

# **A DISPUTA PELA DEMOCRACIA NO BRASIL**

**ATIVISMOS EM CONTEXTOS  
TURBULENTOS**

**ORGS.: REBECCA NEAERA ABERS  
DEBORA REZENDE DE ALMEIDA  
MARISA VON BÜLOW**

# **A DISPUTA PELA DEMOCRACIA NO BRASIL**

**ATIVISMOS EM CONTEXTOS  
TURBULENTOS**

**ORGS.: REBECCA NEAERA ABERS  
DEBORA REZENDE DE ALMEIDA  
MARISA VON BÜLOW**

editora  
**ZO  
UK**

## **CONSELHO EDITORIAL**

Cristiane Tavares – Instituto Vera Cruz/SP

Daniela Mussi – UFRJ

Idalice Ribeiro Silva Lima – UFTM

Joanna Burigo – Emancipa Mulher

Leonardo Antunes – UFRGS

Lucia Tennina – UBA

Luis Augusto Campos – UERJ

Luis Felipe Miguel – UnB

Maria Amelia Bulhões – UFRGS

Regina Dalcastagnè – UnB

Regina Zilberman – UFRGS

Renato Ortiz – Unicamp

Ricardo Timm de Souza – PUCRS

Rodrigo Saballa de Carvalho – UFRGS

Rosana Pinheiro Machado – Universidade de Bath/UK

Susana Rangel – UFRGS

Winnie Bueno – Winnieteca

# **A DISPUTA PELA DEMOCRACIA NO BRASIL**

**ATIVISMOS EM CONTEXTOS  
TURBULENTOS**

**ORGS.: REBECCA NEAERA ABERS  
DEBORA REZENDE DE ALMEIDA  
MARISA VON BÜLOW**

Porto Alegre • 2023 • 1ª edição

editora  
**ZO  
UK**

2023 © Rebecca Neaera Abers; Debora Rezende de Almeida e  
Marisa von Bülow

Projeto gráfico e edição: Editora Zouk  
Revisão: Tatiana Tanaka  
Capa: Maria Williane

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
de acordo com ISBD  
Elaborado por Vagner Rodolfo da Silva - CRB-8/9410**

D612

Disputa pela democracia no Brasil: ativismos em contextos  
turbulentos / organizado por Rebecca Neaera Abers, Debora Rezende  
de Almeida, Marisa von Bülow. - Porto Alegre : Zouk, 2023.  
334 p. ; 15,5cm x 22,5cm.

Inclui bibliografia.  
ISBN: 978-65-5778-120-3

1. Ciência política. 2. Democracia. 3. Brasil. I. Abers, Rebecca  
Neaera. II. Almeida, Debora Rezende de. III. Bülow, Marisa von.  
IV. Título.

2023-3034

CDD 320  
CDU 32

Índice para catálogo sistemático:

1. Ciência política 320
2. Ciência política 32

direitos desta edição reservados à  
Editora Zouk  
Av. Cristóvão Colombo, 1343 sl. 203  
90560-004 – Floresta – Porto Alegre – RS – Brasil  
f. 51. 3024.7554

[www.editorazouk.com.br](http://www.editorazouk.com.br)

## AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa foi realizada durante um contexto turbulento – a pandemia de covid-19. Se o trabalho científico e acadêmico já é um desafio cotidiano para discentes e docentes nas universidades brasileiras, a tarefa se tornou ainda mais difícil e custosa – financeira, profissional e emocionalmente – em um período de grande instabilidade social, econômica, política e sanitária. O resultado que apresentamos neste livro só foi possível pelo compromisso de uma equipe de pesquisa com a qual nós, professoras do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, temos o prazer de conviver e de aprender junto. Nosso agradecimento então, primeiro, é para as alunas e os alunos do Grupo de Pesquisa sobre Relações entre Sociedade e Estado (o Resocie), que participaram das reuniões, discutiram textos e capítulos e, em especial, escreveram capítulos para esta coletânea. É um prazer e alegria ver vocês crescendo academicamente e se tornando grandes cientistas.

Agradecemos igualmente a Marcela Machado pela colaboração durante o processo de organização do livro, lendo e comentando os capítulos, e coordenando as discussões e revisões. Somos também gratas a Gustavo Mesquita, professor do IPOL/UnB, pela leitura do capítulo introdutório e pelos comentários instigantes, que levaram a sua revisão. Nós apresentamos versões iniciais de capítulos em inúmeros eventos acadêmicos e públicos ao longo dos últimos cinco anos, os quais foram fundamentais para o amadurecimento das discussões aqui apresentadas.

O livro é fruto de uma pesquisa qualitativa extensa e intensa, baseada principalmente em entrevistas com ativistas de diversos movimentos sociais e organizações civis. A pesquisa só aconteceu pela disponibilidade e colaboração das e dos entrevistados. Obrigada por dedicarem seu tempo precioso, num momento tão triste e desafiador de suas vidas. Esperamos colaborar com o conhecimento público sobre o ativismo de vocês.

Por fim, gostaríamos de agradecer os apoios institucionais e financeiros, sem os quais também não há produção científica possível. A Fundação de Amparo à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF) foi a principal financiadora do projeto N. 00193.000229/2019-14, “Movimentos sociais no sistema político brasileiro”. O apoio institucional se deu desde o processo

inicial de pesquisa, até o resultado, na forma deste livro. Também somos gratos ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, pelo financiamento parcial da publicação do livro, e ao Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT/UFMG), que apoiou com bolsa o trabalho de alunos que participaram do livro.

*Rebecca, Debora e Marisa*

# SUMÁRIO

## **Movimentos sociais em contextos turbulentos**

*Rebecca Neaera Abers, Debora Rezende de Almeida e Marisa von Bülow*

9

## **Transformações políticas e estratégias do movimento feminista na atuação pelo aborto**

*Anne Karoline Rodrigues Vieira*

37

## **Estratégias da sociedade civil para combater o desmantelamento dos conselhos de políticas públicas**

*Denise do Carmo Direito*

67

## **Ações de bloqueio e de reconstrução da política ambiental brasileira: um estudo das reações da sociedade civil no governo Bolsonaro**

*Marília Silva de Oliveira e Ana Karine Pereira*

105

## **O processo de institucionalização LGBTQIA+ no Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)**

*Cleyton Feitosa Pereira*

131

## **Autonomista na prática? Reflexões sobre as práticas de movimentos sociais e sua interação com partidos políticos**

*Ana Carolina Vaz*

169

## **A contraofensiva institucional: MST e Estado no Brasil após 2016**

*Marina Fernandes*

197

**“A rua é o ‘home’ e o ‘office’” – a luta solidária pelos catadores  
autônomos em tempos de pandemia**

*Lorena Vilarins*

221

**Da favela para o asfalto: a atuação da Cufa durante a pandemia de  
covid-19**

*Mariana de Souza Fonseca*

247

**Ativismo pandêmico em três atos: etnografia do movimento  
oposicionista ao *lockdown* no Distrito Federal**

*João Victor Barbosa Ferreira*

273

**“Não sou antivacina, sou pró-liberdade!”: o ativismo contra o  
passaporte sanitário na pandemia de covid-19 no Brasil**

*Matheus Baccarin*

303

**Sobre as/os autoras/es**

331

# MOVIMENTOS SOCIAIS EM CONTEXTOS TURBULENTOS<sup>1</sup>

Rebecca Neera Abers  
Debora Rezende de Almeida  
Marisa von Bülow

## Introdução

Em 17 de junho de 2013, milhares de manifestantes subiram na cobertura do Congresso Nacional. As imagens das sombras alongadas dos participantes, pintadas na curvatura externa do prédio do Senado, marcaram o imaginário da época. Era parte de um intenso ciclo de protestos que mostrava uma generalizada frustração com a política institucional, mas sem um sentido ideológico claro e nem demandas unificadas (Alonso, 2023; Tavares; Ballestrin; Mendonça, 2022). Quase dez anos depois, em 8 de janeiro de 2023, manifestantes novamente se espalharam pelo telhado do Congresso. Entraram nos prédios dos três poderes, quebrando janelas, tacando fogo, destruindo obras de arte. Desta vez, com sentido e demandas claras: eram atos antidemocráticos que pediam a intervenção militar e questionavam os resultados das eleições presidenciais de 2022. Entre os dois momentos, o Brasil viveu um período de profunda instabilidade política.

Desde a campanha das *Diretas Já* não se viam tantas pessoas dispostas a ir às ruas em prol de demandas políticas, agora em protestos híbridos que ocuparam simultaneamente arenas presenciais e virtuais. Ao contrário de outros períodos de muita mobilização, vimos uma crescente divisão da sociedade brasileira emergir no pós-2013. A gestão da pandemia de covid-19, em vez de unificar a população em torno de uma emergência sanitária, dividiu-a ainda mais. Uma parcela significativa da população assumiu com veemência a desconfiança nas instituições científicas, sanitárias, políticas e eleitorais. Pela primeira vez desde a redemocratização dos

---

1 Agradecemos os comentários, sugestões e críticas de membros do Grupo de Pesquisa sobre Relações entre Sociedade e Estado (Resocie) a versões anteriores deste capítulo. A ordem das autoras é estritamente alfabética, não refletindo diferenças da contribuição de cada uma ao texto.

anos 1980, a própria sobrevivência da democracia foi colocada seriamente em questão.

Argumentamos neste livro que as mudanças vividas no país nesse período só podem ser compreendidas se considerarmos o protagonismo de ativistas e movimentos sociais e sua interação com o sistema político. Ainda que eventos fundamentais como o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff ou a eleição do presidente Bolsonaro não possam ser explicados apenas do ponto de vista das mobilizações sociais, tampouco é possível analisá-los apenas da perspectiva da atuação de elites políticas e partidárias. Ativistas e movimentos sociais de diferentes posições ideológicas não apenas reagiram a um contexto de enorme incerteza, mas também buscaram influenciar os rumos políticos do país. Para compreender esses impactos, é preciso superar a dicotomia entre movimentos e elites, ou entre política não institucionalizada (e.g. protestos) e política institucionalizada (e.g. partidária ou eleitoral), entendendo que redes de atores situados em ambas as arenas apresentam demandas, organizam protestos, viabilizam acordos políticos e contribuem com novas propostas.

A interface entre movimentos sociais e sistema político é a janela analítica pela qual estudamos a ação e os impactos de uma grande variedade de movimentos sociais e organizações durante o período que denominamos de “contexto turbulento”. Definimos contextos turbulentos como períodos caracterizados por grande instabilidade (política, econômica, social) e incerteza, durante os quais os atores reavaliam suas preferências e adaptam a maneira como mobilizam recursos, rotinas e ação. Nesses períodos, portanto, há uma intensa contestação em torno de uma pluralidade de interpretações possíveis do período presente, associadas a distintas compreensões do passado e variados anseios para o futuro. A natureza da própria turbulência é objeto de profunda disputa.

Este livro contribui para compreender melhor o papel de ativistas e movimentos sociais em um contexto turbulento, a partir de estudos de casos que abarcam uma grande variedade de atores: os movimentos ambientalista, de direitos reprodutivos, LGBTQIA+, de assistência social, o Movimento de Trabalhadores Sem Teto (MTST), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Central Única das Favelas, uma organização de catadores de resíduos sólidos (Pimp My Carroça), os movimentos de hesitação vacinal e movimentos *antilockdown*. O olhar para a interação – conflituosa, colaborativa ou ambas – com o sistema político

revela não somente como os atores desafiam o poder constituído, mas também como são copartícipes de mudanças sociais.

Esses estudos de caso – realizados por estudantes de pós-graduação do Grupo de Pesquisa sobre Relações entre Sociedade e Estado (Resocie) – oferecem análises aprofundadas sobre as diversas interpretações do contexto turbulento e sobre como essas interpretações foram mudando ao longo do tempo e informaram estratégias e práticas de atuação. Como veremos, para alguns, foi um período de mudanças dramáticas (negativas ou positivas); outros enxergaram continuidade de uma longa história de exclusão. Fugimos, no entanto, da tentação de reproduzir visões polarizadas da política brasileira e apresentar interpretações baseadas na dicotomia simples entre atores progressistas e conservadores. Nesse sentido, são três e não duas as interpretações gerais do contexto turbulento que mapeamos: um primeiro conjunto de movimentos estudados concebe o contexto como uma ameaça às conquistas do período anterior; um segundo conjunto de estudos mostra uma interpretação que enfatiza menos os sucessos do passado e mais as suas fragilidades; finalmente, um terceiro conjunto de casos vê o contexto principalmente como oportunidade para avançar as suas demandas. No interior de cada um desses grupos, há grande heterogeneidade na contestação ideacional, no repertório de práticas e nas visões de futuro.

No restante desta introdução, aprofundamos o debate teórico sobre a relação entre contexto e agência, a partir do debate contemporâneo em torno de crises (e conceitos similares) e dos estudos sobre ação coletiva e relação dos movimentos sociais com o sistema político. Na primeira seção, justificamos a adoção do termo “contextos turbulentos” a partir de um diálogo entre a literatura institucionalista e a literatura de movimentos sociais. Em seguida, explicamos o desenho metodológico da pesquisa. Por fim, apresentamos os capítulos do livro e como eles dialogam com o referencial analítico proposto.

## **Contextos turbulentos: a disputa de ideias e práticas**

A ciência política tem se dedicado a conceituar momentos de mudança de várias maneiras: como conjunturas críticas (Collier; Collier, 2002; Mahoney, 2001), equilíbrios pontuados (Baumgartner; Jones, 2009), tempos incertos (Katznelson, 2003), eventos (Sewell Jr., 2005), choques exógenos (Haggard; Kaufman, 1992) e crises (Walby, 2015, 2022).

São dois os principais questionamentos a essa literatura, a partir dos quais justificamos a adoção do conceito de contextos turbulentos como uma alternativa frutífera. O primeiro refere-se à temporalidade e o segundo à questão da agência de movimentos sociais. O termo crise aparece de maneira vaga e usado com tanta frequência (a crise fiscal, a crise da democracia, a crise de representação, a crise partidária...) que coloca em dúvida se existe mesmo um tempo histórico não caracterizado por crise, pelo menos na contemporaneidade, limitando a diferenciação temporal dos períodos estudados. Além disso, grande parte das definições de crise (e conceitos similares, como conjuntura crítica) é de natureza “*post-hoc*”. Somente é possível determinar se um período histórico foi realmente um evento ou conjuntura crítica se no período posterior ocorrer uma mudança de ordem institucional. Nesse sentido, a maior parte dos debates foca as causas – frequentemente de origem externa – e seus efeitos, com pouca atenção para o que acontece durante o período.

Argumentamos que é importante compreender o que os atores políticos fazem *durante* rupturas sociais ou políticas, que muitas vezes são caracterizadas vagamente como períodos em que os atores são menos limitados pelas estruturas (Katznelson, 2003). Vários autores nos dão pistas sobre como alcançar esse objetivo. Para Dobry (2013), a incerteza acerca das normas guias da sociedade faz com que os valores atribuídos aos recursos disponíveis aos atores se desestabilizem, levando-os a reavaliar suas estratégias e táticas. O foco na incerteza é também expressado por institucionalistas ideacionais. Mudar a redação para: Para Blyth (2010), a incerteza refere-se à impossibilidade de conhecer as probabilidades de diferentes resultados possíveis da ação. Nesse sentido, crises devem ser entendidas menos como “choques exógenos” e mais como “construções endógenas” (Widmaier; Blyth; Seabrooke, 2007).

Essa crítica do institucionalismo ideacional nos leva ao segundo questionamento, que se refere à agência dos atores. Mais especificamente, à presunção de que todos os atores estão experimentando de maneira igual um processo de desestabilização que é externo a eles. Como veremos ao longo deste livro, para parte dos atores periféricos excluídos do pacto social e de direitos da Constituição de 1988, a ideia de crise não faz muito sentido porque veem mais continuidade do que ruptura. Para outros, é preciso, no mínimo, considerar uma análise mais crítica do que foi de fato o período anterior. O mesmo poderia ser dito para os atores mais conservadores do

espectro político, para quem a crise pode estar situada não após o *impeachment*, mas no momento anterior de ampliação de direitos, especialmente aqueles relacionados a grupos minorizados, como políticas defendidas por feministas, movimentos negros e LGBTQ+, que desestabilizariam o *status quo* e a tradição. Essas diferentes interpretações do passado influenciam visões igualmente diferentes sobre o presente e sobre os horizontes de futuro.

Com base nessa compreensão de períodos de instabilidade como períodos de intensa contestação ideacional, em que “...os agentes lutam para fornecer diagnósticos convincentes das patologias que afligem o antigo regime/paradigma político e as reformas apropriadas para a resolução da crise” (Hay, 2008, p. 68), propomos enfatizar menos o que acontece antes ou depois de determinado momento histórico, e mais o *contexto turbulento* em si. O conceito é propositalmente agnóstico sobre o significado da turbulência para os atores. Durante o período de instabilidade, a natureza do processo é construída pelos atores e os resultados – se ocorre mesmo um desmoronamento e a criação de uma nova ordem – dependem deste processo construtivo.

No entanto, a definição de contextos turbulentos como períodos de grande instabilidade e incerteza, durante os quais os atores reavaliam suas preferências e adaptam a maneira como mobilizam recursos, rotinas e ação, implica uma atuação que não é apenas ideacional. Como propõem Abers e Keck (2017), a agência não se dá apenas no terreno ideacional, mas também nas interações concretas entre pessoas e com o mundo. Ou seja, a interação entre pessoas com diferentes experiências de vida, bem como a tentativa de pôr ideias em prática, pode transformar as condições em que as ideias são construídas. Turbulência cria o que pragmatistas chamam de “situação problemática” (Emirbayer; Mische, 1998; Joas, 1996), que suscita experimentação não apenas em torno de ideias, mas também na prática. E é no processo de experimentação que novas formas de agir e pensar surgem.

Essa visão de contextos turbulentos pode ser compreendida como construtivista, nos termos de Hay (2008), na medida em que rejeita a oposição entre ação e estrutura. Por um lado, o construtivismo defende que ideias, redes, instituições, organizações e outros artefatos coletivos são criados por atores. Por outro lado, a ação desses mesmos atores é situada em contextos socioeconômicos, redes sociais e tradições culturais que condicionam não somente as escolhas disponíveis a eles, mas a própria percepção de interesses e necessidades. O construtivismo tem um foco menos nos

condicionantes da ação ou dos seus resultados e mais nos *processos* pelos quais os atores interagem e os quais experimentam na construção das suas ações e na transformação dos contextos.

[...] mudança institucional é compreendid[a] em termos das interações entre conduta estratégica e o contexto estratégico no qual foi concebida, bem como no desdobramento *posterior* das suas consequências, tanto intencionais como não intencionais (Hay, 2008, p. 64, grifo do autor).<sup>2</sup>

A literatura sobre movimentos sociais tem uma longa tradição de debate sobre a importância de experimentação no terreno das ideias (frequentemente chamadas de enquadramentos interpretativos) e práticas (a partir de repertórios de ação coletiva) para entender como agentes coletivos promovem mudanças políticas. No entanto, menos importância tem sido dada à discussão sobre a experimentação de novas formas de agir e pensar em momentos de grande instabilidade. Uma exceção é um estudo recente de Della Porta (2022), que apresenta a pandemia como uma “conjuntura crítica emergencial”. Para a autora, “momentos críticos tendem a aumentar a relevância da agência coletiva [...] atores emergentes, como movimentos sociais, podem desempenhar um papel extremamente relevante na construção de novas normas e na experimentação de novas práticas” (p. 3).<sup>3</sup> Assim, a autora aponta para a possibilidade de que, em contextos turbulentos como a pandemia de covid-19, movimentos sociais não apenas disputam interpretações sobre o próprio contexto, mas também inventam e adaptam suas práticas para lidar com a instabilidade e mudança em curso.

Outra abordagem que explora o que movimentos sociais fazem durante momentos de turbulência é a de Mendonça (2007; Mendonça; Simões, 2022), a partir do conceito de “acontecimentos”. Adaptada do pragmatismo francês, a definição desse conceito se aproxima da abordagem construtivista proposta acima, ao enfatizar a relação de mútua constituição entre contextos e atores em um *processo* que se desenrola ao longo do tempo.

---

2 No original,

[...] institutional change is understood in terms of the interaction between strategic conduct and the strategic context within which it is conceived, and in the *later* unfolding of its consequences, both intended and unintended.

3 No original: “tend to augment the relevance of collective agency... emergent actors, such as social movements, can play an extremely relevant role in the construction of new norms and the experimentation of new practices”.

É uma ocorrência que desencadeia sentidos que afetam a continuidade dos sujeitos, inscrevendo-se em um quadro temporal. Articula, assim, passado, presente e futuro, em um movimento constituidor tanto das subjetividades dos indivíduos quanto do mundo comum partilhado por estes (Mendonça; Simões, 2022, p. 14).

Ao analisar os protestos de Junho de 2013 como acontecimento, Mendonça e Simões (2022, p. 21) sugerem que aquele período foi caracterizado pela própria dificuldade de ser definido. Ocorreu em 2013 uma disputa intensa em torno da produção de sentidos, com resultados extremamente imprevisíveis tanto sobre como as pessoas iriam agir, quanto sobre os efeitos mais amplos das suas ações. E não se tratava apenas de uma disputa interpretativa:

a dinâmica interpretativa tem consequências muito concretas sobre os *atos*, afetando seus desdobramentos. A disputa é, portanto, sobre o próprio desenrolar da história e sobre a forma como atores sociais não apenas compreendem a ruptura, mas também agem no mundo a partir dela (p. 25).

Bringel (2022) igualmente analisa Junho de 2023 como um evento crítico, altamente heterogêneo, que, longe de ser a “causa” de todos os males atuais, como o fortalecimento da extrema-direita, abria a possibilidade para múltiplos futuros possíveis. Os atores sociais e políticos reagiram a esse evento e passaram a disputar as interpretações e os rumos da política. Assim como Mendonça e Simões, e Bringel, entendemos que contextos turbulentos precisam ser compreendidos a partir do que ocorre nesses momentos. Analisar a maneira como os atores os interpretam, e as ações que produzem a partir dessa interpretação, é fundamental para compreendermos as transformações sociais e políticas que poderão (ou não) resultar do processo interpretativo e interativo.

Este livro, porém, vai além de um acontecimento específico e adota a perspectiva heterogênea dos ativistas de movimentos sociais para explorar como a disputa em torno de interpretações e práticas acontece em um período turbulento, cujos próprios contornos são sujeitos a interpretações diversas. Nas próximas subseções, analisamos três dimensões da atuação de movimentos sociais em contextos turbulentos: a relação com o sistema político; os enquadramentos de ação a partir de diferentes interpretações do contexto; e os repertórios de ação coletiva.

## Movimentos sociais e sistema político

A presunção de que movimentos se localizam sempre fora das instituições do sistema político vem sendo questionada na literatura nacional e internacional há pelo menos três décadas (Banaszak, 2010; Goldstone, 2003; Jasper, 2012; Pettinicchio, 2012). De forma pioneira, os estudos latino-americanos voltados a compreender o processo de redemocratização da região na década de 1980 já apontavam para a relevância das interações entre instituições políticas e movimentos sociais, a partir de paradigmas teóricos muito distintos – estruturais-marxistas, culturalistas, gramscianos, institucionalistas (Alvarez, 1990; Boschi; Valadares, 1983; Escobar; Alvarez, 1992; Garretón, 2002; Keck, 2015; Lucero, 2008; Vergara-Camus, 2009).

