialistas, que por algum período atingiu o objetivo, tal como demonstrado na pesquisa de Limongi, que mostra dados em que FHC e Lula obtiveram tanta aprovação quanto o primeiro ministro inglês. Mas, em outro momento, os custos se elevaram e o sistema entrou em crise quando o PT se aliou com partidos menores e arriscou a governabilidade. A falta de uma base forte, favoreceu a divulgação de escândalos como o Mensalão.

Verifica-se, portanto, a importância do legislativo como ator institucional para viabilizar a governabilidade do país. A ascensão de Lula à presidência trouxe uma conjuntura de maior proximidade com os Movimentos Sociais e atores estatais que puderam participar das coalizões e, assim, formar padrões históricos de interação Estado-sociedade e reinterpretar rotinas de comunicação e negociação de maneiras nunca vistas. Com isso, ativistas que assumiram cargos na burocracia federal frequentemente transformaram agências governamentais em espaços de militância nos quais continuaram a defender bandeiras desenvolvidas previamente no âmbito da sociedade civil, o que enfatiza a necessidade de conhecer melhor os aspectos da relação entre os representantes formalmente eleitos e oriundos dos Movimentos Sociais (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014).

DOS PROJETOS DE LEI SOBRE MOVIMENTOS SOCIAIS

A intensa participação popular na reabertura democrática trouxe muitos aspectos positivos. Quando houve a Assembleia Nacional Constituinte, com forte orientação participativa, foi permitido aos populares que propusessem emendas, inclusive, movimentos sociais colhiam assinaturas para projetos relacionados às políticas públicas. Nesse processo, instituíram diversas entidades participativas em todo o país (AVRITZER, 2016).

A ascensão do PT, a nível local, em diversos estados, colaborou com a cultura participacionista que pretendia desenvolver ao estabelecer o Orçamento Participativo nos locais em que foram eleitos. Com a eleição do PT à presidência, elevaram a prática, de acordo com as possibilidades, a nível nacional, com conferências para ampliar as políticas participativas.

DADOS RELATIVOS AOS PROJETOS DE LEI SOBRE MOVIMENTOS SOCIAIS

Diante da lacuna de estudos que analisassem a atuação do poder legislativo em relação aos Movimentos Sociais, a presente pesquisa tem o intuito de mapear os projetos voltados para esse assunto, de maneira que estabeleça quais parlamentares e partidos têm mais produção referente a esse objeto, se os Movimentos Sociais são abordados de maneira genérica ou específica e, até mesmo, se o enfoque tem viés positivo ou negativo aos movimentos.

O primeiro passo da pesquisa foi através do site da câmara dos deputados; em seguida, acessamos a aba “atividade legislativa” e inserimos, no campo da pesquisa simplificada, a expressão *Movimentos Sociais*, sem aspas, de forma que abrangesse, inclusive, mais de um tipo de movimento, como o sindical, o feminista, entre outros, e marcamos o tipo da proposição “projeto de lei”, sem nenhum outro filtro, de forma que retornasse o máximo de dados. Não houve data inicial e a pesquisa foi encerrada na legislatura de 2018, considerando os dados de 2001 (ano que aparece o primeiro projeto de lei) até dezembro de 2018.

Com essas observações, a busca apresentou 285 resultados, entre projetos em tramitação e projetos arquivados, mas antes de definir o impacto da situação no objetivo da pesquisa, foi necessária uma fase de expurgo, na qual os projetos que não eram compatíveis com o objeto que se pretendia analisar foram retirados do banco de dados. A escolha metodológica de manter na pesquisa é para possibilitar o comparativo entre o que foi proposto, o que ainda está em trâmite e o que efetivamente foi transformado em norma jurídica.

Superado esse processo, permaneceram 205 projetos para mapeamento e análise, com o fim de responder o problema de pesquisa. Os Projetos de Lei que formam o objeto possuem posições, em relação aos Movimentos Sociais, favoráveis ou contrárias, de acordo com a análise do conteúdo.

Entre os partidos, abaixo foram listadas as siglas e a quantidade de Projetos apresentados por cada um:

Quadro 2 - Quantidade de Projetos de Lei por partido

Partido	Total	Favorável	Contrário	Partido	Total	Favorável	Contrário
PT	67	65	2	PSC	3	1	2
PSDB	21	17	4	PSD	3	2	1
PSB	19	18	1	PL	2	2	X
PSOL	14	14	X	PPS	2	2	X
PR	12	10	2	PRB	2	1	1
DEM(PFL) ⁴	10	4	6	PATRI ⁵	1	1	X
PcdoB	8	8	X	PHS	1	1	X
PMDB	8	6	2	PMB ⁶	1	1	X
PP	7	6	1	PMN	1	1	X
PTB	7	4	3	PNT	1	1	X
PV	6	5	1	PTC	1	X	1
PDT	5	4	1	PRONA	1	1	X
PROS	4	4	X	REDE ⁷	1	1	X

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do site da Câmara dos Deputados (2019).

Dos 35 partidos registrados no TSE, somente 26 legislaram sobre Movimentos sociais. Como é possível verificar, o PT tem um grande destaque, seguido, curiosamente, pelo PSDB, mas é justificável, devido ao fato de o referido partido geralmente estar entre as maiores bancadas da câmara. Por outro lado, há a situação do PSOL, que apesar da bancada exígua, tem grande produtividade na temática pesquisada, provavelmente decorrente da aproximação do partido com os movimentos sociais.

É importante destacar que no quadro também estão projetos que são contrários aos movimentos sociais. Em razão disso, há partidos com pauta manifestadamente contrária aos movimentos sociais presentes na tabela. Outra informação relevante é que a soma de projetos pode ultrapassar o total de 205 projetos, total mencionado anteriormente, por que há PLs que envolvem mais de um partido na elaboração, e até mesmo PLs que não são vinculadas a um partido específico, como as de autoria do Poder Executivo, de CPI ou de Legislação Participativa.

Outro fator de impacto na atuação legislativa dos partidos é o tamanho da bancada. Quanto maior ela for, mais deputados para desenvolver projetos e mais votos para aprovar suas agendas. E uma bancada menor restringe a atuação em diferentes áreas porque limita a influência do partido dentro da câmara dos deputados.

⁴ O DEM é a nova denominação do PFL, desde 2007.

⁵ O Partido Patriotas está na pesquisa porque o deputado Cabo Daciolo, que foi eleito pelo PSOL, havia sido expulso do partido e estava filiado ao Patriotas quando apresentou o Projeto de Lei.

⁶ O Partido PMB está na pesquisa porque o Deputado Ezequiel, que foi eleito pelo Solidariedade, havia migrado de partido e estava filiado ao PMB quando apresentou o projeto.

⁷ O partido REDE está na pesquisa porque a Deputada Eliziane Gama estava filiada ao REDE quando apresentou o projeto.

O quadro a seguir apresenta a variação das vagas ocupadas pelos partidos nas eleições de 1998 à 2014 com o intuito de abranger todo o período da pesquisa.

Quadro 3 - Variação das vagas na Câmara dos Deputados⁸ (ano) por legislatura

Partido/Ano	1998	2002	2006	2010	2014
PT	59	91*	83*	86*	68*
PSDB	99	70	66	54	54
PSB	18	22	27	35*	34
PSOL ⁹	X	X	3	3	5
PR ¹⁰	X	X	X	41*	34*
DEM (PFL)	105	84	65	43	21
PCdoB	7	12*	13*	15*	10*
PMDB	83	75	89	78*	65*
PP (PPB)	60	49	41	44	38*
PTB	31	26	22	22	25
PV	1	5*	13	13	8
PDT	25	21	24	27*	20
PROS ¹¹	X	X	X	X	11*
PSC	2	1	9	17*	13
PSD	3	4	0	0	36
PL	12	26	23	X	X
PPS	3	15	22	12	10
PRB ¹²	X	X	1*	8	21*
PATRI ¹³	X	X	X	X	0
PHS	0	0*	2	2	5
PMB ¹⁴	X	X	X	0	0
PMN	2	0*	3	4	3
PTN	0	0	0	0*	4
PTC	0	0	3	1*	2
PRONA	1	6	2	X	X
REDE ¹⁵	X	X	X	X	X

* partidos que estavam na coligação que ganhou a eleição presidencial do referido ano (Nota no final da tabela)

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do site da Câmara dos Deputados (2019).