A literatura brasileira tem contribuído para esse debate não só ao criticar a presunção de que movimentos operam apenas em terrenos extrainstitucionais, mas também ao propor modelos analíticos que permitam compreender a inter-relação entre movimentos e instituições. Boa parte dessa literatura parte de um enfoque relacional, que mapeia e analisa os laços entre atores nos movimentos e nas instituições e que enfatiza que tais relações podem ser conflituosas ou cooperativas. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) propuseram que redes de atores se organizam dentro e fora do Estado conforme distintos projetos políticos, sendo comum a migração de atores sociais para postos no interior do Estado. Gurza Lavalle *et al.* (2019) desenvolveram o conceito de “encaixe” para descrever o processo de institucionalização que garante o acesso de movimentos ao processo de decisão público. Abers, Silva e Tatagiba (2018), por sua vez, exploraram aspectos mais transitórios, entendendo o sistema político como estrutura relacional em constante fluxo. Movimentos sociais podem ter variados níveis de acesso a depender da composição da rede que compõe o regime político vigente.

No contexto turbulento da última década, as primeiras análises sobre a atuação de movimentos sociais apresentaram leituras críticas importantes, mas situadas ou no nível da denúncia, ou com viés negativo que apontava para o completo desmonte e ausência de interação com as instituições políticas (Bravo; Pelaez; Menezes, 2020; Morais; Da Silva; Da Silva Frota, 2021; Mussoi; Quadros, 2021). A partir de uma visão de mais longo prazo, o desafio é produzir análises nuançadas sobre o que se “desencaixa” e os distintos efeitos (Bezerra *et al.*, no prelo). Ademais, considerando

a análise relacional proposta por Abers, Silva e Tatagiba (2018), é preciso levar em conta que, enquanto alguns desencaixes ocorrem, outros encaixes permanecem e ainda outros são criados. O contexto turbulento deu visibilidade à atuação de atores situados no campo da direita e extrema-direita que, ainda que historicamente em interação com o sistema político, foram pouco captados pelas lentes dos estudos sobre movimentos sociais no país. Ao mesmo tempo, uma abordagem relacional nos convida a pensar os resultados da interação a partir do fato de que atores de movimentos sociais que antes interagem com o sistema político para avançar políticas também atuam para bloquear ações de seus oponentes (Hochstetler; Keck, 2007; Zarembeg; Almeida, 2022).

Apesar das leituras recentes que destacam a heterogeneidade do Estado, com frequência nos referimos a essa entidade sem nos perguntarmos para qual Estado estamos olhando. Durante os governos petistas, os estudos sobre a relação entre movimentos e instituições políticas focaram principalmente as interações com o Executivo (Almeida; Vieira; Kashiwakura, 2020; Penna, 2015; Tatagiba *et al.*, 2022). No entanto, o crescente fechamento deste para a interação com movimentos que se relacionavam previamente com as administrações federais do Partido dos Trabalhadores (PT) tornou mais relevante a interação com o legislativo (Carone, 2018; Pereira, 2020; Sanchez, 2021; Zarembeg; Almeida, 2022). No período da pandemia, ficou ainda mais evidente a necessidade de também olharmos para a relação entre movimentos sociais e o Poder Judiciário. Para além dos poderes do Estado, a interação específica com os partidos políticos é ainda um campo subexplorado (Pereira, 2022; Gutierrez, 2015; Pereira, 2020; Rodrigues; Pereira, 2023). Por isso, neste livro focamos na relação com o sistema político, incluindo não apenas os órgãos dos três poderes do Estado em seus vários níveis, mas também a interação com partidos políticos.

A análise deste livro sobre as interações entre movimentos sociais e sistema político põe em evidência os equívocos de qualquer narrativa linear da democratização. Não obstante as análises críticas da literatura brasileira (e.g. Gurza Lavalle *et al.*, 2019; Maricato, 2008; Pires, 2011; Tatagiba; Teixeira, 2021), havia uma crença não explicitada de que estávamos em um caminho sem volta de fortalecimento da sociedade civil por meio do envolvimento cada vez maior com a construção das instituições democráticas (Tatagiba *et al.*, 2022). Na década da instabilidade que teve como marco inicial os protestos de junho de 2013, lacunas importantes nessa formulação

ganharam maior visibilidade: sua dificuldade em incorporar a dimensão de raça, seu distanciamento da realidade dos povos indígenas e das periferias urbanas, e o desafio de entender os problemas da violência policial, criminalidade e encarceramento em massa, entre outros. A experiência de democratização e o projeto democrático-participativo (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006) em sua face inclusiva e de participação haviam passado despercebidos por muitos(as) brasileiros(as).

### *Enquadrando um contexto turbulento*

Enquadramentos de ação coletiva são definidos como “conjuntos relativamente coerentes de crenças e significados orientados para a ação que legitimam e inspiram campanhas e atividades de movimentos sociais” (Snow; Vliegenthart; Ketelaars, 2019, p. 395).<sup>4</sup> Sua função é focar a atenção em questões ou problemas específicos, articulando ideias e oferecendo interpretações alternativas desses problemas e suas soluções. A construção e disseminação desses enquadramentos é parte central do processo de mobilização, sendo chave não somente para o apoiar o recrutamento de novos membros, mas para guiar a ação do grupo. Enquadramento não é apenas um substantivo (*frame*), mas também um verbo (*framing*), uma atividade que movimentos realizam (Hewett; Fitzgerald, 2014, p. 38). Como argumentam muitos autores, movimentos sociais não apenas defendem ideias, eles também as produzem, frequentemente a partir de debates complexos e sofisticados sobre o que está errado com o mundo e como melhorá-lo (Perissinotto; Szwako, 2017).

Pese à sua popularidade, o conceito tem sofrido diversas críticas. Para alguns, é excessivamente vago (Van Dijk, 2023, p. 1); para outros, tende a reduzir o trabalho cultural e ideacional que movimentos fazem à implementação de estratégias de *marketing* (Oliver; Johnston, 2000). Os próprios teóricos de *framing* reconhecem, ainda, que faltam pesquisas que analisem como os atores variam nas suas crenças e demandas ao longo do tempo (Snow *et al.* 2014). De fato, a ênfase da literatura em uma relativa estabilidade de sistemas de crenças (Steinberg, 1999, p. 739; Dias; von Bülow; Gobbi, 2021) se contrapõe a um aspecto central da análise aqui proposta,

---

4 No original: “relatively coherent sets of action-oriented beliefs and meanings that legitimize and inspire social movement campaigns and activities.”

que é o foco no processo dinâmico e incerto de construção dos enquadramentos ao longo do tempo.

Nesse sentido, adotamos a tipologia de tarefas-chave do enquadramento proposta por Snow e Benford (1988) – diagnosticar problemas, propor soluções e criar justificativas para a ação – a partir de uma perspectiva temporal que nos ajuda a pensar sobre o que atores fazem em contextos turbulentos. Os diagnósticos constroem interpretações sobre o que aconteceu no passado e o que precisa ser transformado (ou defendido, uma possibilidade ausente na conceituação original de Snow e Benford, mas que merece atenção). Diagnosticar também envolve identificar cenários futuros, tentar ver para onde a história está andando – ou andaria, se nada fosse feito. Já os prognósticos estabelecem guias para a ação no futuro. Os enquadramentos mobilizadores, por sua vez, se voltam para o presente, nos encorajando a agir agora para enfrentar o passado e criar o futuro desejado.

É útil considerar esse aspecto temporal para pensar sobre a distinção entre o enquadramento que movimentos sociais constroem durante períodos estáveis e períodos de turbulência. A construção de um plano de ação (prognóstico) sempre depende da interpretação do passado e das expectativas para o futuro. Contextos turbulentos são períodos em que mudanças grandes parecem ser inevitáveis, porém é difícil prever como ocorrerão. A incerteza, combinada com a profundidade das transformações em curso, tem um impacto significativo na avaliação do passado e do futuro, que é essencial para a construção de propostas para a ação coletiva.

A orientação do ator em relação ao que percebe estar ou não em colapso tem impacto no prognóstico formulado. Atores que consideram construções anteriores positivas tenderão a propor planos de ação para evitar a mudança. Outros podem enxergar a instabilidade como oportunidade para lutar contra condições e estruturas anteriores indesejáveis. Além de desestabilizar o passado, a turbulência pode ser criada por fatos e experiências novas para a vida social e política. Nesse sentido, o diagnóstico não se limita apenas a olhar para o passado, mas também exige uma compreensão das consequências do que é novo para o desenvolvimento futuro das relações sociais ou políticas. Se esse já é um desafio importante no cotidiano dos movimentos sociais, em contextos turbulentos, caracterizados por altos níveis de incerteza, torna-se ainda mais complexo definir quais aspectos do passado sobreviverão e como novos problemas interagirão com as tendências históricas para produzir um futuro.

O enquadramento do contexto, discutido na subseção anterior, não acontece fora e longe da ação: pelo contrário, é por meio da ação coletiva que as interpretações do contexto são construídas e transformadas. Como mostrado por Gross (2010), o conceito de repertório de ação coletiva se aproxima bastante dessa visão de ação como regida por esquemas cognitivos que ao mesmo tempo a orientam e são objetos de inovação no momento que são empregados na prática. Para Tilly (1995), o conceito refere-se a:

um conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e postas em ação por meio de um processo relativamente deliberado de escolha. Repertórios são criações culturais aprendidas, mas eles não descendem de filosofia abstrata ou tomam forma como resultado da propaganda política; eles emergem da luta. [...] Em qualquer ponto particular da história, contudo, eles [os atores] aprendem apenas um pequeno número de maneiras alternativas de agir coletivamente (Tilly, 1995, p. 26).<sup>5</sup>

No Brasil, o debate sobre repertórios de ação coletiva leva a sério a capacidade dos movimentos de inovar e transformar rotinas existentes. Duas importantes contribuições neste sentido apoiam nossa análise sobre como movimentos sociais enfrentam contextos turbulentos. Uma primeira linha argumentativa se direcionou a criticar os limites da perspectiva Tillyana, que presume que movimentos sociais como agentes se posicionam sempre em contestação ao Estado. Para dar conta da interação intensa entre movimentos e instituições políticas constatada no Brasil, especialmente durante os primeiros governos Lula, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) cunharam o conceito de repertório de interação entre Estado e sociedade. As autoras mapearam um conjunto de rotinas de interação, desde o protesto e a ação direta, à participação em instituições participativas, bem como a política de proximidade com atores políticos relevantes – especialmente no Executivo e Legislativo – e o ativismo institucional, marcado pela ocupação de cargos no Estado por atores de movimentos sociais.

---

5 No original: “A limited set of routines that are learned, shared, and acted out through a relatively deliberate process of choice. Repertoires are learned cultural creations, but they do not descend from abstract philosophy or take shape as a result of political propaganda [...] At any particular point of history, however, they learn only a rather small number of alternative ways to act collectively”.

O argumento central era que movimentos sociais trouxeram para o encontro com o Estado diferentes tradições de interação com o mesmo. Por exemplo, movimentos urbanos tinham muito mais abertura para participação institucional do que os movimentos rurais. Essas diferentes tradições de interação afetavam a maneira como os movimentos adaptavam as suas rotinas no contexto de maior aproximação entre movimentos e executivo nacional. Ou seja, a inovação nas práticas ocorria, mas era influenciada profundamente pelas tradições anteriores. O trabalho de Almeida, Vieira e Kashiwakura (2020) demonstrou que essa adaptação nos repertórios de interação continua quando o executivo federal deixa de ser aliado. Ao analisar as áreas de assistência social e saúde, as autoras mostraram que a participação institucional passa a ser adotada de maneira mais contenciosa, inclusive mesclando rotinas não próprias desta esfera, como protestos.

Os estudos apresentados neste livro mapeiam e analisam a variedade dos repertórios de ação coletiva e de interação utilizados por ativistas e movimentos sociais, que vão desde a adaptação de rotinas já utilizadas até a experimentação e/ou intensificação de outras práticas, como a interação com o Poder Judiciário e com os partidos políticos.

### **Desenho de pesquisa para o estudo de movimentos sociais em contextos turbulentos**

Neste livro, analisamos processos de adaptação e transformação de enquadramentos e repertórios de ação coletiva em um contexto turbulento, a partir de um desenho de pesquisa comparado qualitativo, baseado em estudos de caso aprofundados de uma grande variedade de atores. Esses estudos de caso analisaram como, ao longo do tempo, os atores influenciaram e reagiram a momentos-chave da política brasileira recente, como os protestos de junho de 2013, o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, a prisão de Luiz Inácio Lula da Silva, a eleição de Jair Bolsonaro e a pandemia de covid-19. Longe de ver os ativistas de movimentos sociais como meras vítimas ou como fantoches manipulados por elites políticas, a pesquisa lança luz sobre os seus impactos nesses processos de mudança. Ao fazê-lo, contribui para compreender melhor um período marcado pelo aprofundamento da desconfiança com as instituições políticas, que culminou na tentativa de golpe de 8 de janeiro de 2023.

Para alcançar os objetivos da pesquisa, foram realizadas mais de 100 entrevistas semiestruturadas com atores-chave de movimentos sociais de diferentes campos ideológicos (da esquerda à extrema-direita), alguns tradicionais e baseados em organizações estruturadas, outros emergentes e situados em campanhas sem estruturas hierárquicas claras. Em especial, buscamos ativistas e organizações que interpretassem de maneiras distintas o contexto turbulento. Pese a busca por heterogeneidade, a seleção de casos não pretende ser representativa do universo do ativismo brasileiro.

As entrevistas qualitativas foram a principal técnica de pesquisa utilizada. Os questionários foram elaborados coletivamente a partir de perguntas comuns, relacionadas aos objetivos gerais da pesquisa, e foram complementados a partir das especificidades de cada caso. Por meio deles, foi possível coletar dados sobre como atores-chave interpretaram o contexto turbulento, e como essas interpretações foram mudando ao longo do tempo. Foi possível questionar esses atores sobre suas escolhas de repertórios e enquadramentos na relação com o sistema político. Para além das entrevistas, os estudos de caso também se debruçaram na análise de documentos, em postagens nas plataformas digitais e, em alguns casos, na observação participante.

Este projeto de pesquisa foi desenvolvido durante a pandemia de covid-19, o que fez com que enfrentássemos uma série de dificuldades. A pesquisa passou a ter que considerar a necessidade de proteger pesquisadores e pesquisados, minimizando ao máximo qualquer contato físico ou deslocamento durante a pesquisa de campo. Além disso, o caráter emergencial do momento da pesquisa permeou todas as interações entre pesquisadores e ativistas. Foi tema inevitável das entrevistas e, em alguns casos, tornou mais difícil o acesso a entrevistados que estavam enfrentando a doença e a morte.

Paradoxalmente, a pandemia também nos ofereceu oportunidades. Ela permitiu analisar as reações a um período de enorme incerteza, à medida que a turbulência se desenrolava. Foi possível, por exemplo, acompanhar de perto como a pandemia aprofundou a divisão da sociedade brasileira e como foram fundamentais os laços preexistentes – e novos – entre atores situados na sociedade civil e no sistema político, seja para avançar demandas protetivas, seja para questioná-las. Também possibilitou questionar os atores sobre os diferentes momentos do contexto turbulento, o

que permitiu coletar interpretações distintas sobre o período pré-pandemia e o período pandêmico.

No que se refere à pesquisa de campo, à medida que as pessoas se acostumavam a usar plataformas eletrônicas para manter o contato com os demais (von Bülow, 2020), pudemos utilizar essas ferramentas para entrevistar uma grande diversidade de atores situados em vários lugares do país. Teria sido impossível deslocar-nos fisicamente para todos esses lugares. Além disso, realizamos algumas atividades de observação participante, em especial para acompanhar protestos contra as medidas sanitárias. Essas atividades foram realizadas principalmente após as vacinas de prevenção ao coronavírus estarem disponíveis, minimizando assim os riscos para pesquisados e para os pesquisadores.

## **Os capítulos do livro**

Organizamos os estudos em torno de três interpretações gerais do contexto turbulento, associadas a diferentes prioridades para ação. Um primeiro conjunto de movimentos estudados concebe esse contexto principalmente como uma ameaça às conquistas do período anterior. A luta prioritária é contra o desmonte de políticas públicas instaurado pelo governo Michel Temer e, especialmente, pelo governo Bolsonaro. Se a construção de várias políticas públicas se deu em função da permeabilidade dos governos petistas à participação dos movimentos que as defendiam, o combate ao desmonte ocorreu em um contexto de fechamento radical de espaço para esses grupos no executivo nacional. A pesquisa explorou tanto a caracterização dos desmontes nas políticas como as estratégias e adaptações nos repertórios adotadas para combatê-los em três estudos de caso: os movimentos ambientalista, feminista e de assistência social. Os casos revelam a importância de perceber como as estratégias dos atores sociais foram paulatinamente moldadas em reação ou previsão da possível ação a ser adotada pelo campo opositor.

O capítulo de Anne Karoline Vieira ilumina as práticas das feministas para bloquear o avanço conservador no Congresso Nacional sobre o tema do aborto, durante o governo Bolsonaro. Ainda que, nessa pauta, as tentativas de retrocesso precedam o contexto turbulento coberto na pesquisa – propostas antiaborto estão em ascensão no legislativo desde o segundo governo Lula –, a 56ª legislatura (2019-2022) elevou exponencialmente os

riscos à agenda feminista. Não apenas o legislativo se tornou mais inóspito com a ampliação da bancada conservadora, como o executivo, antes aliado na prática de bloqueio, passou a ser ator do desmonte. O capítulo mostra como as feministas atuaram por meio da intensificação da interação com o legislativo e com alguns partidos políticos, utilizando ações de bloqueio que contaram com a ação em rede com ativistas, a ampliação (mesmo que tímida) de parlamentares mulheres de esquerda e a criação de novo espaço parlamentar de articulação, a Frente Parlamentar com Participação Popular Feminista Antirracista. O texto chama a atenção da agenda de estudos sobre *advocacy* no legislativo para que leve em conta os aspectos institucionais desse poder na prática ativista e o novo papel da Frente Parlamentar como espaço de interação com a sociedade.

O capítulo de Denise Direito centra-se nos atores da sociedade civil na política de Assistência Social a partir do diálogo da literatura de *policy change* e de participação e resiliência institucional. Propõe caracterizar os tipos de desmonte e como eles afetam mutuamente a política pública e participativa no Conselho Nacional de Assistência Social. A autora mostra como a sociedade civil adotou estratégias de resiliência mais ou menos efetivas a depender das características dos desmontes. Também descreve as estratégias de enfrentamento utilizadas, que contaram com a ampliação da rede de atores – incluindo apoiadores governamentais relevantes do nível subnacional –, a articulação e denúncia junto aos representados, o investimento no repertório de interação com o legislativo a partir das frentes parlamentares – como no caso das feministas – e a adaptação criativa do repertório de participação institucional. Em outros casos, houve maior dificuldade de resiliência, como no enfraquecimento da dinâmica deliberativa decorrente dos efeitos da pandemia de covid-19, que impediu reuniões presenciais, e no desmonte por “mudança de arena” – quando o governo transfere a palavra final sobre as deliberações para um órgão jurídico-administrativo, sem influência da sociedade civil.

O capítulo de Marília Oliveira e Ana Karine Pereira analisa o movimento ambientalista e o deslocamento da sua atuação para o Judiciário, também em diálogo com a literatura de *policy change*. Utilizada durante a redemocratização para fazer avançar a política, agora o litígio estratégico via Judiciário é uma estratégia utilizada para o bloqueio. Ao mesmo tempo, o bloqueio das ações governamentais de desmonte é acompanhado da ação propositiva do movimento. Esse caso revela que se, por um lado, o bloqueio

pode funcionar, mesmo em condições e recursos institucionais precários, por outro lado, a capacidade de ao mesmo tempo bloquear e manter a habilidade propositiva da política demanda outros fatores e recursos. Além de redes constituídas historicamente, o caso do meio ambiente revela a importância da interação com o sistema político que se desenvolve de maneira intensa nos 3 poderes e do acesso a recursos, expertise e a atores políticos relevantes nas diferentes arenas estatais. Por fim, o caso também revelou que o contexto turbulento gerou oportunidade para ampliar alianças e solidariedade entre atores, deixando em suspenso diferenças históricas entre movimentos, por exemplo, com os movimentos agrários.

Um segundo conjunto de estudos concentrou-se em uma interpretação da crise que enfatiza menos os sucessos do passado e mais as suas fragilidades e exclusões. Grupos que acessaram fragilmente o sistema político, ou que não acessaram e se recusaram a participar diretamente dos governos petistas ou das instituições participativas, se mobilizam em torno de novas estratégias. A interpretação de que o contexto turbulento põe em xeque um sistema que já os sub-representava indica a necessidade de fortalecer a participação no sistema político. Assim, três dos estudos de caso exploram a luta dos movimentos sociais para encontrar espaço dentro do sistema partidário e, assim, posicionar-se para influenciar o processo eleitoral, como é o caso do MST, do MTST e dos movimentos LGBTQIA+. Além de discutir novas tendências de interação entre Estado e sociedade durante o período turbulento em tela, esses estudos trazem reflexões interessantes sobre a relação entre movimentos e instituições e a autonomia dos primeiros.

Dois capítulos examinam a relação entre movimentos sociais e o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), a partir de perspectivas e debates diferentes. O capítulo de Cleyton Feitosa Pereira examina o frágil processo de institucionalização de espaços de representação LGBTQIA+ no interior do partido. O PSOL se destaca pela presença forte da defesa dos valores e interesses LGBTQIA+ nos seus discursos e práticas e pela liderança de políticos LGBTQIA+. No entanto, as instâncias formais de representação destes grupos não são bem institucionalizadas. A partir de um diálogo com a literatura teórica sobre institucionalização de partidos (Panebianco, 2005) e sobre a criação por movimentos de “encaixes institucionais” (Gurza Lavalle *et al.*, 2019), a análise explora como movimentos sociais interagem com atores institucionais na “mútua-constituição” de espaços de participação e influência. Identifica dois obstáculos centrais à institucionalização do

setorial LGBTQIA+: a informalidade predominante nas práticas partidárias e divisões no interior da comunidade LGBTQIA+.

O capítulo de Ana Carolina Vaz trata da relação entre o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) e o PSOL, explorando a criação da tendência Revolução Solidária por ativistas do movimento. O texto analisa as complexidades da relação entre movimento e partido, com foco no debate sobre o conceito de autonomia. Ao longo do tempo, o MTST passou de uma postura de recusa para uma abertura cada vez maior à participação no partido. O estudo chama atenção para as formas de atuação protagonizadas por movimento e partido ao longo desse processo de aproximação. Vaz mostra que, apesar da aproximação, práticas modeladas pelo repertório autonomista não cessaram: além de continuar a acontecer, atores partidários participaram diretamente na realização destas atividades. Esse achado coloca em xeque a presunção de que rotinas autonomistas são reservadas a atividades políticas extrainstitucionais.

O terceiro capítulo desta seção, de Marina Fernandes, examina a decisão do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) de lançar candidaturas nas eleições de 2022. A decisão é analisada à luz de uma longa história em que o movimento se declarava “alérgico” a qualquer aproximação maior com o Estado. Fernandes mostra que, a partir de 2016, e especialmente 2018, com a eleição de Jair Bolsonaro, o MST passa por uma reavaliação da sua relação com a institucionalidade. O resultado é investir em uma prática até então completamente afastada do repertório da organização: a participação eleitoral direta. Embora pareça uma reviravolta gigantesca para uma organização que nos seus discursos se dizia contrária ao envolvimento direto em instituições estatais, Fernandes argumenta que a nova prática resultou de uma adaptação criativa da rotina histórica de ocupação. É o próprio Estado que agora precisa ser ocupado.