⁸ Nas células preenchidas com X, os partidos ainda não haviam sido fundados ou haviam encerrado as atividades (Nota no final da tabela).

⁹ O PSOL foi fundado em 2003.

¹⁰ O PR resultou da fusão do PL e do PRONA em 2006.

¹¹ O PROS foi fundado em 2010.

¹² O PRB foi fundado em 2005.

¹³ O PATRI foi fundado em 2010.

¹⁴ O PMB foi fundado em 2008.

¹⁵ O REDE foi registrado em 2015.

Os anos de referência no quadro acima são de 5 eleições, em que a primeira serve como parâmetro para os anos seguintes em que o PT ganhou as eleições com as seguintes coligações: Lula Presidente (PT, PL, PCdoB, PV, PHS, PMN, PCB) em 2002; A Força do Povo (PT, PRB, PCdoB) em 2006; Para o Brasil Seguir Mudando (PT, PMDB, PDT, PSB, PR, PCdoB, PRP, PTN, PSC e PTC) em 2010; Com a Força do Povo (PT, PMDB, PDT, PCdoB, PP, PR, PSD, PROS, PRB) em 2014. A coligação partidária é uma aliança formada por um conjunto de partidos que, frente à justiça eleitoral, funcionam como um só. É possível que haja coligação para eleição majoritária separada da eleição proporcional.

A pesquisa apresenta esses dados para mostrar a variação das bancadas de cada partido na câmara, e que apesar da participação na coligação que ganhou as eleições possuir diversas vantagens, não é possível afirmar que influencie diretamente na composição da câmara. É possível perceber que o PCdoB cresceu em 2002 e teve uma pequena queda em 2004, semelhante ao PT; mas também há o PV, que participou da coligação apenas em 2002 e, ainda assim, continuou a crescer na eleição seguinte, evidenciando que há diversas variáveis que influenciam nesse resultado.

A formação da bancada reflete o tamanho do partido. Conforme o TSE (2018), os partidos com maior número de filiados são, respectivamente: PMDB, PT, PSDB, PP, PDT, PTB, DEM; e o sistema proporcional de eleição viabiliza a formação da maioria desses partidos dentro do congresso, portanto, os filiados desses partidos teriam mais chances de se eleger.

No que diz respeito à autoria, há 174 autores diferentes. Em razão dessa quantidade, mesmo os deputados que se destacam não têm uma grande margem de projetos a mais que os outros, apenas 43 autores têm mais de um projeto, e Poder Executivo se destaca com um total de 12 PLs.

Os autores com apenas um projeto são extensa maioria, com 131 casos; e desses, 28 têm projetos contra os Movimentos Sociais. Importante mencionar que há casos em que mesmo o partido classificando-se mais à direita no espectro ideológico, o deputado atuou de maneira favorável aos Movimentos Sociais, como no caso da PL 7148/2017, do deputado Francisco Floriano, do Partido DEM, que preleciona em favor dos movimentos:

A mortalidade excessiva neste segmento da população, em comparação aos demais, constitui-se no que o movimento negro e os movimentos sociais de juventude classificam como extermínio ou genocídio. Ou seja, há uma seletividade nessa violência que só pode ser explicada pela existência de uma estrutura social que torna a vida dos jovens negros mais vulneráveis.

Em clara defesa dos movimentos voltados aos jovens e negros, movimentos que geralmente tem uma pauta mais progressista, se relacionando com partidos de esquerda.

No aspecto temporal, também ocorrem variações interessantes:

Quadro 6 - Projetos de Lei por ano

ANO	TOTAL	A FAVOR	CONTRA	ANO	TOTAL	A FAVOR	CONTRA
2001	1	1	0	2010	6	6	0
2002	2	1	1	2011	14	15	1
2003	14	12	2	2012	10	10	0
2004	5	4	1	2013	11	10	1
2005	8	7	1	2014	12	12	0
2006	9	9	0	2015	21	17	4
2007	19	16	3	2016	21	18	3
2008	8	8	0	2017	15	11	4
2009	8	8	0	2018	21	17	4

Fonte: Elaborada pela autora, com base em dados do site da Câmara dos Deputados (2019).

No quadro acima, é possível perceber que há um certo padrão onde na legislatura seguinte ao ano da eleição, há um aumento que não permanece. Por mais que se verifique um crescimento através do tempo, ele não é contínuo, e os seguintes anos se destacam: 2003, 2007, 2011 e 2015. A partir de 2016 ocorre uma variação que, possivelmente, é consequência do processo de *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, que se desdobra inclusive em um aumento nos projetos de lei contrários aos Movimentos Sociais.

O aspecto temporal relacionado com a variação das leis pode indicar que a eleição de candidato da esquerda estimula a produção favorável, e quando a governabilidade está ameaçada há desenvolvimento de projetos de lei contrários aos movimentos.

Quadro 7 - Situação dos PL conforme a Tramitação

SITUAÇÃO	TOTAL	FAVORÁVEL	CONTRA
Transformado em Norma Jurídica	12	12	0
Arquivado	69	63	6
Tramitando em Conjunto	56	46	10
Pronto para Pauta	17	13	4
Aguardando Movimentação	32	29	3
Devolvido ao Autor	5	5	0
Retirado pelo Autor	6	5	1
Transformado em Nova Proposição	1	1	0
Sem Situação Definida	6	5	1

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do site da Câmara dos Deputados (2019).

Como o objeto de análise é a produção legislativa, mesmo os projetos que não estão em tramitação, como os Arquivados, os Devolvidos e os Retirados pelo Autor, também foram considerados, até para poder verificar a relação entre a produção e o que efetivamente é convertido em lei. Dos Projetos de Lei que se transformaram em norma jurídica, metade é de autoria do Poder Executivo, demonstrando a força do presidencialismo de coalizção.

Apresentados os aspectos quantitativos da pesquisa, partimos para a análise do texto dos Projetos de Lei, a fim de determinar em que contexto o teor é considerado favorável ou contrário aos Movimentos Sociais.

ANÁLISE DA POSIÇÃO DOS PROJETOS DE LEI EM RELAÇÃO AOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Os projetos que priorizamos têm diversas características. Podem estar citados no corpo da lei ou mesmo somente na justificativa, mas o que se considerou em ambos foi a relevância da abordagem. Os Movimentos Sociais são múltiplos e envolvem diversas demandas da população, a partir disso, foi observado que alguns projetos mencionavam Movimentos específicos, podendo inclusive tratar sobre vários movimentos em um só projeto, como é o caso do PL 6346/2009: "A luta por reconhecimento social das pessoas com deficiência tomou força a partir dos anos setenta do século XX, quando outros movimentos sociais, como o movimento negro e o movimento feminista".

Os principais aspectos buscados são menção relevante no Projeto de Lei em que a atuação do movimento é exaltada e com importância reconhecida, ou, em outro extremo, projetos que criticam e até mesmo criminalizam condutas que podem fazer parte do rol de meios de interação do movimento com o poder público.

Os movimentos mais recorrentes nos projetos são os sindicais, seguidos pelos Movimentos juvenis e estudantis. Os movimentos em prol dos direitos das mulheres, dos negros e do MST têm o mesmo índice de frequência, mas o MST é o que tem mais PLs contrários, e é o único tipo de movimento especificado nos projetos contrários. Os demais projetos contrários apontam movimentos sociais de forma genérica, ou no caso que será posteriormente tratado, movimentos conservadores.