Se essas interpretações da crise têm a ver com leituras distintas do passado, buscando ora preservar, ora transformar, uma terceira gira em torno de novidades emergentes no presente. Os estudos sobre como a pandemia afetou os movimentos sociais revelam um tensionamento entre passado e futuro que essa situação totalmente inédita trouxe para as lutas. Se a pandemia criou problemas completamente novos, especialmente no campo da saúde pública e nos impactos extraordinários das medidas de contenção na vida social, por outro lado, esses problemas colocaram em destaque desigualdades e opressões históricas e acentuaram tendências políticas mais

contemporâneas, como a disseminação da desinformação. Os estudos de caso ilustram como essas tensões entre passado e futuro afetam a ação coletiva. Os estudos sobre a Central Única das Favelas (Cufa) e sobre a organização Pimp My Carroça durante a pandemia trazem visões diferentes a esse respeito para organizações que trabalham com populações marginalizadas e vulnerabilizadas. Por sua vez, os movimentos que questionaram medidas de combate à pandemia mostram como a crise semeou novas pautas para a direita, fortalecendo tendências já em curso de polarização.

O capítulo escrito por Lorena Vilarins sobre o movimento de catadores de rua durante a pandemia propõe um diálogo teórico entre a teoria de mobilização de recursos e a abordagem que define movimentos sociais como redes de atores. A partir desse diálogo, argumenta que o caso da organização Pimp My Carroça mostra como um movimento que busca direitos para populações vulneráveis resiste a buscar uma proximidade com o Estado. Mostra também como, no contexto da pandemia, a organização mudou a sua estratégia: criou uma estrutura dentro da organização para buscar ajuda do Estado, mas teve resultados insatisfatórios. Essa análise permite entender que nem todos os movimentos sociais querem ter uma interação com o Estado, e, quando decidem que esse vínculo é necessário, enfrentam uma série de dificuldades, porque não têm recursos específicos para tal.

A análise de Mariana Fonseca também foca em ações de apoio por parte da sociedade civil a grupos vulneráveis que não haviam se inserido nas dinâmicas de participação institucional da redemocratização. O estudo de caso é de uma das organizações que mais se destacaram no apoio a populações das periferias urbanas durante a pandemia: a Cufa. A partir de entrevistas qualitativas realizadas com lideranças e análise de documentos, este capítulo analisa o processo de mobilização da Cufa, com especial atenção para a sua interação com o setor empresarial e com o Estado. O trabalho argumenta que as escolhas e estratégias da Cufa são baseadas em uma sobreposição entre os projetos políticos neoliberal e democrático-participativo. De fato, o caso não se encaixa facilmente nas categorias dicotômicas da literatura, revelando uma faceta da interação ainda pouco descortinada na literatura de movimentos sociais, a saber, a interação com o mercado.

As contribuições de João Victor e Matheus Baccarin mostram que, ao contrário do que se poderia esperar, a pandemia não foi um período de menos protestos de rua para parte da população brasileira, que utilizou

repertórios presenciais para demonstrar sua oposição às medidas sanitárias. João Victor apresenta uma análise dos enquadramentos do ativismo pandêmico de grupos negacionistas, baseada no estudo de caso de um grupo de empresários do Distrito Federal que se mobilizaram contra o *lockdown*. Apesar de os protestos de rua terem sido a face mais visível dessa mobilização, o estudo mostra que foi um processo híbrido, sendo que a organização prévia e o recrutamento se deram proeminentemente via mídias sociais e aplicativos de mensagens, organizados em torno da *hashtag* #LockDownNoDFNão. A partir da análise de conteúdo das publicações, é possível demonstrar os vínculos ideológicos entre esse grupo e o presidente Bolsonaro e a afinidade com os discursos negacionistas de forma mais ampla.

O capítulo de Matheus Baccarin lança luz sobre um conjunto de atores que se mobilizaram para questionar a obrigatoriedade da vacinação contra o covid-19. O estudo é baseado em dados coletados em entrevistas qualitativas, realizadas com ativistas e com parlamentares (em nível federal, estadual e municipal), assim como em documentos e na observação participante em protestos presenciais e *on-line*. Assim como o caso dos protestos contra o *lockdown*, essa mobilização é híbrida e se situa ideologicamente de maneira alinhada com os argumentos negacionistas em geral, e o campo bolsonarista em particular. Apesar da relevância das notícias falsas e conspiratórias, o texto argumenta que a rejeição às vacinas não é um problema apenas de desinformação, mas também de crença em determinadas ideologias políticas. Nessa mobilização, parlamentares dos três níveis da federação tiveram atuação relevante, propiciando aos ativistas arenas institucionais a partir das quais apresentaram as suas ideias e demandas.

Os estudos de caso apresentados neste livro reforçam a importância de analisar o processo de disputa ideacional e prática dos movimentos sociais durante contextos turbulentos. Há, pelo menos, dois ganhos na análise que reforçam e ampliam as perspectivas de estudos de movimentos sociais no país que, ao longo das últimas décadas, estabeleceu um diálogo frutífero e inovador em relação ao campo internacional. Primeiro, o livro amplia a perspectiva relacional, ao apresentar como ativistas e movimentos sociais de diferentes espectros político-ideológicos estabelecem estratégias, adaptam e escolhem rotinas e agem. Para além de olhar apenas a interação entre os ativistas e movimentos de um campo com o sistema político, os estudos revelam que as diferentes estratégias se tornam mais claras e apreensíveis

quando lidas também a partir da interação com atores que disputam o mesmo campo político, sob outras ideologias e propósitos políticos.

Segundo, o livro apresenta uma leitura construtivista e contingente do processo político que, ao invés de tomar contextos ou períodos como dados, propõe ouvir os atores e compreender a disputa que se dá em torno de sua interpretação. Certamente, o histórico de interação com o sistema político, os diferentes recursos e fatores contextuais e políticos não são acessórios, mas influenciam diretamente as ideias e práticas. Porém, ao invés de declarar a vitória da direita ou do campo conservador *versus* a derrota da esquerda, diante de um contexto exógeno que se impunha aos atores, sugerimos um mapa mais complexo e nuançado do período, com grande heterogeneidade acerca da contestação ideacional entre passado, presente e futuro, e criatividade no uso e adaptação de repertórios e rotinas.

O livro é um convite para olhar como a política brasileira está sendo transformada diariamente a partir das ideias e práticas de ativistas e de movimentos sociais. Ao fazê-lo, também entenderemos melhor o passado que ainda nos assombra e as possibilidades de um futuro que está por ser construído.

## Referências

ABERS, R. N.; KECK, M. E. *Autoridade prática: ação criativa e mudança institucional na política das águas do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2017.

ABERS, R. N.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Revista DADOS*, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABERS, R.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova*, n. 105, p. 15-46, 2018.

ALMEIDA, D. R.; VIEIRA, A. K. R.; KASHIWAKURA, G. T. Instituições participativas e repertórios de interação: os Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social no contexto do *impeachment*. *Revista do Serviço Público*, v. 71, n. 1, 2020.

ALONSO, A. *Treze: a política de rua de Lula a Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

ALVAREZ, S. E. *Engendering democracy in Brazil: women's movements in transition politics*. [S.l.]: Princeton University Press, 1990.

BANASZAK, L. A. *The women's movement inside and outside the State*. New York: Cambridge University Press, 2010.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. *Agendas and instability in American politics*. [S.l.]: University of Chicago Press, 2009.

BEZERRA, C. DE P. *et al.* Entre a desinstitucionalização e a resiliência: participação institucional no governo Bolsonaro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, no prelo.

BLYTH, M. Ideas, uncertainty, and evolution. In: BÉLAND, D.; COX, R. H. (ed.). *Ideas and politics in social science research*. [S.l.]: Oxford University Press, 2010. p. 83-104.

BOSCHI, R.; VALADARES, L. Movimentos associativos de camadas populares urbanas: análise comparativa de seis casos. In: BOSCHI, R. (ed.). *Movimentos coletivos no Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

BRAVO, M. I. S.; PELAEZ, E. J.; MENEZES, J. S. B. de. A saúde nos governos Temer e Bolsonaro: lutas e resistências. *Ser Social*, v. 22, n. 46, p. 191-209, 2020.

BRINGEL, B. Campos de ação e confronto político no Brasil: do ciclo democratizante ao bolsonarismo e vice-versa (via Junho de 2013). In: TAVARES, F. M. M.; BALLESTRIN, L.; MENDONÇA, R. F. (org.). *Junho de 2013: sociedade, política e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2022. p. 300-353, versão *Epub*.

CARONE, R. R. A atuação do movimento feminista no legislativo federal: caso da Lei Maria da Penha. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 181-216, 2018.

COLLIER, R. B.; COLLIER, D. *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. 2nd. ed. Notre Dame, Ind: University of Notre Dame Press, 2002.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (ed.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 13-92.

DELLA PORTA, D. *Contentious politics in emergency critical junctures: progressive social movements during the pandemic*. [S.l.]: Cambridge University Press, 2022.

DIAS, T.; VON BÜLOW, M.; GOBBI, D. Populist framing mechanisms and the rise of right-wing activism in Brazil. *Latin American Politics and Society*, v. 63, n. 3, p. 69-92, 2021.

DOBRY, M. *Sociologia das crises políticas: a dinâmica das mobilizações multissetoriais*. Tradução: Dalila Pinheiro. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

EMIRBAYER, M.; MISCHKE, A. What is agency? *American Journal of Sociology*, v. 103, n. 4, p. 962-1.023, 1998.

ESCOBAR, A.; ALVAREZ, S. E. (ed.). *The making of Social Movements In Latin America: Identity, Strategy, And Democracy*. Boulder, CO: Westview Press, 1992.

GARRETÓN, M. A. La transformación de la acción colectiva en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 2002.

GOLDSTONE, J. A. Bridging institutionalized and noninstitutionalized politics. In: GOLDSTONE, JACK A (ed.). *States, parties, and social movements*. Cambridge: New York: Cambridge University Press, 2003. p. 1-24.

GROSS, N. Charles tilly and american pragmatism. *The American Sociologist*, v. 41, n. 4, p. 337-357, 2010.

GURZA LAVALLE, A. et al. (ed.). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2019.

GUTIERRES, K. A. *Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o Estado*. Doctoral Dissertation (Ciências Sociais) – Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, 2015.

HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. R. Institutions and economic adjustment. In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. R. (ed.). *The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts, and the state*. Princeton N.J.: Princeton University Press, 1992. p. 3-40.

HAY, C. Constructivist Institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (ed.). *The Oxford Handbook of political institutions*. Oxford: Oxford Handbooks Online, 2008. p. 56-74.

HEWETT, L.; FITZGERALD, S. New directions for framing research. *Mobilization: An International Quarterly*, v. 19, n. 1, p. 35-40, 2014.

HOCHSTETLER, K.; KECK, M. E. *Greening Brazil: environmental activism in state and society*. Durham and London: Duke University Press, 2007.

JASPER, J. M. Introduction: from political opportunity structures to strategic interaction. In: GOODWIN, J.; JASPER, J. M. (ed.). *Contention in context: political opportunities and the emergence of protest*. Stanford, California: Stanford University Press, 2012. p. 1-36.

JOAS, H. *The creativity of action*. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

KATZNELSON, I. Periodization and preferences: reflections of purposive action in comparative historical social science. In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (ed.). *Comparative political analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 270-301.

KECK, M. E. Weaving social movements back in. In: ROSSI, F. M.; VON BÜLOW, M. (ed.). *Social movement dynamics: new perspectives on theory and research from Latin America*. London: Ashgate, 2015. p. 215-227.

LUCERO, J. A. *Struggles of voice: the politics of indigenous representation in the Andes*. [S.l.]: University of Pittsburgh Pre, 2008.

MAHONEY, J. *The legacies of liberalism: path dependence and political regimes in Central America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001.

MARICATO, E. Nunca fomos tão participativos. *Revista sem Terra*, v. 10, n. 43, p. 17-20, 2008.

MENDONÇA, R. F. Movimentos sociais como acontecimentos: linguagem e espaço público. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 115-142, 2007.

MENDONÇA, R. F.; SIMÕES, P. G. Junho de 2013 como acontecimento. In: TAVARES, F. M. M.; BALLESTRIN, L.; MENDONÇA, R. F. (org.). *Junho de 2013: sociedade, política e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2022. p. 13-36.

MORAIS, N.; DA SILVA, M. A. L.; DA SILVA FROTA, F. H. A participação institucionalizada em tempos de recessão democrática. *Revista Debates*, v. 15, n. 1, p. 223-246, 2021.

MUSSOI, H. G.; QUADROS, D. G. de. Conselhos gestores de políticas públicas: entre a participação deliberativa e o pluralismo jurídico. *Revista Quaestio Iuris*, v. 14, n. 2, p. 641-667, 2021.

OLIVER, P.; JOHNSTON, H. What a good idea! Ideologies and frames in social movement research. *Mobilization: An International Quarterly*, v. 5, n. 1, p. 37-54, 2000.

PANEBIANCO, A. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PENNA, C. *Conexões e controvérsias no Incra de Marabá: o Estado como um ator heterogêneo*. [S.l.]: Garamond, 2015.

PEREIRA, C.F. *Movimento LGBTI+ e partidos políticos: a institucionalização partidária da diversidade sexual e de gênero no Brasil*. Tese de doutorado (Ciência Política) – Brasília: Universidade de Brasília, 2022.

PEREIRA, M. M. Ativismo institucional no poder legislativo: confrontos políticos, assessores ativistas e frentes parlamentares. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 31, p. 301-337, 2020.

PERISSINOTTO, R.; SZWAKO, J. Movimentos sociais como teóricos políticos: Wolin, ideias e políticas públicas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 231-263, 2017.

PETTINICCHIO, D. Institutional activism: reconsidering the insider/outsider dichotomy. *Sociology Compass*, v. 6, n. 6, p. 499-510, 2012.

PIRES, R. R. C. (ed.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. v. 7.

RODRIGUES, C.; PEREIRA, M. M. Disputando o partido, enfrentando opositores: efeitos políticos dos movimentos negro e LGBT+ nos governos Lula e Dilma (2003-2014). *Opinião Pública*, v. 28, p. 635-677, 2023.

SANCHEZ, B. R. *O movimento feminista e suas relações com o Congresso*. Tese de doutorado (Ciência Política) – Universidade de São Paulo, 2021.

SEWELL JR., W. H. *Logics of History: Social Theory and Social Transformation*. [S.l.]: University of Chicago Press, 2005.

SNOW, D.; BENFORD, R.; MCCAMMON, H.; *et al.* The emergence, development, and future of the framing perspective: 25+ years since “frame alignment”. *Mobilization: An International Quarterly*, v. 19, n. 1, p. 23-46, 2014.

SNOW, D. A.; Vliegenthart, R.; Ketelaars, P. The framing perspective on social movements: its conceptual roots and architecture. In: SNOW, D. A. et al. (ed.). *The Wiley Blackwell Companion to social movements*. 2. ed. Oxford: John Wiley & Sons Ltd, 2019. p. 392-410.

SNOW, D. A.; BENFORD, R. D. Ideology, frame resonance, and participant mobilization. *International Social Movement Research*, v. 1, n. 1, p. 197-217, 1988.

STEINBERG, M. W. The talk and back talk of collective action: a dialogic analysis of repertoires of discourse among nineteenth-century English cotton spinners. *American Journal of Sociology*, v. 105, n. 3, p. 736-780, 1999.

TATAGIBA, L. et al. (ed.). *Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências*. Porto Alegre: Zouk Editora, 2022.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. (ed.). *Movimentos sociais e políticas públicas no ciclo dos governos petistas: a controversa novidade dos programas associativos*. São Paulo: Unesp, 2021.

TAVARES, F. M. M.; BALLESTRIN, L.; MENDONÇA, R. F. (org.). *Junho de 2013: sociedade, política e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2022.

TILLY, C. Contentious repertoires in Great Britain 1758-1834. In: TRAUGOTT, M. (ed.). *Repertoires and cycles of collective action*. Durham: Duke University Press, 1995. p. 15-42.

VAN DIJK, T. A. Analyzing frame analysis: a critical review of framing studies in social movement research. *Discourse Studies*, v. 25, n. 2, p. 1-26, 2023.

VERGARA-CAMUS, L. The politics of the MST: autonomous rural communities, the state, and electoral politics. *Latin American Perspectives*, v. 36, n. 4, p. 178-191, 2009.

VON BÜLOW, M. *Os impactos da pandemia no ativismo digital*. Brasília: RESOCIE/ Universidade de Brasília, 2020. Disponível em: <<https://repositoriomobilizacovid.resocie.org/wp-content/uploads/2020/11/Relatorio-2-resocie-von-Bulow-1.pdf>>.

WALBY, S. *Crisis*. Cambridge: Polity Press, 2015.

WALBY, S. Crisis and society: developing the theory of crisis in the context of COVID-19. *Global Discourse*, v. 12, n. 3-4, p. 498-516, 2022.

WIDMAIER, W. W.; BLYTH, M.; SEABROOKE, L. Exogenous shocks or endogenous constructions? The meanings of wars and crises. *International Studies Quarterly*, v. 51, n. 4, p. 747-759, 2007.

ZAREMBERG, G.; ALMEIDA, D. C. R. DE. *Feminisms in Latin American: pro-choice nested networks in Mexico and Brazil*. Cambridge: New York: Cambridge University Press, 2022.



# TRANSFORMAÇÕES POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS DO MOVIMENTO FEMINISTA NA ATUAÇÃO PELO ABORTO

Anne Karoline Rodrigues Vieira

## Introdução

O debate em torno do aborto está diretamente ligado à democracia e à cidadania de metade da população brasileira, pois sua criminalização viola o direito ao acesso à saúde, a liberdade de escolha e a autonomia plena das mulheres sobre o próprio corpo (Miguel, 2016). Ao se negar esse direito, Biroli e Miguel (2016) argumentam que se mantém um estatuto diferenciado entre homens e mulheres.

No Brasil, a realização do aborto é permitida em três casos específicos – anencefalia, risco de vida para a mulher e estupro –, os quais não garantem plenamente a soberania e o acesso à cidadania, referidas acima. Como é apontado por Gonzalez (2019):

[...] apesar de constituir-se claramente como um importante passo adiante ao regulamentar o aborto em três casos específicos: anencefalia, risco de vida para a mulher e estupro, é uma medida intrinsecamente limitada e que não reconhece as mulheres enquanto sujeitas de direitos, senão que mantém uma lógica de dominação e determinação sobre os corpos femininos e as possibilidades de escolhas das mulheres (Gonzalez, 2019, p. 58).

A defesa da descriminalização ou legalização do aborto é realizada pelos movimentos feministas, sendo que algumas organizações têm o aborto ou os direitos sexuais e reprodutivos como foco de suas atuações, enquanto outras trabalham com diversas temáticas, incluindo o aborto. São organizações que formam alianças com atores internacionais, locais e estatais. Quando se trata dos atores estatais, os movimentos feministas no Brasil recorreram historicamente ao Executivo e ao Legislativo, e, nos últimos anos, intensificaram as interações com o Judiciário, especialmente via atuação da Anis – Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero, ONG

que tem um papel central nas relações com o Supremo Tribunal Federal – STF, no que diz respeito ao aborto – protagonista na ADPF 54 que garantiu aborto em casos de anencefalia e na ADPF 442 que propõe a descriminalização da prática durante as doze primeiras semanas – e pesquisas com células-tronco.

A forma como os movimentos feministas atuam em relação ao aborto no Brasil, especificamente para o bloqueio de determinada proposição restritiva ao direito, é o ponto central de análise deste capítulo. Esses instrumentos usados para obstruir e adiar decisões em nível Legislativo, principalmente por meio de requerimentos, ainda carecem de entendimento sobre suas dinâmicas e causas (Inácio, 2009 *apud* Hiroi; Rennó, 2014). Para isso, o período analisado é o do governo Bolsonaro (2019-2022), que engloba a 56ª legislatura (2019-2022) do Congresso Nacional. Se considerará, ainda, a forma de atuação nesse período, tendo em vista o que era realizado durante os governos do Partido dos Trabalhadores – PT (2003-2016) – a partir das entrevistas e de análise secundária.

Para a concretização do objetivo deste trabalho, qual seja, perceber a atuação que visava ao bloqueio de propostas antiaborto e possíveis alterações nas estratégias das feministas durante o governo Bolsonaro, as entrevistas semiestruturadas se mostraram de fundamental importância. Foram realizadas oito entrevistas com atrizes-chave, integrantes dos movimentos feministas que tiveram algum tipo de atuação em relação à temática do aborto durante o período estudado. Para a determinação de quais movimentos e organizações deveriam ser entrevistados, foi realizada uma análise bibliográfica e, posteriormente, uma entrevista exploratória com uma feminista que transita tanto pelo campo ativista quanto acadêmico, sendo informadas diversas organizações que militam pela legalização do aborto. Além das lideranças dos movimentos feministas, realizou-se uma entrevista com assessores, devido à percepção de que os movimentos não estavam atuando de forma isolada na defesa do direito ao aborto, contando com representantes específicas no Legislativo. Não foi possível entrevistar outras atrizes no período da pesquisa, apesar de várias tentativas de contato.

O capítulo contribui com o debate sobre a relação entre o movimento feminista e o Estado, principalmente o Legislativo, para a formação de uma agenda de gênero. Enquanto a relação entre movimentos sociais e o Executivo era o foco de boa parte da literatura no país, devido à grande relação que o PT possuía com os movimentos, a pesquisa mostra que a esfera

legislativa se tornou uma das principais arenas de atuação das feministas no contexto turbulento.<sup>1</sup> A proximidade com o PT tem sido explicada pelas suas origens nos movimentos sociais. Ao assumir o Executivo federal, o partido garantiu a ampliação de espaços institucionais de participação e promoveu maior interação entre o Estado e os movimentos progressistas. Contudo, com sua saída da administração no nível federal, ocorre uma realocação dessa interação e adaptação das estratégias usadas pelos movimentos feministas para influenciar o processo legislativo nacional na pauta do aborto.

A discussão se encontra estruturada da seguinte maneira: inicialmente apresenta o debate sobre as relações entre sociedade civil e Estado, com especial atenção para o Legislativo, suas características e formas de atuação dos movimentos nesse espaço e as ações de bloqueio das pautas dos oponentes (Zarembeg; Almeida, 2021). Posteriormente, são apresentados os resultados da pesquisa e como os movimentos feministas atuam para bloquear as ações, tanto do Legislativo quanto do Executivo, que são desfavoráveis à prática do aborto. O capítulo chama a atenção para o papel da Frente Parlamentar com Participação Popular Feminista Antirracista como o espaço institucional que garantiu às feministas uma maior inserção no Legislativo nesse período. Por fim, são apresentadas as considerações finais, apontando que as feministas mantiveram as estratégias de bloqueio de ações que visavam à restrição ou até mesmo à eliminação das possibilidades de aborto previstas por lei, indicando que o contexto turbulento afeta os ativismos, mas não determina suas formas de atuação. Ainda, este trabalho traz mais bases para pesquisas sobre a atuação dos movimentos no Legislativo, atentando para a maneira como os movimentos fazem uso dos canais institucionais para defender ou fazer avançar suas agendas.

## **Relação entre Estado e movimentos sociais**

A literatura sobre movimentos sociais caminhou para uma visão mais relacional do Estado – entendido em seu sentido amplo, incluindo os 3 poderes e sua burocracia. A interação entre movimentos e Estado passa a ser vista como dinâmica, a partir de diversas práticas, podendo ser alterada

---

1 As próprias entrevistadas relataram que a atuação institucional dentro do Legislativo vem sendo um dos repertórios mais usados por elas, não sendo descartadas outras formas de atuação, como o protesto.

de acordo com o contexto, a relação com os oponentes e a avaliação dos movimentos sociais. Os avanços nas políticas públicas, por exemplo, foram realizados a partir da interação entre sociedade e Estado, que envolveu estratégias defensivas e ofensivas (Levy, 2014).