Além dos já citados, abordam também os movimentos comunitários, os religiosos e ecológicos, mas há apenas uma ocorrência de cada. É interessante que os outros movimentos que estão mencionados são bem específicos, podemos citar: Movimento Popular de São Paulo, Movimento dos Acupunturistas, Movimento dos Atingidos por Barragens, Movimento Escoteiro, Movimento pelos Portadores de Alzheimer, Movimento Vida Independente (Pessoas com Deficiência Física), Movimento Hip-Hop, Movimento Ação da Cidadania Contra a Miséria e pela Vida, Movimento Funk e Associação das Mulheres Trabalhadoras Rurais junto com o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco.

Os projetos que valorizam a atuação dos movimentos variam conforme a parte do Projeto de Lei em que são mencionados. Os Projetos que tratam do movimento no corpo da lei, em geral, têm caráter protetivo, como no caso do PL 2294/2015:

Não constitui crime de terrorismo a conduta individual ou coletiva de pessoas, movimentos sociais ou sindicatos, movidos por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando contestar, criticar, protestar, apoiar com o objetivo de defender ou buscar direitos, garantias e liberdades constitucionais.

Que determina que as atividades dos movimentos sociais não são atos de terrorismo ou abre espaço de representação na formação de conselhos, como no PL 7378/2004:

Formando um Conselho com a participação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e de representantes dos diversos movimentos sociais relacionados às questões de gênero, bem como representantes do governo e dos empresários do setor.

Quando os projetos positivos tratam dos movimentos na parte da justificativa, a forma recorrente é como devolutiva de demandas pleiteadas, como no PL 2890/2015:

Essas medidas são fruto da pressão dos movimentos sociais durante a década de 90 e de uma profunda reflexão sobre as desigualdades sociais e de gênero, classe e etnia e das questões relacionadas ao acesso ao ensino superior e o seu papel no desenvolvimento do Brasil.

Ou em reconhecimento da função do movimento na dinâmica da sociedade, como no PL 5293/2016:

Muitos deles participam, sim, de sindicatos, organizações não governamentais, partidos políticos, grêmios estudantis e outros movimentos sociais, e não há nada de ruim, perigoso ou condenável nisso. Muito pelo contrário: é um sinal de integração à nossa sociedade.

Por outro lado, a abordagem negativa apresenta dois padrões: quando trata do movimento no texto da lei, geralmente busca criminalizar alguma atividade relacionada ao movimento, como no PL 7637/2017:

§ 1º – Para os fins do inciso I do caput, será vedada a quebradeira, a invasão de propriedades públicas e privadas e sua deterioração, a interrupção total do trânsito de veículos e/ou pessoas, o uso de barricadas para impedir o trânsito de veículos e/ou pessoas, agressão, violência, ameaça física, razões pelas quais os sujeitos e/ou movimentos, perderão imediatamente sua condição de legalidade e ficarão sujeitos à legislação penal vigente.

Ou com uma abordagem crítica, descrita na justificativa, como no PL 5773/2013:

“Hoje, terroristas ligados à ideologia política ou fundamentalismo religioso se equiparam aos terroristas urbanos no Brasil, ligados a facções de narcotraficantes, grupos milicianos ou movimentos pretensamente sociais, mas de organização paramilitar.”

Que busca relacionar os Movimentos Sociais com práticas terroristas.

Ao considerar se a abordagem é positiva ou negativa, a pesquisa não deve levar em conta o viés ideológico do Movimento Social, nem a natureza da demanda, se é uma demanda de esquerda ou não. Para a pesquisa, considera-se apenas se o projeto é a favor ou contra o movimento citado. Para tanto, é necessário tratar de três pontos controversos na pesquisa, os movimentos sociais em geral apresentam pautas compatíveis com um posicionamento mais à esquerda, o que não impede a formação de movimentos mais à direita, com concepções mais conservadoras.

O movimento pró-vida, que luta contra o aborto, aparece duas vezes na pesquisa, em projetos semelhantes, no PL 809/2003 e no PL 1763/2007, e foi apresentado pela primeira vez pelo PRONA, e na segunda pelo PR em parceria com o PT. No caso citado, ambos os PLs foram considerados favoráveis ao movimento, inclusive no projeto não havia menção ou crítica a nenhum outro movimento que pleiteasse demandas contrárias.