Os movimentos sociais fazem parte da política institucional, das mais variadas maneiras:

Seja através da participação em novos espaços institucionais abertos às representações da sociedade, seja pelo envolvimento na implementação de políticas públicas, seja pelo acesso a recursos governamentais diversos, seja ainda pela ocupação de posições diretamente no interior do aparelho do Estado [...] (Silva; Oliveira, 2011, p. 90).

Existe uma variedade de formas de atuação, podendo ser adotadas de forma simultânea, dependendo das oportunidades e ameaças (Gurza Lavalle *et al.*, 2018), ou de sua avaliação sobre elas, tendo em vista que o “contexto político” também não é externo aos atores, mas resultado da inter-relação entre agências recíprocas (Abers; Silva; Tatagiba, 2018). Isso permite com que se observe uma diversidade de repertórios usados pelos movimentos sociais, por intermédio de:

[...] interações cooperativas ou colaborativas entre movimentos e atores institucionais [...] bem como as interações por meio dos canais de acesso mais ou menos institucionalizado às agências do Estado, tais como *lobby*, instituições participativas e contato com os representantes políticos, entre outros (Gurza Lavalle *et al.*, 2018, p. 39).

Sendo assim, os estudos sobre os movimentos sociais no Brasil (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014; Abers; von Bülow, 2011), inspirados também por análises em outros países (Goldstone 2003; Banaszak, 2005), vêm cada vez mais ampliando o olhar sobre a relação entre movimentos sociais, partidos políticos e Estado. Vale destacar que a relação com o Estado é fortemente teorizada no campo feminista, transformando-se em uma esfera profícua desse debate. Exemplo disso é a própria adoção do conceito de *femocratas* que, cunhado pelas teóricas do feminismo estatal, refere-se àquelas ativistas feministas que passaram a ocupar cargos na burocracia estatal (Banaszak, 2005; Sanchez, 2018).

Os movimentos sociais participam da formulação e até implementação de políticas públicas em diversas áreas, como saúde, meio ambiente

e agricultura familiar (Silva; Oliveira, 2011). Analisando a atuação de ativistas institucionais da área de saúde da mulher e da área ambiental, Abers (2020) percebe que tais atores fizeram uso de recursos institucionais para influenciar na adoção ou manutenção de políticas públicas das suas respectivas áreas. Eles fizeram uso das estruturas do Estado, às quais tinham acesso para:

[...] usar a discricionariedade para redigir documentos, expressar opiniões em processos de tomada de decisão, tomar decisões quando dentro de sua autoridade e encontrar maneiras de mobilizar os orçamentos governamentais sobre os quais tinham jurisdição. Ambos também contaram com redes pessoais, usando contatos dentro e fora do governo para realizar tarefas que vão desde a negociação de iniciativas colaborativas até a organização de eventos (Abers, 2020, p. 13).<sup>2</sup>

Ao nos aprofundarmos no caso de ativismo institucional na área da saúde, que é tratado por Abers (2020), vemos como ocorreu a atuação da equipe da Secretaria de Saúde da Mulher na tentativa de influenciar a adoção, pelo Estado, do direito mais amplo ao aborto. Mesmo sob forte ameaça dos setores conservadores do Congresso Nacional – passando a ser proibida de utilizar o termo aborto –, essa equipe buscou diversas estratégias para defender o aborto legal, utilizando os recursos institucionais para tal.

Essa atuação se tornou mais difícil, segundo Abers (2020), a partir de 2015, momento em que a presidente Dilma precisou ampliar a sua coalizão política, fazendo isso a partir da distribuição de cargos a políticos conservadores. A partir disso, observam-se controles mais rígidos e dificuldade de proposição de novas normas e protocolos. Com a posse de Bolsonaro, houve a redução da quantidade de ativistas que trabalhavam no Departamento de Saúde da Mulher, sendo que aqueles que ficaram tentavam mostrar a importância da área. Contudo, em 2020, alguns ativistas foram demitidos por

---

2 Tradução nossa do inglês:

[...] using discretion to writing documents, voicing opinions in decision-making processes, making decisions when within their authority, and finding ways to mobilize government budgets over which they had jurisdiction. Both also relied on personal networks, using contacts inside and outside government to carry out tasks ranging from negotiating collaborative initiatives to organizing events (Abers, 2020, p. 13).

apresentarem nota técnica exigindo que se cumprisse, durante o período da pandemia da covid-19, o direito ao aborto previsto em lei (Abers, 2020).

Apesar de algumas feministas permanecerem no Estado e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) ainda existir, com um Executivo considerado “inimigo”, os esforços passaram se concentrar na fiscalização desse poder e na atuação legislativa focada no bloqueio.

### **A interação junto ao Legislativo**

De acordo com Abers, Serafim e Tatagiba (2014), a interação junto ao poder Legislativo é vista, tanto pela academia quanto pelos próprios movimentos no Brasil, como uma forma menos nobre de se fazer política, possivelmente pela conotação negativa dada à prática do *lobby*, geralmente atribuída a atores privados. Além disso, as feministas têm um histórico de interação, que vem desde a redemocratização, com o Executivo. Isto pela proximidade com os partidos políticos do espectro da esquerda e da centro-esquerda, desde quando estes começaram a assumir cargos nos Executivos municipais. Desta forma, os movimentos acabaram investindo menos na interação com os partidos e o Legislativo (Zarembeg; Almeida, 2022), os quais apresentam apoios variados à pauta feminista, a depender dos temas defendidos.

Não obstante a maior proximidade com as esferas do Executivo e canais de participação, que permitiu ao longo das décadas avanço em muitas áreas de políticas, a interação entre feministas e o Legislativo vem se intensificando desde a redemocratização, ainda que pouco captada pelas lentes analíticas. Essa aproximação entre os movimentos e o Congresso Nacional serve “[...] não apenas para influenciar processos legislativos, mas também para influenciar políticas públicas desenvolvidas e implementadas pelo Executivo” (Pereira, 2018, p. 196). Consideramos aqui que o sucesso dessa participação dos movimentos sociais ou organizações no processo legislativo pode ser mensurado pela aprovação de alguma proposta que foi elaborada pelo grupo ou seus aliados, mas também pela rejeição ou não aprovação de uma proposição que era contrária aos interesses do grupo.

Há uma relação tensa entre o *lobby* e os movimentos sociais, sendo que o uso desse termo gera controvérsias quando se usa para classificar a atuação desses atores com o Estado. Mas é possível dizer que as organizações da sociedade civil atuam dessa forma há bastante tempo. O *lobby*

pode ser definido como a participação em processos legislativos e o uso de estratégias de informação e contatos pessoais por parte de grupos de interesse, com o objetivo de influenciar os legisladores (Santos, 2014); o processo de tomada de decisão de que grupos buscam participar, a partir do monitoramento, da análise das propostas e/ou da tomada de posição (Gozetto, 2009a); e a defesa de interesses junto a autoridades do poder público que possuem a capacidade de tomar decisões políticas (Gozetto; Mancuso, 2011).

Abers, Serafim e Tatagiba (2014) denominam essa relação entre Legislativo e movimentos sociais, para que esses últimos consigam avançar os seus interesses, como Política de Proximidade. Muitas vezes se utiliza o termo *advocacy*, que seria a forma de *lobby* realizada pela sociedade civil, buscando mudanças em leis que visem ao interesse público. Independente da forma como denominamos essa atuação das organizações da sociedade civil, percebemos que elas se esforçam para influenciar as proposições que estão sendo apresentadas e discutidas no Legislativo, principalmente aquelas que se referem às causas que elas defendem. Gozetto (2009b) considera o *lobby* necessário para criar um canal de comunicação entre a sociedade civil e o Estado. Essa comunicação, segundo a autora, aumenta e dinamiza a troca de ideias e informações, subsidiando o processo decisório.

Um dos poucos trabalhos que vêm indicando esta atuação dos movimentos feministas no Legislativo brasileiro é o de Carone (2018). A autora analisa a atuação de uma coalizão de movimentos feministas em prol da aprovação da Lei Maria da Penha. Carone (2018) consegue detectar a influência dessa coalizão em diversos momentos da tramitação dessa lei, com a articulação junto a parlamentares e assessores. Sendo assim, a autora capta que os movimentos sociais atuam no Legislativo Nacional de diversas maneiras, com o objetivo de inserir suas demandas na agenda, articulando-se com determinados legisladores. Para que possam ter as suas demandas atendidas, ativistas se articulam utilizando táticas de *lobby*, como reuniões com parlamentares e solicitações de audiências públicas.

Outro trabalho que pode ser citado é o de Pereira (2020). O autor analisa a atuação dos ativistas progressistas do movimento LGBTQIA+ e dos ativistas conservadores do movimento cristão familista, no Congresso Nacional, entre 2003 e 2014, revelando a centralidade do que ele chama de assessores ativistas e das frentes parlamentares para o ativismo institucional.

Sanchez (2021) também foca na interação entre os movimentos feministas e a bancada feminina para a aprovação de propostas legislativas relacionadas à igualdade de gênero. A autora analisa o processo de tramitação e aprovação de três propostas legislativas: Lei de cotas para candidaturas, Lei Maria da Penha e PEC das domésticas.

Além das interações construídas durante o debate de projetos, vale destacar que as feministas contam com uma organização especializada em *advocacy* no Legislativo, a CFEMEA (Centro Feminista de Estudos e Assessoria), que desde 1989 monitora as proposições legislativas e opera como intermediária entre as organizações, movimento e os parlamentares. Ressalta-se também a existência no próprio Legislativo brasileiro da Procuradoria Especial da Mulher, criada em 2009 para facilitar a coordenação política, o monitoramento de políticas, a disseminação de informações e a assistência na elaboração de projetos de lei sobre direitos das mulheres (Zarembeg; Almeida, 2022). Não apenas a relação com o Legislativo é subexplorada, como a percepção sobre o que os movimentos fazem nesse espaço é ainda limitada. O foco de análise se concentra, na maioria das vezes, na aprovação ou não de determinada proposição – como é feito por King, Cornwall e Dahlin (2005) –, definindo o sucesso ou fracasso dos movimentos. As articulações e dinâmicas ocorridas durante o processo legislativo são pouco consideradas, não mostrando a influência desses movimentos para além da aprovação ou viabilização de suas pautas.

Contudo, Zarembeg e Almeida (2021) vão além ao mostrar que as conquistas das feministas não se restringem apenas aos direitos conquistados, mas também ao sucesso em conseguir bloquear ataques dos conservadores. E é na questão do aborto que essa função de bloqueio se mostra clara e necessária, principalmente nas últimas legislaturas. Dessa forma, sigo a proposta das autoras de que a dualidade “derrota × sucesso” não é mais suficiente para entender o poder das feministas em resistir aos avanços conservadores:

Primeiro, concentrar-se em noções dicotômicas de sucesso ou fracasso inibe a compreensão das complicadas relações entre o Estado, as feministas e os movimentos conservadores. Embora os estudiosos geralmente prestem atenção a resultados positivos, como a aprovação de projetos de lei progressistas no legislativo, decisões no judiciário ou implementações de políticas no poder executivo, é imperativo analisar mais amplamente como as redes feministas podem

neutralizar as contra-ações conservadoras (Zarembeg; Almeida, 2021, p. 618).<sup>3</sup>

A interação com o Estado está permeada não apenas pela tentativa de avançar a sua própria agenda, mas também de impedir que os seus oponentes consigam alguma vantagem nesse mesmo espaço. Diante das ações conservadoras cada vez mais constantes no decorrer dos anos, principalmente contra a legalização do aborto, as feministas desenvolveram estratégias bem-sucedidas para bloquear essas ações. Partindo da argumentação de Zarembeg e Almeida (2021), entende-se que:

Essa função de bloqueio envolve redes feministas se mobilizando para rejeitar e/ou impedir que legisladores ou funcionários aprovem políticas conservadoras, bem como para impedir os esforços de grupos antiescolha para reverter as conquistas feministas pró-escolha (Zarembeg; Almeida, 2021, p. 601).<sup>4</sup>

Um exemplo de que a atuação de bloqueio é algo que vem acontecendo no Congresso Nacional há um longo período é a obstrução da proposta de direito à vida desde a concepção, apresentada durante a Constituinte, pelos grupos conservadores. Isto foi realizado pelo que ficou conhecido como *Lobby* do Batom, formado por constituintes, feministas que compunham o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM e movimentos sociais.

O crescimento das reações conservadoras contra pautas progressistas de gênero, durante os governos do PT – principalmente a partir do segundo governo Lula (Pereira, 2020) –, fez com que as ativistas feministas se aprofundassem no bloqueio. Esses bloqueios funcionam como uma forma

---

3 Tradução nossa do inglês:

First, focusing on dichotomous notions of success or failure inhibits an understanding of the complicated relationships between the state, feminists, and conservative movements. While scholars usually pay attention to positive results, such as the approval of progressive bills in the legislature, rulings in the judiciary, or policy implementations in the executive branch, it is imperative to analyze more broadly how feminist networks can neutralize conservative counteractions (Zarembeg; Almeida, 2021, p. 618).

4 Tradução nossa do inglês:

This blocking function entails feminist networks mobilizing to reject and/or prevent legislators or officials from approving conservative policies, as well as to impede the efforts of anti-choice groups to reverse feminist pro-choice achievements (Zarembeg; Almeida, 2021, p. 601).

de prevenir ou retardar discussões apresentadas pelos parlamentares conservadores, que apresentam, de forma cada vez mais constante, proposições contra o aborto.

Hiroi e Rennó (2014) apontam que, sobre estratégias de obstrução do processo legislativo, não se sabe quase nada. Há uma incidência cada vez maior desse fenômeno – principalmente nas últimas duas décadas – e diversas possibilidades institucionais para que o processo legislativo possa ser retardado. Esta é uma técnica usada por aqueles descontentes com a proposição que está em tramitação, visando impedir ou alterar a proposta.

Essa estratégia de protelação do processo decisório pode acontecer das mais variadas formas. Em pesquisa realizada por Hiroi e Rennó (2014), constatou-se que, no período analisado (1991 a 2010), 50% das votações na Câmara dos Deputados se referiam a requerimentos que obstruíam a aprovação de uma proposição, sendo que os autores estão focando na obstrução que ocorre na fase de votação de uma proposição no plenário.

Essas obstruções, promovidas por parlamentares opositores das proposições em tramitação, podem levar uma proposição a ser excluída totalmente da agenda legislativa e à não decisão, como apontado por Hiroi e Rennó (2014). A distribuição de preferências – contra e a favor do aborto ou a favor de não recuar nas conquistas já estabelecidas – dentro do Congresso é um fator central para explicar a dinâmica de obstrução relacionada com essa temática.

Essas pesquisas nos convidam a olhar a relação, por vezes orgânica, entre a sociedade civil e as instituições estatais no país, a partir dos seus diferentes espaços e poderes. O Legislativo, com sua composição proporcional e diversa – ainda que atualmente limitada do ponto de vista da inclusão plural dos diferentes segmentos da sociedade –, é um local central de disputas entre os mais diferentes posicionamentos ideológicos e de aprovação de projetos, mas também de contenção, bloqueios e obstruções. Neste capítulo, proponho olhar para a *advocacy* dos movimentos no Legislativo a partir do reconhecimento de suas diferentes dinâmicas e formas de funcionamento. Diante do fechamento dos canais de acesso ao Executivo, que marcaram a atuação do movimento durante os governos petistas, e do crescimento da bancada conservadora e de extrema-direita no Congresso Nacional,<sup>5</sup> o movimento feminista tem demonstrado sua capacidade de adaptar as ro-

---

5 Como exemplo desse crescimento da base conservadora no Congresso, é possível citar os números indicados por Zaremborg e Almeida (2022), no qual elas apontam que o núme-

tinhas, interagir com outras arenas, como o Legislativo, e priorizar algumas estratégias, como o bloqueio na pauta do aborto, diante da avaliação de que era momento de garantir as poucas conquistas e frear tentativas de retrocesso. Porém, uma questão que precisa ser respondida é: como foram capazes de manter a defesa da causa, num contexto turbulento em que ambos, Executivo e Legislativo, não eram favoráveis à pauta do aborto? Ou, como as feministas utilizaram-se das ferramentas disponíveis no legislativo a seu favor? Houve adaptação na estratégia de bloqueio e no uso do espaço institucional do Legislativo?

### **Como ocorreu a coleta de informações?**

Para esta pesquisa, a coleta dos dados ocorreu a partir da realização de entrevistas semiestruturadas com integrantes dos movimentos e/ou organizações feministas que se envolveram no debate sobre a descriminalização ou legalização do aborto no país. As organizações entrevistadas foram: Centro Feminista de Estudos e Assessoria – CFEMEA, Anis, Rede Feminista de Saúde, Católicas pelo Direito de Decidir, contando ainda com entrevistadas que faziam parte de mais de uma organização, como a pertencente à Marcha Mundial das Mulheres – MMM e à Renfa – Rede Nacional de Feministas Antiproibicionistas e a pertencente à Sempre Viva Organização Feminista – SOF, e à Frente Nacional Contra a Criminalização das Mulheres e pela Legalização do Aborto. Para a determinação dos movimentos e organizações foram realizadas, primeiramente, uma análise bibliográfica e, posteriormente, uma entrevista exploratória. O período das entrevistas ocorreu entre julho de 2021 a janeiro de 2022, sendo realizado um total de 8 entrevistas. No anexo estão indicadas as entrevistas realizadas, com a descrição de quem foi entrevistado – mantendo o anonimato – e o período em que elas ocorreram.

Além disso, foi realizada, nesse mesmo período, uma entrevista com a assessora da liderança do Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, responsável pela temática de gênero. Ao longo da pesquisa e das falas das integrantes do movimento feminista, observou-se a necessidade de se escutar os representantes políticos ou seus assessores, que estão inseridos nos

---

ro de evangélicos no Legislativo aumentou de 59 em 2003 para 63 em 2010, 73 em 2014 e 84 em 2018.

espaços de decisão política. Foi entrevistada uma representante do PSOL,<sup>6</sup> o que se mostrou relevante, pois as parlamentares desse partido têm se mostrado mais abertamente a favor do aborto, estando à frente de ações nesse sentido.

Para alcançar o objetivo do trabalho, foram realizadas perguntas que buscavam coletar dados sobre a participação dos movimentos nas pautas sobre o aborto, no período estudado; coletar percepções das atrizes sobre o processo de mudança no sistema político no período de 2013 a 2021; obter informações sobre as mudanças e continuidades nas estratégias dos movimentos para influenciar políticas relacionadas ao aborto, a partir da interação com algum dos três Poderes; coletar dados e compreender se e como os movimentos feministas participaram institucionalmente do bloqueio de proposições que visam diminuir o direito ao aborto, ao longo do período estudado, e qual é o balanço que se faz dessa participação; entender se houve ou não mudanças nos repertórios de interação com atores institucionais a partir de diferentes eventos – *impeachment* e eleição de Bolsonaro. O período de análise do estudo abarcou os governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016) até o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). Com a coleta dessas informações, foi possível traçar as trajetórias anteriores desses atores e de interação com o Estado.

Compreendo que os movimentos feministas são compostos por muitas organizações que possuem reivindicações, interesses e formas de expressão diversas (Levy, 2014), com repertórios e ações diferenciadas ao interagirem com o Estado. Algumas das organizações entrevistadas têm uma incidência direta na temática do aborto, como a Católicas pelo Direito de Decidir; outras, como a Anis, têm um foco maior em temas relacionados à bioética e a direitos humanos, com ações de incidência política, litígio estratégico e pesquisa. Já a Rede Feminista de Saúde, como o próprio nome diz, tem uma atuação com o foco feminista na área da saúde, sendo que desde a fundação da organização há a defesa do direito ao aborto.

---

6 Zaremborg e Almeida (2022) apontam para o crescimento expressivo do partido após 2016.

## **Relações entre Estado e movimentos feministas no direito ao aborto: estratégias e transformações**

As rotinas e práticas de ativismo podem ser diferentes de acordo com cada uma das organizações entrevistadas, já que elas possuem perfis e históricos diferenciados. Não obstante, o que se observa mais claramente é uma alteração nas práticas de interação com o Estado, devido às mudanças ocorridas na política brasileira diante do contexto turbulento coberto por este livro.

Os movimentos feministas brasileiros historicamente tiveram, como canais de interlocução entre Estado e sociedade, mecanismos de democracia participativa, como os conselhos gestores e as conferências de políticas públicas, das mais diversas áreas. Isso ocorreu, principalmente, devido aos laços que existiam entre o PT e suas administrações em níveis locais e estaduais. Dessa forma, é durante os governos do PT que se observa uma interação mais direta entre os movimentos feministas e o sistema político no nível nacional, tendo o Executivo como o principal articulador. Nas palavras de uma das entrevistadas, “[...] o governo do PT, desde o início, construiu uma estrutura institucional em que era possível propor políticas, acompanhar políticas, monitorar orçamento” (E2).

Durante os governos Lula, a atuação das feministas com o Executivo estendia-se além do Ministério da Saúde. Houve avanços adicionais, como a implementação de normas técnicas, como o decreto executivo nº 415/2014, que aumentava a remuneração dos médicos para o aborto legal realizado no SUS – Sistema Único de Saúde. Essa norma técnica foi posteriormente revogada em um curto espaço de tempo. O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) também foi um espaço utilizado para a defesa da pauta do aborto, assim como a Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, na qual foi aprovada, em 2005, a proposta para descriminalização do aborto, encaminhada para então criada Comissão Tripartite de Revisão da Legislação Punitiva do Aborto.

Ressalta-se que o CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, espaço importante de interlocução entre movimentos e o Executivo, foi criado em 1985. Contudo, entre 1990 e 2003 o Conselho perde força, sendo reformulado apenas durante os governos petistas (Pinheiro, 2015). No entanto, é relevante destacar que algumas feministas, desde o *impeachment* da presidente Dilma, optaram por se retirar do CNDM. Esse fato

é importante, pois evidencia uma interação mais intensa com o Executivo durante os governos do PT e uma mudança de estratégia por parte das feministas em relação à atuação institucional nos períodos posteriores. A criação com *status* de ministério da Secretaria Especial de Política para as Mulheres em 2003 também foi fundamental para a formação de alianças entre o Estado e os movimentos feministas – que passaram a ocupar cargos nessa secretaria.

Abers, Serafim e Tatagiba (2014), ao falarem sobre esse período, apontam que “neste contexto de maior proximidade, movimentos sociais e atores estatais experimentaram criativamente com padrões históricos de interação Estado-sociedade e reinterpretaram rotinas de comunicação e negociação de formas inovadoras” (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014, p. 326).

O surgimento de agências estatais voltadas para os direitos das mulheres fez com que a atuação dos movimentos feministas se alterasse, comparando com o período de confrontos e embates com o Estado antes da redemocratização do país, ou a atuação mais localizada nos anos pré-2003. As ativistas passaram a ter acesso ao Estado, participando diretamente dos processos das políticas públicas. As falas das entrevistadas indicam como as organizações possuíam acesso aos espaços institucionais naquele momento:

[...] a Marcha, ela fazia parte do Conselho Nacional das Mulheres, né, a gente pauta isso dentro do Conselho. A gente chegou a ter uma reunião com a presença da própria Dilma, entregamos carta a ela assinada por vários outros movimentos feministas (E4).

[...] a gente compunha, na AMB, compunha o Conselho de Direitos das Mulheres que fazia todo um monitoramento. Existia uma estrutura, o governo do PT, desde o início, construiu uma estrutura institucional, em que era possível propor políticas, acompanhar políticas, monitorar orçamento (E2).

[...] A Marcha, inclusive na SPM, a gente tem uma companheira, Tatau Godinho, que era membro da SPM, ela era parte de uma coordenação de uma diretoria sobre trabalho. Então a gente tinha um nível de articulação com o Executivo [...]. Então a gente sempre teve uma ótima articulação, assim, federal (E4).

A relação, contudo, não era totalmente harmônica, e a capacidade de implementação de políticas progressistas de gênero durante esse período é problematizada pelas ativistas. Os avanços dependiam diretamente do tipo

de política defendida, sendo que o aborto é um exemplo claro dessa dificuldade de articulação com o Governo Federal. São em demandas relacionadas à violência contra a mulher e direitos trabalhistas – como os casos da Lei Maria da Penha e a PEC das Domésticas – que se vê um avanço maior, apesar dos obstáculos.

Além disso, a partir de 2006 se observa a necessidade de a rede feminista atuar menos em direção à aprovação da descriminalização e mais à estratégia de bloqueio das pautas conservadoras, principalmente devido à atuação intensa contra o aborto do ex-presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (MDB/RJ). Sendo assim, no caso do aborto, o contexto turbulento inicia-se antes mesmo da década que se inicia em 2013, e o bloqueio é uma estratégia que precede o governo Bolsonaro. A diferença central é que se antes as feministas atuavam no Legislativo com a articulação do próprio PT, a partir do Executivo (Zarembeg; Almeida, 2022), no período recente, essa atuação precisou ser repensada em contexto de um Executivo também conservador e de extrema-direita.

Com o *impeachment* da presidente Dilma, o mandato do governo Temer e a vitória do presidente Bolsonaro, essa articulação com o Executivo perde forças. A partir de 2016, o que vemos é a perda de espaço das femocratas nas funções estatais, o que altera a forma como os movimentos feministas passam a interagir com o Estado. Há um progressivo desmonte dos espaços de participação da sociedade civil, dando lugar para grupos conservadores e antifeministas. Esse movimento já era visto no Legislativo há um longo período, mas no Executivo avança com a eleição de Jair Bolsonaro.

E o que aconteceu depois das eleições, né, a de Bolsonaro, é que a gente vive não só uma luta, mas uma resistência (E3).

[...] Então se antes a gente encontrava algumas portas que a gente poderia entrar, né, e ali entrar e ali fazer uma, como eu posso dizer, e ali a gente poderia sentar e colocar na mesa tais questões, ainda que com restrições, porque a gente não pode dizer que os governos do PT foram extremamente abertos a essa questão porque não [foram], não [foram]. [...] Porém, nunca foi tão amistoso, havia conflito sim, esse movimento de mulheres dentro nesse período aí. Mas a gente poderia discutir, a gente tinha a liberdade de poder discutir. O que hoje não é possível mais. Estamos aí passíveis de retaliações justamente pelas questões que a gente debate (E3).

A partir da posse do presidente Jair Bolsonaro, pessoas com perfis diferentes passaram a ocupar o Executivo e o espaço ficou pouco permeável às feministas. Um exemplo é a ex-ministra e pastora Damares Alves, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, que representou uma mudança clara nos rumos da política de gênero no país. Ademais, as próprias feministas também não quiseram estar próximas de um governo que declaradamente se mostrava contra as demandas de gênero; exemplo dessa escolha foi a renúncia das principais organizações do movimento dos assentos que ocupavam no CNDH, desde o *impeachment* presidencial.<sup>7</sup>

Além do retorno às bases do movimento e às dinâmicas de protestos, as feministas passaram a centrar suas forças na arena legislativa. Não significa, contudo, que as feministas ocuparam esse espaço apenas nesse momento, mas que intensificaram a articulação nesse espaço. Ao contrário do que poderia supor uma análise voltada para a estrutura de oportunidades políticas, entendida como externa e mais ou menos benéfica aos atores, a escolha das organizações pelo espaço legislativo se dá a despeito de esse poder não ser um espaço ideal para as demandas feministas, pela pouca presença de mulheres (15% entre 2019-2022), principalmente daquelas com perfil mais progressista.

O contexto se tornou ainda menos permeável às demandas feministas se olharmos para a produção legislativa do período Bolsonaro. A tabela 1 expõe as proposições sobre o aborto, apresentadas no Congresso Nacional, desde 2003 até 2022. Elas foram classificadas entre aquelas que buscam avançar, restringir ou que têm o seu conteúdo indefinido. Esses dados reforçam que a pauta antiaborto aumentou na 56ª legislatura, gerando uma maior pressão e demanda pelo bloqueio daquelas restritivas.

---

7 Desde o governo Temer, os movimentos feministas vêm evitando manter diálogo com governos que, segundo suas integrantes, são antidemocráticos, como pode ser visto na carta de renúncia divulgada pelas ex-integrantes do Conselho de Direitos da Mulher: <https://www.marchamundialdasmulheres.org.br/carta-de-renuncia-ao-conselho-nacional-de-direitos-das-mulheres-jun2016/>.

**Tabela 1 – Proposições sobre aborto, por legislatura, de acordo com sua finalidade**

Legislatura	Finalidade		
	Avança	Indefinido	Restringe
52ª legislatura (2003-2006)	12	3	17
53ª legislatura (2007-2010)	9	3	34
54ª legislatura (2011-2014)	6	1	27
55ª legislatura (2015-2018)	2	3	31
56ª legislatura (2019-2022)	28	7	64
Total	57	17	173

Elaborado pela autora a partir dos dados coletados para a sua pesquisa de tese (Vieira, 2023).

Diante da ofensiva conservadora e do receio dos movimentos feministas diante de tal contexto turbulento em um governo visto como ameaça e pouco afeito a avanços na pauta do aborto, as ativistas buscaram incidir diretamente no contexto político para frear o desmonte na agenda de direitos sexuais e reprodutivos (Abers; Silva; Tatagiba, 2018). Colaborou para essa atuação a criação de um novo canal institucional no Legislativo, que, como demonstro nesta pesquisa, tornou-se um espaço central para as ativistas – a saber, a Frente Parlamentar com Participação Popular Feminista Antirracista. Ademais, as feministas destacam a ampliação das redes de aliadas no movimento e das organizações que agora fazem parte da linha de frente de defesa do aborto (Zaremborg; Almeida, 2021).

Sendo assim, em relação a possíveis mudanças das organizações e à formação de redes na atuação relacionada ao aborto, foi possível captar rearticulações a partir do governo Bolsonaro. As entrevistadas ressaltam a necessidade de procurar novos espaços de articulação para defender a legalização do aborto nesse período ou para impedir que direitos já conquistados sejam perdidos: “Como eu dizia pra você que a gente tem trabalhado nas fronteiras e temos trabalhado bastante nesse sentido” (E3). Segundo, a partir das falas, é possível perceber a busca por articulações entre as organizações do próprio movimento feminista, com o objetivo de impulsionar a pauta do aborto, e a procura por novos atores e atrizes capazes de lutar pela legalização do aborto ou, ao menos, para bloquear algum tipo de restrição.

Então a nossa ação é de construir pontes, com o movimento feminista também, alertando do que tá acontecendo no Congresso (E2).

Então, essas pessoas, nós temos elas muito mais próximas hoje. E, talvez, eu posso dizer pra você que surgiram até outros, né, outros que a gente nem conhecia, outros que a gente nem tinha tanto contato e vieram, chegaram até a gente (E3).

Então, né, a gente continua identificando quem são os parceiros e tentando construir agendas com esses parceiros (E4).

Esses novos parceiros são diversificados, incluindo até organizações que antes não estavam interessadas na temática, como indicado por uma das entrevistadas, mas que, ao observarem os retrocessos promovidos, principalmente pelo Executivo, juntaram-se às feministas para o bloqueio da pauta antiaborto.

### **A Frente Parlamentar Feminista Antirracista como espaço de articulação**

Os estudos atuais vêm indicando uma forte relação entre a sociedade civil e as frentes parlamentares, em que estas últimas se tornam as principais interlocutoras dessas organizações, podendo realizar reuniões e eventos em conjunto. Com isso, elas passam a ser espaços importantes para que os movimentos possam se articular institucionalmente no Legislativo e, são nessas esferas institucionais, que ocorrem ações de defesa dos interesses desses movimentos (Pereira, 2020).

Essa articulação a partir de frentes já foi percebida por Pereira (2020), nos casos das frentes parlamentares de Defesa da Cidadania LGBT – FPLGBT e Evangélica – FPE, citadas anteriormente. Essas frentes adotaram instrumentos de controle da burocracia para se oporem a ativistas adversários. Nesses espaços, assessores e parlamentares fazem uso de manobras e estratégias para direcionar as matérias que entram nas comissões ou que vão a Plenário. Há o uso de requerimentos de informação ao Executivo, representações no Ministério Público, proposição de projetos de decreto legislativo, dentre outros.

As frentes parlamentares podem, em casos excepcionais, tornarem-se atores vistos como essenciais nas negociações entre o Executivo e o Legislativo e ser importantes interlocutores dos movimentos sociais, com os seus integrantes fazendo parte de redes com os movimentos (Pereira, 2018).

O que é captado por Pereira (2020), nos casos da FPE e da FPLGBT, também passou a ocorrer no caso da Frente Parlamentar Feminista Antirracista. Os legisladores e os seus assessores, vinculados com movimentos feministas, estão se articulando exatamente por meio dessa nova frente parlamentar.

A Frente surgiu em 2019 e é a única, até hoje, voltada para a temática feminista. O que nos chama a atenção é que essa articulação, além de ser feminista, também é antirracista. A conexão entre demandas de gênero e raça é algo que vem se intensificando nos movimentos feministas. O feminismo é, como apontado por Zaremborg e Almeida (2022), um guarda-chuva que abarca vários feminismos. O que podemos comprovar a partir da inserção do termo “antirracista” ao lado de feminista no nome da Frente é que as questões de raça são vistas como inseparáveis da pauta de gênero, sendo que ambas as pautas têm o mesmo peso. A agenda política das mulheres negras é influenciada pela violência racial sofrida por elas desde o período colonial, que se reflete em questões culturais, sociais e econômicas, o que demonstra que a desigualdade de gênero é uma dentre as mais diversas frentes de luta.

Esse novo espaço institucional, em que as feministas vêm buscando articular a pauta do aborto, conta com a participação da sociedade civil e de parlamentares mais declaradamente progressistas, de acordo com as entrevistadas. Zaremborg e Almeida (2022) mostram que a Frente começa a aparecer na rede de organizações feministas a partir do ano da sua criação, em 2019. Isto reforça a importância que essa Frente passa a adquirir nos últimos anos.

Há o registro de que 212 deputados e deputadas assinaram pela implementação da Frente, mas isso não significa que essa é a quantidade de membros efetivos dela. As regras de formalização de uma frente parlamentar permitem que os deputados assinem pela sua instauração sem de fato considerarem participar dela (Cascione, 2018). Dessa forma, efetivamente, a Frente é composta pelas seguintes deputadas federais: Alice Portugal (PCdoB-BA), Erika Kokay (PT-DF), Lídice da Mata (PSB-BA), Sílvia Cristina (PDT-RO), Talíria Petrone (PSOL-RJ), Áurea Carolina (PSOL-MG), Benedita da Silva (PT-RJ), Professora Marcivania (PCdoB-AP), Rose Modesto (PSDB-MS), Joênia Wapichana (Rede-RR), Fernanda Melchionna (PSOL-RS), Sâmia Bomfim (PSOL-SP), Jandira Feghali (PCdoB-PR), entre outras que possuem um papel reduzido. Ainda, na composição da Frente

Parlamentar, estão 23 organizações, como CFEMEA, Evangélicas pela Igualdade de Gênero e Marcha Mundial das Mulheres, centrais na rede feminista brasileira em defesa do aborto. Desse modo, a Frente se destaca como espaço singular de interação entre sociedade civil e sistema político, pois sua composição híbrida permite que a sociedade não apenas atravesse as fronteiras para o Estado, mas que conte com um espaço institucional que incorpora e conecta uma rede ampla de atores e movimentos sociais.

As integrantes da Frente são mulheres, progressistas, sendo a maioria de partidos de esquerda. Não há a presença das parlamentares conservadoras, associadas com o projeto de governo do presidente Bolsonaro, o que demonstra a existência de um perfil específico de participantes desse espaço, que reflete na atuação voltada para a defesa do direito ao aborto no país.

Pelas falas das entrevistadas, percebemos a importância desse espaço:

Como a gente tem um aumento de mulheres no Parlamento, a gente conseguiu construir, por exemplo, a Frente Nacional Feminista Antirracista no Congresso Nacional. E fazem parte muitas parlamentares, de muitos partidos e aí sim se constrói uma agenda pactuada com os movimentos sociais, uma agenda feminista e antirracista, anti-LGBTfóbica, por dentro dessa Frente. Então isso fortaleceu o número de mulheres progressistas, então a gente conseguiu construir um espaço de disputa dentro do Congresso a partir dessa Frente (E4).

[...] desde o início da nova legislatura a gente esteve na articulação da Frente Parlamentar Feminista Antirracista justamente, como a gente já conversou, percebendo a aridez do Congresso no debate sobre os direitos das mulheres. Então, encontramos, junto com outros movimentos, [...] pra conseguir com que as poucas parlamentares tenham alguma condição; um: de ser a ponte com o movimento social; e dois: de conseguir, talvez, ter alguma articulação maior, inclusive, na resistência de alguns PLs críticos e conseguirem estar em espaços e debates a partir da fala das mulheres (E2).

A partir dessa articulação com os movimentos feministas, as parlamentares e seus assessores adotaram internamente, durante a 56ª legislatura, ações para tentar barrar e impedir que as pautas de restrição ao aborto se efetivassem dentro do Congresso Nacional. Vale destacar que a composição de mulheres na Câmara dos Deputados subiu de 10% para 15% na eleição

de 2018. Houve um aumento da presença e diversidade,<sup>8</sup> que se refletiu na criação dessa Frente, mas ainda assim pouco para se garantir o avanço de questões mais progressistas. Contudo, o baixo número de mulheres acaba indicando a criatividade delas para realizar o bloqueio de pautas restritivas. Isso ocorre a partir da utilização dos mecanismos institucionais disponíveis a essas atrizes. Para isso elas mudam relatoria, convocam audiências públicas e pedem redistribuição de projetos de lei, entre outras ações.

[...] a gente pediu a redistribuição pra Comissão da Mulher, o Estatuto do Nascituro (E7).

Aí também a deputada deu pra Sâmia relatar, entendeu? E aí a gente consegue se movimentar nesse sentido. Enquanto a gente tiver com um projeto desse na mão não vai aprovar o dia do nascituro (E7). Então, ao invés de a gente pegar o nome do cara que fez o projeto e começar a mobilizar e falar do projeto, falar mal do projeto, né, a gente achou que era melhor não, vamos ficar quietinhas, vamos falar com parlamentares aí de dentro pra ver se eles têm alguma estratégia aí dentro pra não deixar caminhar esse projeto (E8).

Essa atuação se remete ao que foi apontado acima, em que atores e atrizes inseridos nesses espaços se utilizam das estruturas do próprio Legislativo para influenciar na tramitação das proposições. Foi possível constatar a adoção de uma gama de ações que estão vinculadas com os mecanismos institucionais. Como a entrevistada E8 aponta: “As deputadas se juntaram, não sei o que, fizeram um debate lá, pedem vista do projeto, não deixam passar na comissão ‘x’. Então elas fazem um negócio meio interno, um negócio interno sem publicizar o projeto e barra o negócio e barra então, fica assim” (E8).

A elaboração de Requerimentos de Redistribuição de uma proposição, que trate sobre o aborto, para uma comissão específica, é uma das ações mais comuns realizadas pelas parlamentares. Exemplo disso é quando o Estatuto do Nascituro (PL 478/07), dos parlamentares Luiz Bassuma (PT/BA) e Miguel Martini (PHS/MG), foi mais uma vez pautado no Congresso, em 2017. A assessoria do PSOL fez com que ele fosse encaminhado para a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, espaço em que poderia

---

8 Deve ser levado em conta o perfil das mulheres que ingressaram no Legislativo a partir de 2018, não podendo considerar que mais mulheres significa uma maior atuação em pautas progressistas.

encontrar mais dificuldades de tramitação. Desta vez se observa o apoio de um deputado federal, o parlamentar Glauber Braga (PSOL/RJ), indicando a relevância do papel de parlamentares progressistas.

[...] nós fizemos, eu fiz como assessora aqui, a gente, o Glauber assinou e a gente pediu a redistribuição pra Comissão da Mulher, o Estatuto do Nascituro (E7).

Atualmente, essa proposição continua na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher. Em dezembro de 2022, ao final do período legislativo, o Estatuto do Nascituro foi mais uma vez colocado em pauta na Comissão da Mulher. A votação do parecer favorável, do deputado Emanuel Pinheiro Neto (MDB-MT), foi adiada pelo pedido de vista dos parlamentares Erika Kokay (PT-DF), Pastor Eurico (PL-PE)<sup>9</sup>, Sâmia Bomfim (PSOL-SP) e Vivi Reis (PSOL-PA). Na sessão seguinte, PT, PSOL, PSB e PC do B obstruíram a pauta, conseguindo impedir a nova tentativa de votação da proposta. Representantes de movimentos feministas também estiveram presentes no Congresso, nos dias em que esse PL entrou na pauta de votação na Comissão, para se manifestarem contrariamente a ele.

Mudar a relatoria das proposições também é algo que vem sendo realizado para impedir que essas pautas avancem. Exemplo disso foi durante a tramitação do mesmo Estatuto do Nascituro. Em 2021, a então presidente da Comissão da Mulher, Elcione Barbalho (MDB/PA), retira a relatoria dessa proposição das mãos do deputado Diego Garcia, conhecido por sua intensa atuação contra o aborto, passando-a para as mãos do deputado Emanuel Pinheiro (MDB/MT), o qual, segundo uma das entrevistadas, seria mais neutro em seu relatório.

E aí o Diego Garcia, tiraram a relatoria dele e aí Elcione Barbalho, que é uma deputada do MDB, uma das primeiras coordenadoras de bancada feminina aqui, que é superprogressista, assim, ela é presidente da Comissão da Mulher, ela tirou a relatoria dele e deu para um outro [...] (E7).

Nessa fala, deve ser ressaltada a participação de uma integrante da Bancada Feminina, a parlamentar Elcione Barbalho. Nas entrevistas, a Bancada Feminina é vista como um espaço em que há dificuldades em se

---

9 O pastor faz parte da bancada conservadora, mas pediu mais tempo para avaliar o PL.

levar a questão do aborto. Isso ocorre pelo perfil conservador da maioria das parlamentares ali presentes, principalmente na 56ª legislatura. Mas isso não impede que se possa articular com outras deputadas que não são reconhecidamente feministas para impedir retrocessos em direitos, mas que possuem uma maior abertura aos direitos de gênero, como indica o caso relatado.

Outro exemplo é o que foi realizado para barrar o PL 2611/2021, que pede a instauração do Dia do Nascituro. Na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher houve uma movimentação, por parte das parlamentares, para que o projeto pudesse ser relatado pela deputada federal Sâmia Bonfim (PSOL/SP). Isso ocorreu para que a tramitação fosse travada e que recebesse um parecer negativo por parte da parlamentar.

Aí também a deputada [Elcione Barbalho] deu pra Sâmia relatar, entendeu? E aí a gente consegue se movimentar nesse sentido. Enquanto a gente tiver com um projeto desse na mão não vai aprovar o dia do nascituro (E7).

A proposição de audiências públicas que sejam opostas àquelas sugeridas pelos parlamentares conservadores também é uma ação praticada e uma das mais comuns dentro do Parlamento. Isso serve, segundo as parlamentares e as feministas, para levar ao Legislativo outro ponto de vista da questão, não permitindo que apenas os conservadores debatam sobre o aborto e o façam de forma negativa. Como apontado na fala de uma das entrevistadas: “A gente também propôs uma audiência pública, mas com o nosso lado, por quê? Porque a Chris Tonietto e o Diego fizeram o seminário deles, mas é só pro povo deles, pró-vida” (E7).

Outra ação bastante comum nesse período foi a elaboração de Requerimentos de Informação sobre as ações do Executivo, como é exemplificado na fala a seguir: “A gente fez Requerimento de Informação, a gente provocou [o Executivo] todo tempo” (E7). Esses Requerimentos também eram ações que vinculavam as demandas das organizações feministas e eram executados pelas parlamentares, com as quais as feministas tinham proximidade dentro do Parlamento.

O Executivo, sob o comando de Jair Bolsonaro, principalmente através do Ministério da Saúde, foi o autor de uma gama de ações que buscavam restringir a prática do aborto. Um exemplo ilustrativo foi o fechamento de serviços de abortamento legal, promovido pelo Executivo Federal, tendo

como justificativa a pandemia de covid-19, que atingiu o país no início de 2020.

Porque foi nesse período de pandemia que veio uma portaria que dizia que o serviço de abortamento não era um serviço essencial. E aí, portanto, houve um fechamento desses serviços porque não era essencial (E3).

Então, fechar serviços de abortamento legal durante a pandemia, em justificativa da pandemia, é deixar centenas e milhares de mulheres que precisavam de serviço pelo abortamento legal e por situações de aborto espontâneo como acontece com muitas mulheres cotidianamente. Então o fechamento de serviços, o que aconteceu em massa no início da pandemia, foi uma contraindicação da Organização Mundial da Saúde (E2).

Outro exemplo importante é a Portaria nº 2.282, do Ministério da Saúde, a qual contou com um forte engajamento contrário por parte dos movimentos e das parlamentares. Na Câmara dos Deputados, a proposta de sustar essa portaria foi apresentada em conjunto por dez deputadas de quatro partidos diferentes (Partido Comunista do Brasil – PCdoB, PSOL, PT e Partido Socialista Brasileiro – PSB).

[...] também a gente se organizou pra fazer projeto de decreto pra sustar, o governo não pautou, nós entramos no Supremo também, é bom lembrar, aquela portaria 2.282, do ano passado, que mudava completamente o acesso ao aborto legal, colocava um monte de obstáculos, que a gente chamou de legalização da tortura, né (E7).

Foi possível compreender que os movimentos feministas não deixaram de interagir com o Estado, apesar das mudanças no contexto político e dos obstáculos que surgiram com essas mudanças. A pauta do aborto continuou sendo levada pelos movimentos feministas aos espaços institucionais, mas com a adoção de outras estratégias de atuação. No cenário atual do debate sobre o aborto no Brasil, há uma incidência muito maior de ações de bloqueio das tentativas de proibição do ato. Tanto das tentativas de limitar os direitos já conquistados, via ações do Executivo, quanto daquelas que buscam restringir ou eliminar o direito via novos projetos do legislativo. As falas a seguir servem para ilustrar esse momento:

Isso realmente implica que nós temos que “lá” na resistência, não deixar o retrocesso se implementar. Temos que estar numa luta constante (E1).

Então a nossa condição é de resistir, é de denunciar, inclusive, a situação e nos organizarmos pra conseguir resistir, porque é só o que tem, o que é possível nesse momento de tanta dificuldade (E2).

Isso ocorre através das feministas, juntamente com parlamentares que estão inseridas na Frente Parlamentar Feminista Antirracista. Esses dois grupos de atrizes – as integrantes dos movimentos feministas e as parlamentares – consideraram que o principal objetivo durante a 56ª legislatura era impedir que as restrições ao aborto avançassem e se transformassem em lei. Dessa forma, nenhum dos dois lados acaba avançando em suas questões, nem os conservadores restringem o aborto, nem as feministas ampliam esse direito. Isso fica claro nas falas de uma das entrevistadas:

Porque tem um limite também, né. Porque aqui a gente pode não aprovar a legalização do aborto, mas a proibição completa também não passa (E7).