Outro projeto abertamente conservador é o PL 772/2003:

No estudo da educação para a moral e o civismo, voltado ao resgate e a consolidação dos valores morais, patrióticos e sociais, serão observados, a prática educativa da moral e do civismo nos estabelecimentos de ensino, através de todas as atividades escolares, inclusive quanto ao desenvolvimento de hábitos democráticos, movimentos de juventude, estudos de problemas brasileiros, atos cívicos, promoções extra-classe e orientação dos pais

Porém, como no caso os movimentos de juventude são considerados positivos para os estudantes, o referido PL é considerado favorável aos movimentos.

Desse modo, verificamos que os sinais são conflitantes, como a própria vivência de desenvolvimento da prática política. No entanto, interessa-nos compreender e analisar os movimentos e articulações que viabilizam a mudança nos paradigmas, mesmo que sua existência seja paralela a práticas aparentemente incompatíveis ou inconciliáveis. Assim, constituem-se acontecimentos heterogêneos revestidos do aspecto de novidade, mas que ainda corroboram com práticas arcaicas que persistem ante o poder que as mobilizações sociais têm de transformar (OLIVEIRA; MARINHO, 2012).

CONCLUSÃO

Iniciamos o presente trabalho trazendo uma abordagem histórica dos Movimentos Sociais e sua importância na construção da sociedade atual, considerando as diversas maneiras que a sociedade encontra para se articular com os detentores do poder, sendo o contexto político um dos fatores determinantes de como essa dinâmica vai acontecer.

A redemocratização ampliou a fragmentação partidária, e essa possibilidade estreitou os laços de alguns movimentos com as instituições, acrescentando ao repertório de atividades dos movimentos sociais a possibilidade de contribuir com a democracia, atuando dentro das instituições.

A partir de um sistema pluripartidário que engloba partidos de ambos os polos do espectro ideológico, para conhecer a atuação do Poder Legislativo é necessário conhecer como os atores políticos se relacionam com a ideologia partidária, visto que, no Brasil, a direita é mais liberal na economia e conservadora nos costumes, e a esquerda tem pautas mais progressistas, relacionadas com justiça social, e mais próximas dos Movimentos Sociais.

Assim, por muito tempo o PT manteve um discurso mais extremado e revestido de ideologia, se destacando como oposição até 2002. Essa postura do PT acabava por influenciar outros partidos a demonstrarem publicamente suas opiniões. Quando Lula assumiu a presidência, essas disputas ideológicas se esvaíram, o que reduziu os enfrentamentos relacionados basicamente em ideologia (OLIVEIRA; TURGEON, 2015).

Porém, as práticas brasileiras que envolvem clientelismo e a maximização de interesses privados, ocasionam uma crise representativa, em que, segundo José Murilo de Carvalho (2007, p. 224), *cria-se uma esquizofrenia política: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais*. Mas, para Urbinati (2006), ainda assim, uma democracia representativa é a alternativa viável diante de um país de dimensões continentais.

Dessa forma, o sistema funciona baseado na divisão dos poderes, sendo o Legislativo dividido em duas câmaras, com representantes escolhidos pela população, assim como o presidente. Em razão dessa divisão e da necessidade do apoio do congresso para aprovar suas pautas, os atores do Poder Executivo desenvolveram um meio de ampliar a governabilidade, negociando cargos e ministérios, formando o *presidencialismo de coalizão*.

A pergunta de pesquisa se relaciona com a proximidade histórica já apresentada entre os partidos de esquerda e os movimentos sociais. Para responder à pergunta analisamos os projetos, a fim de separar os que não correspondiam ao objeto ou eram irrelevantes (anexo) ao tema.