## **Considerações finais**

Este trabalho mostrou como as relações desenvolvidas entre os movimentos feministas e o Legislativo se transformam. A partir da eleição de Jair Bolsonaro, as feministas não conseguiram espaços no governo federal, pelo fato do então presidente ser declaradamente contrário às suas pautas, e ampliaram o contato com parlamentares progressistas inseridas na Frente Parlamentar Feminista Antirracista. Essas parlamentares se mostraram mais abertas à pauta do aborto e, em conjunto, passaram a se utilizar das ferramentas institucionais para promover o bloqueio de pautas conservadoras.

As feministas preferiram ter uma maior proximidade com essas atrizes específicas do Legislativo. Esse poder não é considerado um bom espaço para as mulheres, por historicamente apresentar um perfil conservador e por possuir pouca representação feminina; mesmo assim, as feministas conseguiram se articular com aquelas poucas representantes progressistas que lá estavam. É importante ressaltar esse perfil mais progressista de algumas parlamentares que chegaram ao Legislativo na 56ª legislatura, quando

se compara com legislaturas anteriores. São com essas parlamentares que as integrantes dos movimentos feministas se relacionaram no período turbulento estudado. Além disso, a composição híbrida da Frente, que a difere de outras Frentes Parlamentares no Legislativo, permitiu que as ativistas e os movimentos sociais ganhassem acesso direto à institucionalidade. Esse é um ponto que merece mais desenvolvimento e atenção dos estudos sobre a interação entre movimentos sociais e o Legislativo.

Foi possível ainda captar que os movimentos participam do processo político desafiando as propostas apresentadas por outros atores, neste caso, os parlamentares conservadores e o Executivo Federal. A ação de bloqueio já vinha sendo praticada pelas feministas desde o período da redemocratização. O que esta pesquisa indica é que esse tipo de atuação não apenas continuou, mas se intensificou durante o governo Bolsonaro, tanto em relação às proposições do Legislativo como àquelas apresentadas de maneira monocrática via decreto do Executivo, mais especificamente do Ministério da Saúde, que foi ocupado por um perfil diferente de funcionários, muito mais ligados à visão de governo de Bolsonaro. Sendo assim, o contexto se alterou, mostrando-se extremamente desfavorável à atuação das feministas. Contudo, a partir da interpretação desse período turbulento como ameaça e das experiências adquiridas ao longo do histórico de interação com o Estado, elas foram capazes de se adaptar e inovar para manter as estratégias de bloqueio das ações que visavam à restrição ou até mesmo à eliminação das possibilidades de aborto previstas legalmente. O capítulo também contribui para o aprofundamento das pesquisas sobre a atuação dos movimentos no Legislativo ao indicar como o contexto turbulento afeta os ativismos, mas não determina exclusivamente suas formas de atuação, tendo em vista os recursos e repertórios historicamente apreendidos dos movimentos sociais e adaptados a partir das suas escolhas. Por fim, a pesquisa mostra a importância de unir a literatura sobre movimentos sociais com os estudos sobre o Legislativo, atentando para a maneira como ativistas utilizam e até fazem parte de canais institucionais para defender ou fazer avançar suas agendas.

## Anexo 1 – Entrevistas realizadas

Código	Descrição	Data de realização
E1	Pesquisadora e ativista feminista	15 de julho de 2021
E2	Ativista do movimento feminista	2 de setembro de 2021
E3	Ativista do movimento feminista	14 de outubro de 2021
E4	Ativista do movimento feminista	9 de setembro de 2021
E5	Ativista do movimento feminista	16 de novembro de 2021
E6	Ativista do movimento feminista	19 de novembro de 2021
E7	Assessora do PSOL na Câmara dos Deputados	3 de dezembro de 2021
E8	Ativista do movimento feminista	14 de janeiro de 2022

## Referências

ABERS, R. N. Institutions, networks and activism inside the state: women's health and environmental policy in Brazil. *Critical Policy Studies*, p. 1-20, online, 2020.

ABERS, R. N.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABERS, R. N.; SILVA, M.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Revista Lua Nova*, n. 105, p. 15-46, 2018.

ABERS, R. N.; VON BÜLOW, M. 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, dez. 2011.

BANASZAK, L. A. Inside and outside the state: movement insider status, tactics and public policy achievements. In: MEYER, David S.; JENNESS, Valerie; INGRAM, Helen (ed.). *Routing the opposition: social movements, public policy, and democracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2005. p.149-176.

BERENI, L. The women's cause in a field: rethinking the architecture of collective protest in the era of movement institutionalization. *Social Movement Studies*, Special Issue: Conceptualizing the Context of Collective Action: Field, Space, Arena, v. 20, n. 2, p. 208-223, 2019.

BIROLI, F.; MIGUEL, L. F. (org.). *Aborto e democracia*. São Paulo: Alameda, 2016.

CARONE, R. R. A atuação do movimento feminista no legislativo federal: caso da lei Maria da Penha. *Lua Nova*, São Paulo, n. 105, p. 181-216, set. 2018.

CASCIONE, S. *Institucionalização e influência das frentes parlamentares no Congresso brasileiro*. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2018.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA (CFEMEA). *Mulheres e resistência no Congresso Nacional*. Brasília, DF: Centro Feminista de Estudos e Assessoria, Relatório, 2019.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA (CFEMEA). *Mulheres e resistência no Congresso Nacional*. Brasília, DF: Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2020.

EVERS, T. De costas para o Estado, longe do Parlamento. *Novos Estudos Cebrap*, v. 2, n. 1, p. 25-39, abr. 1983.

GOLDSTONE, J. A. *Movimentos sociais contemporâneos: desigualdades, força política e mudança social*. Boulder, CO: Westview Press, 2003.

GONZALEZ, D. de F. *Quando feminismos e Estado se encontram (?) Brasil e Chile no 'ciclo progressista'*. Tese (doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, São Paulo, p. 191, 2019.

GOZETTO, A. O. *Lobbying in Brazil: a communication channel between civil society and state?* *World Congress of Political Science*. Santiago, Chile, 2009a.

GOZETTO, A. O. *Lobbying no Congresso Nacional: estratégias de atuação dos grupos de interesse empresariais e de trabalhadores no legislativo brasileiro*. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 95, abr. 2009b.

GOZETTO, A. O.; MANCUSO, W. P. *Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?* *ORGANICOM*, ano 8, n. 14, 2011.

HANAGAN, M. Social movements: incorporation, disengagement, and opportunities – a long view. In: GIUGNI, Marco; McADAM, Doug; TILLY, Charles (ed.). *From contention to democracy*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1998.

HIROI, T.; RENNÓ, L. Obstrução e processo decisório na Câmara dos Deputados: 1991 a 2010. *Texto para discussão*, 1975. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2014.

JENKINS, J. C.; KLANDERMANS, B. (ed.). *The politics of social protest: comparative perspectives on states and social movements*. Minnesota: University of Minnesota Press, 1995. v. 3.

KING, B.; CORNWALL, M.; DAHLIN, E. Winning woman suffrage one step at a time: social movements and the logic of the legislative process. *Social Forces*, v. 83, p. 1.211-1.234, 2005.

GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. (org.). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018. p. 410.

LEVY, C. Sociedade política como elemento central na relação entre movimentos sociais e governos: o caso do Partido dos Trabalhadores. In: ROMÃO, W.; MARTELLI, C.; PIRES, V. (ed.). *Participação política no Brasil: ação coletiva e interfaces socioestatais*. [S.l.]: Cultura Acadêmica, 2014. p. 43-64.

MIGUEL, L. F. O direito ao aborto como questão política. In: BIROLI, F.; MIGUEL, L. F. (org.). *Aborto e democracia*. São Paulo: Alameda, 2016.

PEREIRA, M. M. Oportunidades políticas em um presidencialismo de coalizão. *Lua Nova* (impresso), p. 217-252, 2018.

PEREIRA, M. M. Ativismo institucional no poder legislativo: confrontos políticos, assessores ativistas e frentes parlamentares. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 31, p. 301-338, jan-abr. 2020.

PINHEIRO, M. B. *Sobre a relação entre os movimentos feministas e o estado no Brasil* (2003-2014). Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, p. 244, 2015.

PIZZINGA, V. H. Vulnerabilidade e atividades essenciais no contexto da covid-19: reflexões sobre a categoria de trabalhadoras domésticas. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, n. 46, ed. 25, 2021.

SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANCHEZ, B. Borrando as fronteiras entre Estado e sociedade: feminismo estatal e ativismo institucional. *In: Anais do 42º Encontro Anual da Anpocs*, 2018. Caxambu, ANPOCS.

SANCHEZ, B. *Feminismo estatal: uma análise das interações entre os movimentos feministas e o Congresso Nacional brasileiro*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

SANTOS, M. L. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: o *lobby* e o sucesso da agenda legislativa da indústria. *RIEL – Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, n. 1, 2014.

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

TILLY, C. *From mobilization to revolution*. Reading MA: Addison-Wesley Pub. Co., 1978

TILLY, C. *How to detect, describe, and explain repertoires of contention*. Mimeo, out. 1992.

VIEIRA, A. K. *Movimentos sociais e a Frente Parlamentar Feminista Antirracista no bloqueio antiaborto: transformando limites em possibilidades*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

ZAREMBERG, G.; ALMEIDA, D. Blocking anti-choice conservatives: feminist institutional networks in Mexico and Brazil (2000-2018). *International Feminist Journal of Politics*, v. 23, n. 4, p. 600-624, 2021.

ZAREMBERG, G.; ALMEIDA, D. *Feminisms in Latin American: pro-choice nested networks in Mexico and Brazil*. Cambridge: New York: Cambridge University Press, 2022.

# **ESTRATÉGIAS DA SOCIEDADE CIVIL PARA COMBATER O DESMANTELAMENTO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Denise do Carmo Direito

## **Introdução**

A história dos últimos cinco anos contada pelos dados e pelos depoimentos de membros da sociedade civil que fazem parte do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é, praticamente, a mesma. Trata-se de um período marcado pelo desmantelamento da política em várias das suas dimensões, que vão desde o seu desfinanciamento, passando pela interdição dos fóruns participativos alicerces da política de assistência social e pelo surgimento e recrudescimento da crise sanitária causada pela covid-19, que, paradoxalmente, demonstrou a necessidade de uma política de assistência social que atendesse as mais diversas vulnerabilidades, ao mesmo tempo que dificultou a coordenação e a integração das ações do campo.

A política de assistência social se constituiu como direito a partir da Constituição de 1988. Antes desse período, sua prestação era baseada na benemerência, caridade e eventualidade da prestação (Draibe, 1989; Menicucci; Gomes, 2018). Neste capítulo, a questão principal é compreender as estratégias adotadas pela sociedade civil presentes no conselho de política perante o cenário de desmonte da política de assistência social. Como o movimento social tem atuado frente aos limites e às possibilidades presentes nos últimos 5 anos e em especial ao longo da gestão de Jair Bolsonaro? Há diferenças de atuação e de estratégias adotadas considerando as variadas iniciativas de desmantelamento?

Definimos a política de Assistência Social, cuja missão é reduzir vulnerabilidades, como estudo de caso, diante da sua centralidade em tempos de baixo crescimento econômico, aumento de desemprego, crescente insegurança alimentar, entre tantas outras vulnerabilidades sociais que se ampliam. Nosso olhar foi direcionado para a sociedade civil inserida no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por ser reconhecido

como uma instituição fundamental para a consolidação de uma política federativa de prestação descentralizada, mas com coordenação federativa (Chagas, 2003; Cortes, 2014). Trata-se de fórum deliberativo, com paridade de representantes entre governo e sociedade, responsável, no nível federal, pela construção de consensos e pelas deliberações para implementação da política.

O CNAS faz parte desse movimento de maior permeabilidade do Estado em relação à participação social. No entanto, houve mudanças significativas nesses últimos anos, principalmente relacionadas às características do regime, ou seja, ao contexto político-institucional, e aos projetos políticos em disputa. Para Dagnino (2004), desde a década de 1980, a disputa política no Brasil é marcada por dois projetos antagônicos e que disputam constantemente a primazia nas políticas estatais e os modelos de participação. De um lado está “um processo de alargamento da democracia” (Dagnino, 2004, p. 141) com a adoção de espaços que permitem a participação da sociedade civil na discussão e tomada de decisão das políticas públicas. Projeto cuja face mais visível é exatamente a adoção de conselhos de políticas com paridade entre Estado e sociedade e amplas conferências nacionais para discussão dos rumos da ação pública. Do outro lado, estão as políticas neoliberais que cobram um Estado mínimo, tanto em investimentos como em atuação. Esse segundo projeto adotou medidas de forte austeridade fiscal, com redução de investimentos públicos, enquanto, ao mesmo tempo, cobra uma sociedade civil menos incisiva no que diz respeito às decisões, mas mais estruturada para substituir o Estado na prestação de serviços. Como veremos na primeira seção deste capítulo, o período analisado mantém os mecanismos de participação instituídos no momento anterior, mas reduz sua possibilidade decisória ao adotar agendas de redução de gastos e rotinas que propiciam menor interação.

Para responder à pergunta colocada, dialogamos com duas literaturas: uma relacionada à criação de instituições participativas (IPs), movimento que se tornou hegemônico nas políticas sociais após a Constituição Federal de 1988 e de forma mais consistente com a chegada dos governos petistas ao nível federal, após 2002. Parte dessa literatura (Almeida, 2020) chama a atenção para características de algumas dessas instituições que foram resilientes ao processo de desmonte. A palavra resiliência é utilizada no sentido da força que algumas instituições mantiveram ao longo de tempos pouco favoráveis aos fóruns participativos, preservando os objetivos

principais para as quais foram instituídas. No escopo dessa literatura, é necessário observar características do contexto político a que estão submetidas, do subsistema de políticas, bem como as estratégias adotadas pelos atores em interação dentro desses espaços. Esse primeiro conjunto de abordagens teóricas nos ajuda a compreender os limites e as possibilidades de atuação dos atores não estatais representados no fórum. No entanto, para analisar as mudanças pelas quais a política passou nesse período, e a partir daí compreender quais estratégias foram adotadas, dialogamos com a literatura mais relacionada à agenda de análise das mudanças de políticas públicas (*policy change*), em especial, a que aponta a necessidade de olhar o sentido das mudanças. Não é suficiente apenas constatar as alterações que a política está sofrendo, é necessário compreender se se trata de um movimento de construção ou de desconstrução do campo (Bauer; Knill, 2014, 2016) e as influências que esse contexto turbulento imputa aos atores envolvidos. Exploraremos essa literatura mais adiante ao analisarmos as principais ocorrências no campo da assistência social a partir de 2015.

Dessa forma, por meio do diálogo inovador da literatura relacionada ao campo das políticas públicas, mais especificamente *policy change*, e de movimentos sociais e sociedade civil, buscamos compreender as mudanças ocorridas na política de assistência social e como a sociedade civil inserida nos mecanismos de participação estabeleceu suas estratégias a partir da realidade colocada. Consideramos, inclusive, que a sociedade civil não é um bloco monolítico e homogêneo, mas possui características específicas, sendo importante verificar se adotaram estratégias distintas diante dessa diversidade.

A metodologia utilizada para compreender esse período e as estratégias adotadas foi a realização de entrevistas semiestruturadas com atores sociais que participaram do CNAS nas gestões pós-2018. Nove entrevistas foram realizadas entre o segundo semestre de 2021 e o primeiro de 2022, conforme detalhado no Anexo 1. As entrevistadas foram escolhidas de forma aleatória a partir da lista inicial com 27 representantes possíveis, observando-se a necessidade de serem três representantes de cada um dos segmentos tradicionalmente representados nesse fórum, a saber: (i) Entidade – representantes das organizações sociais (OSC) que prestam serviços socioassistenciais; (ii) Trabalhadores – representantes dos trabalhadores do campo da assistência; (iii) Usuários – beneficiários da política pública.<sup>1</sup>

---

1 Conforme Termo de Consentimento firmado com as entrevistadas, estabeleceu-se o

Todas as entrevistadas foram eleitas a partir de regras definidas por lei<sup>2</sup> e decretos expedidos pelo próprio CNAS. Além disso, em alguns momentos, foram utilizadas entrevistas feitas pela autora em anos anteriores, mais especificamente em 2019 e 2020, com servidores da Secretaria Nacional de Assistência Social.<sup>3</sup> Esse conjunto de depoimentos nos permitiu compreender as principais motivações, agendas e estratégias adotadas nos últimos anos.

Este capítulo foi desenvolvido em três partes, com exceção desta introdução e da conclusão. A próxima seção apresenta brevemente o conjunto de literaturas acima apontadas, para em seguida analisar a história do campo da Assistência Social a partir dos processos de desmonte e da literatura de desmonte (Bauer; Knill, 2014, 2016). Na sequência, buscamos identificar a partir das próprias entrevistas feitas as características da sociedade civil representada no CNAS, sendo consideradas as diferenças e semelhanças dos três segmentos representados (Tatagiba; Abers; Silva, 2018; Almeida; Vieira; Kashiwakura, 2020). Na próxima etapa, utilizamos os relatos para identificar as múltiplas estratégias, considerando as diferenças na sociedade civil presente no fórum, utilizadas para enfrentamento desse período de desmantelamento. A conclusão aponta que cada segmento adotou estratégias particulares, coerentes com sua forma de organização e maturidade de articulação. No entanto, os processos de desmonte se mostraram como aglutinadores das ações, fazendo com que a ação conjunta e coordenada fosse a tônica para o momento. Outro achado relevante é que a sociedade civil apresentou reações mais estruturadas quando o desmonte foi explícito, no sentido de diretamente relacionado à política de assistência e de mais fácil identificação. Já quando o desmonte se apresenta como limite administrativo, por ser menos evidente, muitas vezes inscrito no jargão

---

compromisso da manutenção do anonimato. Pelo campo da assistência social ser povoado, majoritariamente, por mulheres, trataremos todos(as) os(as) entrevistados/entrevistadas pelo gênero feminino. Ao final de cada trecho será informado o segmento que a entrevistada representa no CNAS.

2 Lei n. 8.742 de 7 de dezembro de 1993 e resoluções do próprio CNAS emitidas para cada eleição.

3 Essas entrevistas foram feitas durante a pesquisa de doutorado realizada pela autora, que teve como objetivo analisar a percepção dos atores estatais sobre a questão da participação social. Algumas das análises tratavam de temas levantados pelas entrevistadas da sociedade civil e, por isso, foram trazidas pois permitiam uma visão mais completa do processo.

da legalidade, e permitindo menor visibilidade e percepção por parte dos atores sociais, a sociedade civil apresentou maior dificuldade para articulação das estratégias de enfrentamento.

### **Sociedade civil em contextos turbulentos**

Para responder à pergunta colocada, além de compreender as mudanças, muitas vezes não desejadas na política pública, propomo-nos a aprofundar quais tipos de ações foram tomadas pela sociedade civil representada no CNAS. Há uma vasta literatura, voltada ao estudo da sociedade civil enquanto movimento organizado que desafia e contesta as ações dos governos, a começar pelo clássico *Dynamics of Contention* (McAdam; Tarrow; Tilly, 2001), que buscou identificar mecanismos causais que se repetem nos mais diversos episódios de conflito na relação socioestatal, apontando repertórios, trajetórias e os principais atores em um processo de “conter” a ação estatal. Avaliando o caso brasileiro em diálogo com essa literatura, Abers e von Bülow (2011) apontam que a “construção de novas arenas participativas tem sido, especialmente no Brasil, um processo intenso de aproximação entre atores sociais e estatais” (Abers; von Bülow, 2011, p. 65), e que as fronteiras Estado – sociedade são mais difíceis de se identificar do que supunha a literatura de movimentos sociais. A partir da análise da interação entre movimentos sociais e o Estado, especialmente o Executivo federal a partir de 2003, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) mostram a intensificação do processo de influência dos atores sociais dentro e fora do Estado, e propõem observar, para além dos repertórios contenciosos, as práticas de colaboração e os repertórios de interação com o Estado. Em contextos adversos para a participação desses movimentos, como os ocorridos pós-*impeachment* presidencial, Debora Rezende Almeida, Anne Karoline Rodrigues Vieira e Gabriella Tanmye Kashiwakura (2020) defendem que a divisão entre repertórios confrontacionais *versus* colaborativos se torna ainda mais nublada, uma vez que espaços ditos como colaborativos, como os conselhos, podem atuar de maneira contestatória. Para isso, é relevante analisar as características institucionais e a composição dos conselhos e suas formas de atuação.

Um aspecto que deve ser ressaltado no caso específico da assistência social é uma certa dependência dos representantes governamentais. Conforme já analisado pela literatura (Gutierrez, 2018; Almeida; Vieira;

Kashiwakura, 2020), apesar de instituído em 1993, o CNAS foi fortalecido a partir da atuação de servidores públicos ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT), que migraram das esferas municipais e estaduais e assumiram posições no conselho como representantes governamentais. E foi dessa burocracia que vieram contribuições substantivas para a consolidação da política de assistência como um direito do cidadão e um dever do Estado. Dessa forma, em função do papel central dos atores governamentais nessa política e para as relações socioestatais é que a mudança político-institucional, ocorrida a partir do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, pode significar alterações nos processos decisórios do CNAS. Análises feitas nos últimos anos apontam para a substituição dos representantes governamentais e a alteração parcial da compreensão do papel que compete ao CNAS, verificando-se um distanciamento do projeto democrático-participativo e a substituição gradual por um entendimento mais limitador, no sentido de ser menos decisório e mais sugestivo, enquanto papel que caberia à sociedade civil (Direito, 2021).

Existe um esforço dos atores para mudar as instituições, mas este também existe para mantê-las. A esse esforço de manutenção, pode-se dar o nome de resiliência institucional. Como analisa Almeida (2020), é necessário compreender o conceito de resiliência de forma bidimensional, no sentido de que envolve tanto a ação para manter e preservar os objetivos da instituição, como a capacidade de se adaptar às mudanças sem deixar de atender aos objetivos institucionais inicialmente propostos. Mas esse conceito deve ser analisado a partir dos momentos de choque, que seriam ocasiões que vão além das manutenções cotidianas, caracterizando-se como “momentos em que as relações tomam formas antagônicas e as ações e instituições estão sendo diretamente desafiadas” (Almeida, 2020, p. 5).

Para identificar os momentos em que a política de assistência foi desafiada, principalmente, aqueles momentos que demandaram ação e posicionamento do CNAS, dialogamos com o conceito e as categorias utilizadas para analisar o desmantelamento em políticas públicas. Como veremos a seguir, os dados mostram que, a partir de 2015, as mudanças na política vão no sentido de seu desmantelamento (*dismanteling*), sendo que Bauer e Knill (2014, 2016) definem que o desmantelamento “pode envolver mudanças nos procedimentos centrais da política e/ou pode ser alcançado pela manipulação da capacidade dos atores de implementar ou monitorá-las” (Bauer; Knill, 2014, p. 34, tradução nossa).

Os autores apontam quatro tipos de estratégias de desmantelamento, considerando duas dimensões: a **intencionalidade**, quando os decisores têm a intenção ou não de desmantelamento, e a **visibilidade**, relacionada ao quanto os decisores querem revelar suas intenções. O comportamento dos decisores políticos “emergirá da interação entre as coisas que eles desejam (conquistas políticas, reeleição etc.), as estratégias percebidas de outros atores e as restrições externas (austeridade permanente, pressões regulatórias internacionais, mudanças tecnológicas etc.)” (Bauer; Knill, 2014, p. 37).

Assim, seguem os quatro tipos de estratégias para o desmantelamento das políticas públicas e como ela se relacionam com as duas dimensões estabelecidas:

**Quadro 1 – Dimensões analíticas das estratégias de desmantelamento**

Estratégia de desmantelamento	Intencionalidade	Visibilidade	Exemplo
<i>Default</i>	Sem decisão explícita	Baixa	Manutenção dos valores de benefícios sociais mesmo em cenário de alta inflação.
<b>Mudança de arena</b>	Decisão explícita Desmantelamento	Baixa	Mudança da decisão de órgão colegiado com participação social para apenas um governamental.
<b>Ação simbólica</b>	Sem decisão explícita	Alta	Declarar a redução dos impostos, mas sem efeito imediato em função da impossibilidade das regras fiscais no mesmo ano.
<b>Ativo</b>	Decisão explícita Desmantelamento	Alta	Retirada de legislação com efeito imediato de descontinuidade.

Fonte: Elaboração própria a partir do texto de Bauer e Knill (2014).

De forma resumida, o primeiro tipo envolveria o desmantelamento por *default* em que não há uma decisão explícita nesse sentido e, portanto, pouca visibilidade. O segundo tipo seria o desmantelamento por mudança de arena decisória (*arena-shifting*), que seria a realocação deliberada da decisão de desmantelamento para outra arena política ou a transferência de toda uma política para outra arena ou outro nível ou órgão governamental. O terceiro tipo seria o desmantelamento como *ação simbólica*, em que há o

interesse do decisor de dar visibilidade à declaração da decisão do desmantelamento, mas não são tomadas ações de fato para concretizar a decisão. Por último, há o *desmantelamento ativo* em que há forte preferência pelo desmantelamento, sendo essa decisão declarada, em que ações de fato são implementadas (Bauer; Knill, 2014).

Exatamente, a partir do quadro analítico acima que classificamos as mudanças ocorridas no campo da assistência social, a partir de 2015, quando o desmonte por falta de financiamento começa a se consolidar, sendo que nem todas as categorias foram identificadas. No próximo item, relacionamos essas mudanças às características da sociedade civil, para depois compreender as estratégias utilizadas.

### **As mudanças na política de assistência social e os processos de construção e desmonte**

Na sequência, fazemos um breve resgate histórico da formação da política de assistência social desde o período da sua expansão até o momento em que se percebem indícios de uma mudança no sentido do seu desmonte. Em relação aos últimos anos, analisamos as diferentes formas de desmonte identificadas.

Na primeira década deste século, essa política apresentou uma rota de crescimento e consolidação em todo o território nacional. O ano de 2004 marca a edição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o começo da implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), bem como o lançamento do Programa Bolsa Família (PBF), um dos maiores programas de transferência de renda do mundo. Dessa forma, essa política engloba serviços socioassistenciais focados em vulnerabilidades sociais, benefícios de combate à pobreza e estrutura de atendimento, com centros de referência para atendimento de baixa e alta complexidade.

O processo de consolidação do sistema é descrito pelas entrevistadas:

Porque na época, na minha época, os assistentes, as assistentes sociais, não era homem, era maioria mulher, era tudo mulher de Coronel, de Delegado, porque era uma profissão que era para fazer caridade, *pra* fazer assistencialismo e não *pra* fazer política pública. Era uma profissão que antigamente, não agora, agora eu amo, tenho um respeito, um carinho, porque, né, o Suas, o Sistema Único de Assistência Social fez mudar muito isso (Entrevista 1, Usuários)

Porque acho que o momento mais relevante, acho que posso fazer um resgate pra você, é a Constituição Federal. Na discussão dos objetivos da política de assistência, pra superar o assistencialismo e ouvir e trazer a assistência como um direito do cidadão e dever do Estado, as entidades estavam lá. Na constituição da Loas as entidades estavam lá (Entrevista 5, Entidades)

No nível federal, o arranjo democrático-deliberativo foi responsável pela expansão dos serviços e benefícios socioassistenciais em um arranjo federativo complexo, a partir de um cenário que oferecia condições políticas e orçamentárias para essa expansão. Há fóruns governamentais que coordenam os três níveis decisórios – federal, estadual e municipal –, bem como mecanismos de participação social que garantem, em paridade com membros do governo, a representação de usuários do sistema, dos trabalhadores e das entidades – organizações da sociedade civil – que prestam serviços socioassistenciais. Esses vários fóruns governamentais e de paridade de representação são responsáveis pela mediação e a condução do que foi deliberado nessas várias instâncias de pactuação (Almeida; Cunha, 2016). É por meio desse sistema que se faz a coordenação de toda a política. Sendo que o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS) desempenha papel central visto seu poder deliberativo, sendo suas decisões norteadoras para todo o sistema (Chagas, 2003; Cortes, 2014).

Em seguida, analisamos o período pós-2015, quando os processos de desmonte começam a ser percebidos. Para facilitar as análises, foram elencados os principais momentos, conforme relatos e documentos complementares, sendo que foram enquadrados e analisados a partir das categorias apresentadas na Tabela 1 acima.

#### *Questão orçamentária: desmonte por Default*

Os números orçamentários apontam para a escassez de recursos. A crise fiscal se fazia perceber em 2015. Os números orçamentários atestam o decréscimo no financiamento da política e uma mudança no patamar de gastos na Assistência Social. A aprovação da EC 95/2016, que estabeleceu o Novo Regime Fiscal (NRF), limitou de forma mais significativa os gastos públicos, a partir de 2017. Esse ano passa a ser o patamar de gastos a ser seguido pelos próximos vinte anos após a promulgação da Emenda, o que acarreta redução no financiamento de todas as políticas sociais.

O desfinanciamento era previsível e os números confirmam as análises iniciais feitas (Ipea, 2018), conforme tabela abaixo.

**Tabela 1 – Valor executado de despesas discricionárias por categoria (R\$ em bilhões)**

<b>Categoria</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>Perda 2016-2021</b>	<b>Perda 2016-2021 (%)</b>
<b>Saúde</b>	27,8	30,88	38,2	6,87	28,54	34,43	6,63	24%
<b>Educação</b>	40,27	32,12	32,74	7,54	23,3	22,7	-17,57	-44%
<b>Ciência e Tecnologia</b>	8,03	5,64	5,57	,95	3,83	3,4	-4,63	-58%
<b>Assistência Social</b>	6,39	5,44	4,25	,83	3,04	2,93	-3,46	-54%
<b>Conjunto das demais áreas</b>	56,35	35,96	36,31	7,16	35,7	37,31	-19,04	-34%

Fonte: Resende; Dweck, 2022 (Valores corrigidos pelo IPCA a preços de julho de 2022)

A partir desse cenário de subfinanciamento sistêmico, as decisões do Conselho relativas ao orçamento perdem, em determinada medida, efetividade. Perdem relevância o debate e a decisão sobre de quais valores a política necessita para cumprir seu papel constitucional, visto que o orçamento é limitado fora do campo. Assim, o papel dos conselheiros é definir a melhor alocação possível, considerando os limites disponibilizados. Trata-se assim de uma forma indireta de cerceamento à capacidade decisória do CNAS:

É bastante delicado, porque você tá vendo a política de assistência social, que ela vinha numa implantação, num crescimento dos serviços locais, dos equipamentos, de estruturação. Você percebe que isso vai se desestruturando porque tem um limite de gastos, tem essa questão da emenda. O repasse ainda não é um recurso obrigatório, vinculado no orçamento. A gente precisa lutar pra que seja destinado o percentual específico pra política, assim como acontece nas outras políticas públicas (Entrevista 5, Entidades).

Aí o orçamento já vem caindo, né, vem caindo. E atualmente nós estamos, assim, com um déficit, um corte orçamentário bem grande dentro da Assistência. A gente não tem orçamento vinculado ainda, né. Nosso orçamento tem que tá sempre... então, assim, dentro do nosso orçamento está o grande bolo dos benefícios, né? E vem diminuindo... (Entrevista 7, Trabalhadores).

Você via somente a palavra **manutenção**. Nunca mais eu conseguir num documento do Conselho a palavra expansão, né, nunca mais (Entrevista 6, grifo nosso, Usuários).

Essa mudança se inscreve em um desmantelamento por *default*, em que não há uma decisão explícita e direta sobre a política, mas trata-se de uma consequência conjuntural. Não havia a intenção de reduzir especificamente a assistência social, mas foi um impacto inevitável a partir da adoção do teto de gastos. A consequência de não se explicitar nem se traduzir que os limites orçamentários impostos implicariam a redução ou até mesmo descontinuidade de determinadas políticas faz com que a sociedade demore a compreender e perceber os reais impactos no cotidiano e, por isso, agregado ao caráter normativo da mudança – por emenda constitucional –, há mais dificuldade de mobilização.

#### *Decreto: desmonte ativo*

Outra ação que atingiu a política de assistência social, mais especificamente os conselhos de políticas públicas, foi a edição do Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019,<sup>4</sup> que extinguiu todos os Conselhos que não estivessem previstos em lei específica. O CNAS foi parcialmente atingido. Não foi extinto por ter previsão legal, mas teve o seu funcionamento dificultado, já que essa legislação, por exemplo, extingue as comissões permanentes do Conselho que executavam tarefas de análise e assessoria para bom andamento as atividades do Conselho.<sup>5</sup> O Decreto é apontado pelas entrevistadas como o momento de inflexão, quando se compreende e se percebe plenamente o antagonismo governamental aos processos de participação:

Teve uma desarticulação, uma desmobilização por parte... não é uma desmobilização, teve um corte mesmo na questão desde que foi editado aquele decreto 9.759 de 2019, que atingiu todos os conselhos, né, nacionais. Os conselhos e outros espaços, né, tiveram cortes,

---

4 Decreto n. 9.759/2019 extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Inicialmente, o Decreto atingia todos os conselhos federais, mas o entendimento do Superior Tribunal Federal limitou o seu alcance e o mesmo não pode extinguir colegiados previstos em lei específica.

5 A partir da edição do Decreto a cada início de ano é necessário que o CNAS edite resolução reinstituindo essas comissões, o que atrapalha o bom andamento dos trabalhos e causa morosidade desnecessária.

assim, acabaram algumas coisas, uma delas foi a Mesa (Entrevista 7, Trabalhadores).

E nós temos, agora eu não lembro o decreto, acho que é ..., o decreto destruidor de conselhos que o governo federal publicou, então isso é uma fragilidade (Entrevista 2, Entidades).

Na verdade, nós temos um comitê nacional também, que também foi revogado naquele decreto presidencial, né, e agora nós conseguimos retomá-lo, reativá-lo. Mas eu era membro daquele conselho também. Nós continuamos naquela época ainda com algumas reuniões desse comitê até o decreto da foiçada ir lá e detonar tudo (Entrevista 6, Usuários).

Observamos que o corte orçamentário e a revogação dos conselhos são duas estratégias de desmonte distintas. Se a primeira foi por *default*, essa segunda se enquadra em um *desmantelamento ativo*. Trata-se de uma posição ostensiva, que explicita a intenção de desarticulação do composto decisório central da política.

### *Conjur: desmantelamento por mudança de arena*

Algumas mudanças não foram tão evidentes e foram se efetivando lentamente, mas instituíram procedimentos, rotinas e novas arenas decisórias que tiraram parte da autonomia decisiva do CNAS. As entrevistas revelaram a adoção de uma etapa para validação das deliberações do CNAS. Trata-se da avaliação da Consultoria Jurídica (Conjur) do Ministério da Cidadania. Aparentemente, a adoção desse procedimento ocorreu a partir da Conferência Nacional de 2017, quando, em momento de grande embate entre governo e sociedade civil, a assembleia decidiu que o Programa Criança Feliz não poderia ser pago com recursos do Suas, por estar em desacordo com as normativas e os procedimentos da assistência social.<sup>6</sup> Um

---

6 Conforme Resolução nº 11 de 18 de dezembro de 2017, que divulgou os resultados da 11ª Conferência Nacional de Assistência Social, a assembleia decidiu “Desvincular imediatamente o Programa Criança Feliz do Ministério de Desenvolvimento Social-MDS e da Política de Assistência Social, com devolução integral dos recursos orçados para o Fundo Nacional de Assistência Social” (disponível em: [https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/1122157/DiarioOficialdaUniao](https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/1122157/DiarioOficialdaUniao)). A Conjur do Ministério foi acionada para que tal deliberação não fosse efetivada. E conforme relatado no Boletim Política Social n. 26: “Em seu parecer, a Conjur/MDS considerou que as delibera-

membro do governo relata que em 2018 “ficou definido que todas as resoluções do CNAS iam começar a passar pela Conjur, para a Conjur modelar o que estava extrapolando ou não estava extrapolando” (Representante governamental no CNAS).

A adoção da Conjur como arena deliberativa e validadora das posições do Conselho fica evidente nas falas abaixo:

Tudo o que nós temos que decidir é a Conjur que tem que avaliar pra ver se é possível, se não é. Aí amarram, vão lá e engessavam como podem (Entrevista 8 – Trabalhadores).

Então assim, o Conselho Nacional, isso não é uma crítica de dizer que tá errado, mas a gente precisa melhorar, né, a gente precisa melhorar. Ele, assim, ele é pautado em cima de muitas resoluções, de muitas leis, de o que a Conjur fala, o que a Conjur não fala. Não pode ser assim. Ele tem que ter mais liberdade, mais flexibilidade, né, porque ele exerce o papel de controle social. Ora, se a gente não tiver liberdade ali pra poder fazer esse tipo de discussão, trazer essas demandas, ter esse olhar, né? (Entrevista 9 – Trabalhadores).

Essa já questionada competência das consultorias jurídicas dos ministérios para avaliar as decisões de conselhos (Avelino, 2018) pode ser caracterizada como uma mudança parcial na arena decisória (*arena-shifting*), podendo ser entendida como o acréscimo de uma etapa nesse processo. Apesar de formalmente a decisão seguir no âmbito do CNAS, sendo as Conferências entendidas como espaço para apontar os rumos da política, a Conjur do Ministério assume papel central, a função de avaliadora e validadora das deliberações tomadas no âmbito do Conselho.

### *Covid: cenário oportuno para o desmonte por default*

O ano de 2020 trará o imprevisível para o mundo. Trata-se da pandemia da covid-19, que, em determinada medida, obrigará a adoção de protocolos que estavam previstos no Decreto n. 9.759/2019, como a realização preferencial por reuniões *on-line*. Entendemos que, em função da proximidade temporal dos fatos, a maior parte das entrevistadas expressa

---

ções das conferências possuem natureza jurídica de proposições. [...] Em suma, o parecer ratifica o entendimento de que as conferências emitem diretrizes que não necessariamente vinculam a condução da política” (Ipea, BPS n.26, 2019, p. 51).

alguma dificuldade de compreender o desmonte como uma consequência da intencionalidade do governo, externada pelo Decreto, ou como algo circunscrito à covid-19. Mas o fato é que a pandemia foi uma aliada no processo de desarticulação:

Então, o decreto teve um impacto muito forte, né, no CNAS nesse sentido, assim. Restringiu..., mas coincidiu com a pandemia, né. Então, o virtual veio em função da pandemia. Isso a gente conseguiu colocar lá, que enquanto tiver pandemia a gente tá fazendo as reuniões de comissão e plenária virtualmente, né. Mas há uma intenção... e o decreto diz que as reuniões são virtuais, são por videoconferência preferencialmente, né. O decreto, esse 9.759. E a lei vem no sentido de as comissões serem criadas por lei, assim como o Conselho é, pra acabar de vez com isso. Mas é bem difícil, foi um movimento difícil, porque eles queriam já aproveitar e fazer outras alterações (Entrevista 7, Trabalhadores).

Como diz a literatura pragmatista (Durnova; Zittoun, 2013; Zittoun, 2014), discursos são situados e datados (têm data específica). Assim, as entrevistadas tiveram muita dificuldade de se distanciar das questões atuais, principalmente, pelo nível de impedimentos e rupturas que estão colocados. O distanciamento e as dificuldades de se seguir sem encontros presenciais representaram ameaça ao próprio funcionamento do Conselho e à possibilidade de articulação para o enfrentamento da própria pandemia, em função das dificuldades de conexão e de se estabelecer diálogos mais estruturados sem a presença física, mas em contatos mediados pela Internet.

A pandemia funcionou como ensaio do que poderia ocorrer caso o Decreto n. 9.759/2019 fosse completamente adotado. As dificuldades apresentadas vão das questões mais básicas de falta de infraestrutura de comunicação e conexão até questões mais complexas sobre a dificuldade de se construir consensos por meio da comunicação mediada por computador.

Se os debates, se as construções já são mais difíceis no presencial, no virtual é uma outra coisa. Eu não sei se a gente pode comparar, né, eu acho que seria muito leviano fazer uma comparação entre uma gestão virtual e uma gestão presencial. Porque o seu comportamento no mundo virtual é um e seu comportamento no mundo presencial é outro, né (Entrevista 4, Entidades).

O fato de as reuniões daquela época serem presenciais, você ter condições de olhar nos olhos, de discutir as questões, acho que foi

melhor do que esse período de 2020 pra cá, porque as reuniões remotas, embora seja uma tecnologia que veio pra ficar, nesse tipo de reuniões, elas são muito exaustivas, muito cansativas, exigem muito de todos. E ela dificulta a articulação, dificulta o diálogo, a troca, a busca de consenso, convencimento. É diferente você chamar alguém no WhatsApp pra tentar convencer do que você está ali olhando nos olhos... (Entrevista 5, Entidades).

Como esperado, os Usuários trazem uma visão mais próxima dos impactos da covid-19 na realidade da vida das pessoas:

A covid mudou tudo, né. A covid virou a rua de cabeça pra baixo, por exemplo, né. E a gente esperava uma tragédia com a população de rua. A gente é desprotegido. Mas a covid virou a rua de cabeça pra baixo. A gente esperava uma catástrofe e não veio. Mas ela mudou a forma de ver a vida. Por exemplo, nós estamos com essa bandeira de luta que é a moradia e trabalho, mas nessa época de pandemia tivemos que fazer quase um assistencialismo, quase um... teve que levar comida pra pessoas mesmo (Entrevista 6, Usuários).

Evidentemente, a pandemia não pode ser analisada levando-se em conta a intencionalidade da sua existência. Então, de certa maneira, é um aspecto que foge ao quadro analítico proposto na Tabela 1, tendo em vista inclusive que, para a literatura de *policy change*, as mudanças estão conectadas à forma como o governo decide mudar a política. Dessa forma, enquadrados a pandemia como um desmonte dos mecanismos de participação por *default*, já que apesar de, obviamente, não intencional, serviu para desarticular fortemente o processo de deliberação e construção de consenso no CNAS. Além disso, apresentou-se como momento oportuno para se vislumbrar o que teria ocorrido com o fórum caso o Decreto n. 9.759/2019, como dito anteriormente, um desmonte ativo, tivesse tido eficácia plena.

Esses foram aspectos principais que marcaram esse período de desmantelamento dos processos decisórios da CNAS. Conforme apontado acima, para compreender quais foram as estratégias utilizadas pela sociedade civil nesse momento, é necessidade conhecer quem são os atores e as suas principais características (Tatagiba; Abers; Silva, 2018). Na continuidade, traçamos brevemente o perfil de cada um dos segmentos representados no CNAS, a partir da tradicional divisão: entidades, trabalhadores e usuários.

## De qual sociedade civil estamos falando?

A sociedade civil representada no CNAS não deve ser considerada como grupo monolítico, mas sim um conjunto de atores sociais com características e práticas próprias. Dessa forma, na sequência fizemos um mosaico dos segmentos representados no CNAS, a partir das próprias falas das representantes. Alguns momentos são uma autoanálise da entrevistada analisando seu próprio segmento. Em outros momentos, é a análise de outro segmento que não o da entrevistada.

O objetivo não é desvendar exaustivamente a história e as motivações de cada segmento. A proposta é traçar as grandes linhas de atuação para a compreensão das estratégias, por vezes conjuntas, por vezes segmentadas, adotadas para o enfrentamento do desmantelamento da participação social. Sendo que os três segmentos representados no CNAS apresentam heterogeneidade nas suas demandas e as defesas relevantes são aquelas que “falam” às vivências de cada um.

### *Entidades*

Historicamente, as entidades são o segmento mais tradicional da política de assistência. Há organizações que surgiram anos antes da instituição do campo da assistência social como política pública, sendo que algumas estavam relacionadas às atividades de benemerência e caridade, inclusive vinculadas a igrejas e credos.

As entidades, ou as organizações da sociedade civil (OSCs), foram em certa medida apontadas como sendo a tradução na prática de um pensamento que considerava a assistência social como complementar e periférica, destinada aos excluídos, cuja prestação era seletiva, caritativa e não obrigatória (Draibe, 1989; Menecucci; Gomes, 2018), e, por isso, uma política insuficiente e com graves discontinuidades.

Essas entidades tiveram que se adaptar ao novo formato da política e se submeter a regras de atendimento e prestação de serviços ditadas pelo poder público (Brettas, 2016). Processo que ocorre desde o fortalecimento do Suas, com a tipificação dos serviços socioassistenciais<sup>7</sup> e outras

---

<sup>7</sup> Resolução n. 109, de 11/11/2009, do CNAS aprovou a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, normativa que padroniza nacionalmente os serviços de proteção social básica e especial.

iniciativas. Observa-se que, dentro dos segmentos representados, as entidades são mais estruturadas e dispõem de maior disponibilidade de recursos. No entanto, conforme relatos, no momento anterior, quando os processos acima descritos – regras e tipificação – ainda não tinham avançado, tampouco a atuação dessas organizações estava institucionalizada dentro do campo da assistência, esse segmento enfrentava alguns problemas de legitimidade, no sentido de as entidades estarem mais interessadas em advogar por aumento de recursos do que exatamente em defender a melhoria dos serviços e do atendimento à população. Mas esse momento parece superado. Há o reconhecimento de que as entidades são fundamentais na prestação de serviços socioassistenciais, em uma perspectiva de complementaridade com a prestação estatal.

Então, desde 2006 nós conseguimos, por enquanto, ter essa unidade, quebrar esse paradigma de que as entidades são serviços, que recebem do governo, então votam com o governo, né. Então nós quebramos isso (Entrevista 2 – Entidades).

Outra questão relevante é a assimetria de poder quando se compara com os outros segmentos da sociedade civil representados no CNAS. Algumas entidades, pelo largo histórico de serviços prestados e pelo pioneirismo de várias ações, possuem redes estabelecidas inclusive com poderes instituídos. Como analisa uma das entrevistadas:

[...] tem um conjunto de organizações que têm força e musculatura para dialogar com qualquer governo, independente da coloração que ele tenha. Por exemplo, a Ascar, Instituto Ayrton Senna, o Pestalozzi, as Apaes etc. são entidades que têm entrada tanto no Executivo como no Legislativo. Tem determinados parlamentares que defendem elas (Ator Governamental – SNAS).

Então a gente procura o Fórum das Instituições Filantrópicas, nós procuramos mobilizar e buscar apoio. Então essas grandes que são bastante reconhecidas, elas somam esforços e, assim, a gente tem bastante proximidade (Entrevista 5 – Entidades).

O maior poder econômico e de abrangência das entidades, eventualmente, teria consequências para a representação dos outros segmentos. Nos conselhos municipais e/ou estaduais, principalmente, alguns usuários, por exemplo, são representados por organizações sociais que na verdade

realizam trabalho de atendimento socioassistencial dessas pessoas. Sendo que, em alguns momentos, há conflitos ou diferenças de perspectivas ou até mesmo pontos de vista antagônicos entre alguns desses atores:

O que o movimento social... por exemplo, vamos pensar o Movimento Nacional da População de Rua e a Caritas brasileira. A Caritas brasileira é uma entidade que presta serviços, em muitos lugares, voltados para a população de rua. E o Movimento da População de Rua é o movimento que tem missão de organizar a população de rua para a luta e para a defesa dos direitos *tarara, tarara, tarara*, né. Em algum lugar isso se choca. Em algum lugar eu reclamo da comida... Eu reclamo da comida que é paga com dinheiro público, mas que é ofertada pela mão do trabalhador da Caritas (Entrevista 6 – Usuários).