Analisamos também o espectro ideológico dos partidos, mas é importante frisar que nem todos os partidos brasileiros têm posições bem definidas, como o DEM, o PSOL e o PT. Em geral, muitos partidos permanecem no centro, e não é possível afirmar, através dessa pesquisa, se a posição política do partido é determinante para o projeto ser favorável ou contrário ao Movimento Social.

Verificamos a variação das vagas ocupadas por cada partido, visto que em razão da dinâmica do presidencialismo de coalizão, e da necessidade do apoio do congresso para aprovar a agenda, é de grande importância analisar o tamanho das bancadas, para relacionar com o segundo quadro que, como foi verificado, as maiores bancadas tinham maiores produções, como é possível verificar esse impacto na produção do PT, do PSDB e do DEM, ainda que em projetos favoráveis ou não.

Em relação a posição do PL em relação aos MS, vê-se que a produção contrária corresponde a 24,3% do total de projetos apresentados no período. Considerando a situação do projeto na câmara, nenhum projeto com viés negativo foi convertido em norma jurídica.

Consideramos a produção legislativa relacionando a apresentação dos projetos com o decurso do tempo e a variação de contexto político. Apesar da pequena quantidade, foi possível analisar o padrão de aumento e a diminuição da produção, bem como o aumento da produção contrária, quando a governabilidade entrou em crise.

O que pode ter contribuído para esse crescimento de projetos negativos é o comportamento pendular dos partidos de centro, que conforme afirma Bresser-Pereira (2006), *“esses movimentos ocorrem na medida em que se esgotam as propostas de governo de um ou outro grupo e os eleitores situados mais ao centro deslocam-se na direção oposta à dominante.”*

Por fim, em resposta ao problema de pesquisa formulado no início do trabalho: *Em que medida a ascensão de um partido de esquerda ao poder executivo impactou na produção legislativa sobre a temática dos Movimentos Sociais?*, acreditamos que a ascensão ao poder executivo influenciou a produção legislativa voltada para a temática dos Movimentos Sociais, e os fatores que evidenciam essa constatação são claros, uma vez que o autor com maior quantidade de Projetos de Lei sobre movimentos foi o próprio Poder Executivo, em clara demonstração de que as pautas de movimentos sociais faziam parte da sua agenda de governo.

A eleição de um presidente de partido de esquerda impactou na formação de uma ampla bancada na câmara, e o Partido dos Trabalhadores, bem como outros partidos de esquerda, que ganharam projeção nacional, estabelecendo alianças com o PT, que através de seus deputados também se destacaram na produção legislativa. Entre os Projetos de Lei transformados em norma jurídica, a metade era de autoria do Poder Executivo, sendo manifesto o trabalho através das coalizões na votação desses projetos.

Deve ser ponderado que apesar de muita produção, apenas 12 projetos foram convertidos em lei e incidem concretamente no mundo jurídico. Assim, os Movimentos Sociais ainda têm muito o que desenvolver nos seus repertórios de interação com o Estado, haja vista que depender da atuação legislativa para solucionar suas demandas leva tempo e muita articulação política.

Devido as mudanças no contexto político desde o *impeachment* e com a eleição de 2018, ainda há muito sobre a temática a ser pesquisado, principalmente sobre as mudanças que possam ocorrer com a ascensão de partidos a direita do espectro político ao poder, como exemplo, pode ser citado o decreto 9.759/2019 que *“extingue e estabelece regras e limitações para colegiados da administração pública”*, que dificulta a participação dos movimentos sociais nas instituições.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca; BULOW, Marisa Von. Movimentos Sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 28, p. 52- 84, Dec. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222011000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 nov. 2017.
- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado- sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, jun. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 07 jun. 2018.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique. 1988. "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro". **Dado**, v. 31, n. 1, p. 5-34.
- ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. **Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade**. 2011. 371 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-8RGKZN/tese_doutorado_debora_almeida____fafich_2011.pdf?sequence=1>. Acesso em: 04 jun. 2018.
- ALONSO, Angela. As teorias dos Movimentos Sociais: um balanço do debate. **Lua Nova**, São Paulo, n. 76, p. 49-86, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452009000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 nov. 2017.
- AMARAL, Oswaldo. Ainda conectado: o PT e seus vínculos com a sociedade. **Opin. Publica**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 1-44, jun. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762011000100001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 fev. 2019.
- AVRITZER, Leonardo. Um desenho institucional para o novo associativismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 39, p. 149-174, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451997000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 jan. 2019.
- BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 21, p. 83-108, vov. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000200007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 nov. 2017.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Rev. econ. contemp.**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, e172129, ago. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482017000200209&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 06 jun. 2018.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O paradoxo da esquerda no Brasil. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 74, p. 25-45, mar. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 31 mar. 2019.
- CARDOSO, Gabriela Ribeiro. Perspectivas sobre a participação política em Inglehart e Putnam: origens, aproximações e divergências. **Em Tese**, [s.l.], v. 9, n. 2, p.1-13, 19 jul. 2013. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/1806-5023.2012v9n2p1>. Acesso em: 20 ago. 2018
- CARDOSO, Ruth C. L. A trajetória dos Movimentos Sociais. In: DAGNINO, Evelina (Org.) **Anos 90, política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. (orgs.) **Democracia, Sociedade civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007.
- DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e participação institucional: repertórios de ação coletiva e dinâmicas culturais na difícil construção da democracia brasileira. **Revue Internationale de Politique Comparée** 17(2) – Número especial sobre Répertoires d'action collective em Amérique Latine, [s.d.]. 2010.

GOHN, Maria da Glória. Abordagens teóricas no estudo dos Movimentos Sociais na América Latina. **Cad. CRH**, Salvador, v. 21, n. 54, p. 439-455, dez. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000300003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 30 mai. 2018.

LAVALLE PARTICIPAÇÃO: VALOR, UTILIDADE, EFEITOS E CAUSA Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/ organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.): gráfs., tabs. – (Diálogos para o desenvolvimento)

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 jun. 2018.

MACHADO, Jorge Alberto S. Ativismo em rede e conexões identitárias: novas perspectivas para os Movimentos Sociais. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 9, n. 18, jul./dez. 2007, p. 248-285.

MACIEL, Ana Paula Brito; ALARCON, Anderson de Oliveira; GIMENES, Éder Rodrigo. Partidos políticos e espectro ideológico: Parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, [S.l.], v. 8, n. 3, jan. 2018. ISSN 2236-451X. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/54834>. Acesso em: 05 jun. 2018.

MEZA, Humberto; TATAGIBA, Luciana. Movimentos Sociais e partidos políticos: as relações entre o movimento feminista e o sistema de partidos na Nicarágua (1974-2012). **Opin. Publica**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 350-384, ago. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762016000200350&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 nov. 2017.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e idéias. **Lua Nova**, São Paulo, 67: p. 15-47, 2006. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/pitkin.pdf. Acesso em: 28 nov. 2018.

RODRIGUES, L. M. **Partidos, ideologia e composição social**: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009, 186 p. ISBN: 978-85-7982-025-0. Available from SciELO Books.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**. Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes emancipatórias**: nas lutas contra a exclusão e por direitos humanos. Ed.Appris. 2012. (coleção Ciências Sociais)

TATAGIBA, Luciana (2009). **Relação entre Movimentos Sociais e Instituições Políticas no Cenário Brasileiro Recente**: reflexões em torno de uma Agenda Preliminar de Pesquisa. Disponível em: http://www.nepac.ifch.unicamp.br/pf-nepac/public-files/2009-artigotatagiba_luciana.pdf. Acesso em: 15 mai. 2018.

TAROUÇO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 149-165, mar. 2013 .

TARROW, Sidney. **O poder em movimento**: Movimentos Sociais e confronto político. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2009 (coleção Sociologia).

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática?. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 191- 228, 2006.

ZUCCO JÚNIOR, CESAR. **Esquerda, Direita e Governo**: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. Princeton University, 2009. Disponível em: <http://fas-polisci.rutgers.edu/zucco/papers/paper-esquerdadireitagoverno.br.pdf>. Acesso em: 05 Jun. 2018.