### *Usuários*

O **Usuário** é percebido como um segmento ainda em formação. Sua dificuldade de organização provém de uma menor organicidade, da falta de mecanismos de articulação e por representar um enorme contingente de pessoas, interesses e disputas. Esse segmento é representado pelos usuários, pessoas em situação de rua, LGBT+, desabrigados, populações tradicionais – indígenas, ciganos, entre outros –, enfim, populações que apresentam vários tipos de vulnerabilidades e que, por vezes, sofrem de forte exclusão social. A partir dessa complexidade, o governo – em um processo que amadureceu ao final da gestão do governo de Dilma Rousseff (PT), a partir de 2015 – incentivou a formação de fóruns de usuários, visando à organização desse segmento.<sup>8</sup>

E o próprio Fórum dos usuários também, nos últimos anos, começou a fazer muitas formações, muitas capacitações nos âmbitos municipais, estaduais, né, no Fórum Nacional, trazendo gente pra falar com o usuário, buscando assessoria pra esses usuários (Entrevista 4 – Entidades).

---

8 O Fórum Nacional de Usuários do SUAS foi instituído durante a Reunião Descentralizada e Ampliada do Conselho Nacional de Assistência Social, realizada em Salvador, em novembro de 2014. São poucas as informações disponíveis. O *site* do movimento (<https://forumusuariosuas.wordpress.com>) foi atualizado pela última vez em 2017.

A menor institucionalidade se reflete até na dificuldade de se aproximar dos processos decisórios, de compreender as rotinas e as lógicas da administração pública.

Eu acho que a burocracia dos conselhos também compromete muito, né, a participação. As questões técnicas são um impedimento pra participação dos usuários. Que até o usuário entenda o que é que tá sendo discutido ali... (Entrevista 4 – Entidades).

Na palavra de um representante dos usuários da política:

Então pra mim era muito... eu tinha muito medo de assistente social, eu tinha muito medo de chegar nos serviços públicos na época, porque eu sofri muito. No albergue onde eu tava, fui chamado de ladrão. Por que eu tô te relatando isso? Porque é importante até pra gente saber como eu cheguei a ser conselheiro, né, de que forma eu cheguei a ser conselheiro, né. Então eu sofri muita violação de direitos, muita violação de direitos. Então eu queria saber onde se aprovavam as coisas, como é que se fazia política pública de verdade (Entrevista 6 – Usuários).

No entanto, há um reconhecimento de que esse segmento tem se apropriado rapidamente dos processos e, até pela vivência e reconhecimento da realidade, tem forjado lideranças, que foram centrais e fizeram a diferença, mesmo em face de toda a dificuldade imposta pela pandemia, que dificultou sobremaneira a participação desse segmento:

Mas estamos vendo aí, cada vez mais, principalmente entre os usuários, lideranças surgindo. Lideranças de perfil diferente surgindo e vindo pra discussão da política (Entrevista 8 – Trabalhadores).

A Aldenora, que é a nossa vice-presidente, que é da sociedade civil, esteve presidente do Conselho, muito bem articulada, então ela sabia como fazer a pressão. A partir dessas conversas que nós fazíamos, ela sabia os caminhos, né, pra poder garantir que a gente, ainda que não conseguisse pautar ou não fosse do jeito que a gente gostaria, que precisava, mas a gente conseguia, pelo menos, colocar ali na listinha do que tinha que ser discutido na presidência ampliada (Entrevista 9 – Trabalhadores).

A Aldenora é representante dos usuários e foi reconduzida à vice-presidente. Então a Aldenora é nossa interlocutora com o governo

e dentro do grupo também. Ela tem um papel fundamental nessa articulação (Entrevista 5 – Entidades).

### *Trabalhadores*

Os **Trabalhadores**, possivelmente, são o segmento mais difícil de conceituar, principalmente pela diversidade do público que representa, pela variedade de situações que esses profissionais lidam no seu dia e dia a partir das suas múltiplas formações.<sup>9</sup> Conforme explica um dos representantes dos trabalhadores:

São onze categorias, onze categorias de nível superior podem ser trabalhadores da Assistência Social. Assistente social, psicólogo e advogado são os básicos que estão ali dentro. Mas as outras categorias, pedagogo, fisioterapeuta, então tem a possibilidade, conforme a riqueza e as expertises e as características de cada projeto, de cada região, usar todos esses... antropólogo, estatístico (Entrevista 8 – Trabalhadores).

Além dessa diversidade, os profissionais da assistência são submetidos a uma realidade complexa e a demandas sociais bastante variáveis e em algumas vezes imprevisíveis, como ocorreu com a própria pandemia ou em eventuais desastres naturais que afetam determinadas comunidades. Para atender toda essa diversidade é necessário formação continuada para qualificar a atuação. Lembrando que o atendimento cotidiano ocorre na ponta, onde efetivamente os serviços socioassistenciais são ofertados. Como salienta a entrevistada abaixo:

Bom, aí você tem que discutir... a valorização se dá através da formação, da aprovação permanente. Não é só formar, você formar ou pegar os profissionais do nível superior, não, você tem também de nível médio, você tem de nível básico, que você precisa também qualificar para essa política. Essa política não pode ser uma política estável, fixa, ela tem que variar de acordo com a necessidade das pessoas, da população, da economia do país, do perfil (Entrevista 9 – Trabalhadores).

---

9 Ver Resolução CNAS nº 17 de 20/06/2011.

O vínculo de trabalho também varia: pode ser tanto com os estados e municípios como com as Entidades.

Eles têm essa vivência do que é o trabalhador lá na ponta. E o que eles trazem sempre é a questão mesmo da não valorização do profissional da área da assistência, que é uma coisa muito séria, né. Há um sucateamento dessa área da assistência, o profissional (Entrevista 3 – Usuários).

As principais críticas feitas pelos representantes da sociedade civil estão relacionadas ao foco nas “lutas corporativas”, por melhoria de salários, de condições de trabalho etc. Por exemplo, durante a pandemia, a vacinação prioritária dos trabalhadores da assistência e o fornecimento de equipamentos de proteção foram priorizados pelo segmento. Outra questão é o vínculo que os representantes dos trabalhadores têm com as principais centrais sindicais, o que afastaria a participação de profissionais autônomos. É necessário lembrar que isso acontece, em grande parte, em função das regras de representação, que estabelecem condições que acabam por determinar como essa representação é escolhida:<sup>10</sup>

Trabalhadores também têm pautas específicas, né, ligadas à questão trabalhista (Entrevista 2 – Entidades).

Eu sempre cobrava muito dos trabalhadores porque só a CUT e as Centrais Sindicais estavam no Conselho e você não conseguia encontrar nunca, em nenhum mandato ali, um assistente social, por exemplo, um psicólogo, assim um profissional da ponta (Entrevista 6 – Usuários).

O Fórum de Trabalhadores e Trabalhadoras do Suas (FNTSUAS) também é apontado como relevante para a articulação das várias categorias:

É uma forma que nós encontramos, né, de organizar os trabalhadores pra fazer as lutas, né. Esse é o nosso espaço primordial, os Fóruns

---

10 Resolução da CNAS nº 06, de 21 de maio de 2015, em seu Art. 2, III, fixa como critério que, para ser uma organização representativa dos trabalhadores do Suas e, por conseguinte, poder concorrer às eleições do CNAS, deve-se: “ter formato jurídico de sindicato, federação, confederação, central sindical, conselho federal de profissão regulamentada ou associação de trabalhadores”.

dos Trabalhadores, tanto nacional quanto estadual, né. Em dezesseis estados que têm funcionado (Entrevista 7 – Trabalhadores).

De forma resumida, os segmentos representam diferentes perspectivas do que os fóruns participativos trazem para a política da assistência. Um resumo desses relatos seria que as entidades são relevantes por conhecerem o cotidiano da prestação dos serviços socioassistenciais e por, em muitos casos, trabalharem com situações e públicos específicos. Dessa forma, são relevantes para detalhar e melhorar o atendimento aos vários públicos da assistência. No entanto, os entrevistados criticam a *advocacy* autointeressada por aumento no financiamento das ações que são prestadas via as próprias entidades.

Os usuários seriam os mais legítimos, tendo em vista o público que representam, especialmente considerando que, ao longo dos anos, o CNAS passou a incorporar as pessoas de movimentos sociais e usuários efetivos da política de assistência como seus representantes. A crítica está voltada à grande dificuldade de organização, em função das várias vulnerabilidades. Além disso, como consequência do vasto público da assistência e de suas diferentes precariedades, o número de representantes é considerado pequeno para dar conta de verbalizar todas as demandas desses mais diferentes públicos.

Por último, os trabalhadores se mostraram o segmento mais disperso. Entendemos que essa falta de clareza reside em três aspectos. Primeiro, na própria diversidade de profissionais que compõem a prestação de serviços socioassistenciais, que vão de assistentes sociais a psicólogos, passando por terapeutas ocupacionais, educadores sociais, pedagogos, entre outras categorias profissionais de nível superior e médio. O segundo ponto é que esses profissionais trabalham tanto diretamente sob a gestão estatal, principalmente, dos municípios nos Cras e Creas, como nas entidades socioassistenciais. E uma terceira questão mencionada por algumas entrevistadas, mas também bastante evidente quando se analisa a composição do CNAS, é que muitos dos trabalhadores vêm de centrais e sindicatos dos trabalhadores e podem, eventualmente, não ter vivência nos serviços socioassistenciais. No entanto, paradoxalmente, há o reconhecimento de que, até pela capacidade de articulação via movimento sindical e fórum dos trabalhadores, esse segmento tem aportes relevantes ao conseguirem compreender como funcionam os serviços na ponta. A questão corporativa, tal no caso das entidades, também é um ponto a ser considerado na sua forma de atuação.

## Estratégias para enfrentar o desmonte: atuação conjunta e por segmento

Como anteriormente analisado o Conselho funciona a partir de representantes da sociedade civil, e no contexto turbulento, esses se articularam com os representados de forma a fortalecer suas posições. Perante os eventos adversos há uma preocupação de se realizar esses contatos mais permanentes em um esforço para a manutenção das respectivas redes informadas e ao mesmo tempo formular estratégias para as reuniões presenciais ou virtuais:

Sempre nós temos os nossos movimentos. Por exemplo, o Movimento Nacional de Entidades tá lá. Tá a Fenapaes, tá a Fenapestalozzi, tá a Febraeda, várias redes. Tem a Rendas Brasil, tem o Febas (Entrevista 5, Entidades).

[...] é a articulação com a sociedade civil, assim. Não tem outro caminho que não sejam a articulação e o fortalecimento da sociedade civil. Sejam os segmentos, assim, as entidades lá com os movimentos que eles têm, os usuários com os movimentos de fóruns dos usuários e nós trabalhadores, assim, por meio dos fóruns, né, as nossas entidades também. Mas não tem outro caminho senão a gente se articular e fortalecer dentro da sociedade civil (Entrevista 7, Trabalhadores).

Mas, na verdade, o que ensinou, quando me deram essa missão da assistência social, aí como eu não conhecia, eu tive que me aprofundar e participar dos debates da militância, né. Aí a gente começou a avançar, porque, na verdade, cursos superiores não têm essa parte de controle social ou específico de algumas ações que a gente realiza no dia a dia nessa... voltado pra política (Entrevista 2, Entidades).

Interessante observar que os usuários ampliaram o foco dessa articulação para além do “segmento”. Trata-se de uma luta que deve envolver toda a sociedade:

Política é que nem feijão, só cozinha na pressão. E se a sociedade não tiver organizada pra pressionar o governo, nada vai acontecer, né. Então a gente precisa tá organizado. Não é organizado de ir lá fazer um cartazinho, escrever. Não. É politizado. É saber quanto que custa o quilo do arroz, como diz Bertolt Brecht. É pra ver o quanto custa o quilo do feijão. O seu gás hoje que tá aumentando. Então ele precisa

participar dos Conselhos de prédio, de bairro, da comunidade, da rua, né. Discutir, debater (Entrevista 1, Usuários).

Buscamos aprofundar as ações mais concretas a partir dos vários momentos do desmonte ou choques elencados. Por exemplo, recorrer a outras instâncias e atores para a defesa do Suas sempre foi um caminho. A parceria entre o Ministério Público e a assistência social esteve sempre presente, caracterizando-se este como um fórum recorrente na defesa dos direitos dos públicos atendidos pela assistência social, como processos de concessão ao BPC, atendimento adequado à população em situação de rua, além da defesa do próprio sistema, inclusive dos fóruns deliberativos. A própria Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n. 8.142/930), em seu artigo 31, atribui ao Ministério Público o dever de zelar pelo cumprimento das normas definidas para o adequado funcionamento do Suas. Documentos do MP também asseveram que ele deve ter “legitimidade ativa para atuar na busca da estruturação adequada da rede socioassistencial” (Brasil, 2017).

No entanto, após esse período de desmonte, inicialmente muito baseado no desfinanciamento da política, outros atores passaram a ser foco dos esforços da sensibilização e articulação da sociedade civil. Conforme entrevistas, exploradas na sequência, o Legislativo vira alvo das demandas, e a partir desse momento assume papel ativo, instituindo inclusive comissões e frentes parlamentares para o acompanhamento específico dessa política.

### *Legislativo: mudança de arena para conter o desmonte*

Pelos relatos, o desmonte orçamentário gerou convergência entre todos os segmentos, inclusive os representantes do governo, diante da necessidade de atuar para minimizar o problema. Quando se trata de falta de orçamento, “estamos todos juntos” (Entrevista 2 – Entidades). Nesse *todos* cabem os representantes governamentais, os da sociedade civil, mas também o Congemas e outros órgãos que congregam os interesses dos estados e municípios. Esse movimento se concretizou a partir da escassez de recursos e levou os movimentos a buscarem parcerias e interlocuções para além do Executivo.

Aí foi buscar outros parceiros para além do que a gente tava acostumado. A gente começou a ver que o Legislativo era um parceiro.

Então a gente saiu daquele universo de só vamos nos unir enquanto sociedade civil, vamos fazer movimentos fora, campanhas e vamos pra rua, não. Vamos fazer outra coisa agora, né. Então vamos começar a buscar o Legislativo. Então a incidência política começou a fazer parte do Conselho, do dia a dia do Conselho. O acompanhamento da legislação, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Congresso, né. Visitas aos senadores e visita aos deputados, trazer o senador, trazer o deputado pra dentro do Conselho. Então foram movimentos que o Conselho começou a descobrir que precisava fazer. Porque se você quer mexer em orçamento, se você quer trazer dinheiro pra assistência, porque basicamente era isso que era o mais importante, então você tem que ir lá em quem vai votar esse orçamento. Você tem que mostrar pra ele o prejuízo que ele vai causar se ele não apoiar aquela causa ali. Ele precisa entender aquilo, né. Então a gente ganhou um outro aliado, né. A gente começou a buscar outros aliados fora do nosso circuito comum. Então acho que isso que foi um grande diferencial a partir do tempo do Temer, realmente (Entrevista 4, Entidades).

Em novembro de 2015, ocorreu o lançamento da Frente Parlamentar da Assistência Social, com o objetivo de defender e aprimorar o campo, presidida pelo deputado federal Raimundo Gomes de Matos (PSDB-CE). Em 2017, o deputado Danilo Cabral (PSB-PE) lança a Frente Parlamentar de Defesa do Sistema Único de Assistência Social, a qual é relançada em 2019.<sup>11</sup> Notícias retratam que a preocupação central no relançamento da Frente eram a recomposição orçamentária e a garantia de recursos para a expansão do sistema.

As frentes se instituem para o combate ao processo de desfinanciamento da política, que já se fazia sentir desde 2015. Em entrevista, o deputado Danilo Cabral (PSB-PE) informou que uma das prioridades da frente é “recompor ou adequar” os recursos ao Suas.<sup>12</sup> Ao longo do tempo, os temas tratados pela Frente vão se ampliando para além de apenas a questão do financiamento, tornando-se relevante para o debate do BPC, do Cadastro Único, do PBF, entre outros temas do campo. Esse deslocamento das

---

11 Essa trajetória consta de várias notícias, disponíveis em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/agosto/frente-parlamentar-em-defesa-da-assistencia-social-e-instalada-na-camara-dos-deputados> ou em <https://www.psb40.org.br/noticias/danilo-cabral-lanca-frente-parlamentar-em-defesa-da-assistencia-social-nesta-terca-feira-24/>.

12 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/radioagencia/555862-frente-parlamentar-em-defesa-do-sistema-unico-de-assistencia-social-e-relancada-na-camara/>.

articulações do Executivo para o Legislativo, e eventualmente o Judiciário como estratégia de resiliência, também foi percebido em outras políticas, como na saúde (Almeida; Vieira; Kashiwakura, 2020) e na política a favor do aborto, explorada por Vieira neste livro.

Essa alternativa se tornou uma forma extrema para reverter o quadro em que a redução de recursos significa, em última análise, impossibilidade de atendimento da população em vulnerabilidade.

Mas há muito tempo você já via [que] no Conselho era somente a palavra manutenção, quando não suspensão. Você via somente a palavra manutenção. Nunca mais eu consegui ler num documento do Conselho a palavra expansão, né, nunca mais. Nunca mais...Virou uma pauta de manutenção. E manutenção do essencial do essencial. Os Centros Pops, por exemplo, fecharam as portas, né. Muitos serviços deixaram de ser executados, serviços que vinham sendo expandidos, né, passaram a ser apenas mantidos e depois, na verdade, acabaram fechando a porta (Entrevista 6 – Usuários).

Os membros do Conselho também têm atuado em conjunto em visitas ao Congresso Nacional e suas comissões, como a de Seguridade Social, de forma a pressionar por determinadas pautas. Ultimamente, as articulações com o legislativo se concentram no trâmite da PEC 383/2017. Trata-se da tentativa de estabelecer recursos mínimos e uma parcela de repasse do orçamento obrigatório para o financiamento da Assistência Social, a exemplo do que é feito para os campos da saúde e educação.

### *Reação ao desmonte explícito*

As reações às ações concretas de desmonte foram explícitas. Uma reação mais estruturada foi a organização da Conferência Nacional Democrática da Assistência Social, em 25 e 26 de novembro de 2019, cujo tema foi: *Assistência Social: Direito do Povo com Financiamento Público e Participação Social*. Para aquele ano estava prevista a Conferência Nacional Extraordinária,<sup>13</sup> no entanto, a mesma foi cancelada. O Ministério avaliou que havia pouco tempo para consolidar as decisões do Conferência anterior, ocorrida em 2017. A partir do cancelamento e à margem da participação

---

13 A LOAS – Lei. 8.742/1993, art.18, VI – estabelece que a cada quatro anos seja convocada ordinariamente a Conferência Nacional. Mas, desde 2003, as conferências foram convocadas extraordinariamente também a cada 2 anos.

e condução do Governo Federal, atores da sociedade civil, apoiados por alguns governos subnacionais, organizaram a Conferência Democrática:

Um dos primeiros atos de enfrentamento, atitude de enfrentamento, [foi] nós fazermos a Conferência Democrática, né. Porque uma das coisas que tentaram foi engessar o Conselho Nacional, foi colocar lá na presidência alguém ligado ao governo. Direito deles! Mas ele dava a sua interpretação das normativas lá. Então um dos primeiros embates foi esse... Nós conseguimos realizar a Conferência Nacional Democrática, que foi, assim, um momento muito importante. Porque firmou ali a nossa luta contra o desmonte da política. E, de lá pra cá, nós viemos assim com muito esforço da nossa presidente tentando fazer com que o Conselho pelo menos funcione... (Entrevista 8 – Trabalhadores).

Observa-se aqui uma ruptura na lógica da condução dos conselhos e conferências, antes de maior alinhamento entre sociedade e Estado. Por isso, atores mais tradicionais que foram ativistas da instituição dos Suas e acompanharam a construção das instituições, ou seja, ativistas históricos do campo da assistência social, questionaram, ou melhor, não se envolveram diretamente na sua realização. O relato abaixo traz o entendimento de uma ativista que foi entrevistada em outro momento, mas que faz a reflexão:

Só não fui nessa última que foi considerada a Conferência Democrática Nacional. Sinceramente? Eu não fiz esforços para ir porque eu achei que foi um pouco na contramão. A vida inteira a gente reafirmou que a Conferência e que a Política de Assistência Social e o Suas têm a responsabilidade estatal. Ela tem a corresponsabilidade, porque é isso que modifica a ação social lá atrás. Que eu inclusive trabalhei nela na minha profissão. Você repassar recurso para o outro fazer é mais cômodo. Então, para mim, a grande diferença da assistência e do Suas é, realmente, de fato, o compromisso e a responsabilidade estatal na condução. Aí quando o governo não propõe fazer a Conferência, a Sociedade faz. Para mim não é uma Conferência, é um movimento articulador, legítimo, mas com uma característica mais de Fórum e não de Conferência. Por achar assim eu também não fiz esforço de ir, não. Eu poderia acompanhar a distância como acompanhei, como vejo os resultados. Mas, para mim, Conferência tem que ter o peso da responsabilidade do governo junto. Porque senão ela não se constitui como política pública, né? (Assistente social, ativista da assistência social, filiada ao PT,

trabalhou por mais de 5 anos na SNAS, saiu como consequência do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff).

O fato de a Conferência Nacional não ter tido participação do governo federal teve como consequência que seus resultados não são considerados para os acompanhamentos e deliberações da política. Como explicado abaixo:

Ele não participou dessa Conferência, foi uma conferência popular, né, da sociedade civil, né, organizada. O Congemas participou... Mas a secretaria do governo, representada pelo Ministério, não participou. E também não reconhece, até hoje não reconhece [...] o que veio da Democrática Nacional, como documento, assim, a gente não lidou mais com isso. Tem uma comissão que faz acompanhamento e monitoramento das Conferências, tem todo um relatório, tal [...] Mas a nossa da Conferência Democrática não foi tratada, não. Não. Nem pra 12ª agora... não foi citada dentro dos documentos, dos informes dessa Conferência Nacional desse ano (Entrevista 7, Trabalhadores).

A Democrática acabou tendo resultados. Só que assim, esse governo é esperto, né. Ele... nós temos um monitoramento das deliberações das Conferências, da 11ª Conferência... (Entrevista 2 – Entidades).

A Conferência Democrática retrata o momento de resistência da sociedade civil em relação à desarticulação e ao desmonte do processo decisório compartilhado. Os resultados dessa conferência só passam a ser considerados no terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando o CNAS aprova a incorporação das decisões da Conferência Democrática ao acompanhamento que se faz dos processos conferenciais (Brasil, 2023). Em 2015, apesar da falta de reconhecimento naquela ocasião, essa ação foi relevante para dar visibilidade ao processo de desmonte da participação, sendo que o processo preparatório dessa conferência ocorreu em vários municípios e estados, até mesmo com o apoio de governos locais.

O momento posterior não foi mais simples. A postura menos permeável do governo, que havia começado no governo Temer, prosseguiu na gestão do presidente Jair Bolsonaro e acabou por funcionar como um aglutinador, impactando as estratégias da sociedade civil. Os relatos apontam para a necessidade de construir uma unidade de posicionamento dentro dos três segmentos da sociedade civil:

Nós tivemos muitas dificuldades até agora nesse primeiro semestre, lá no CNAS, na questão da condução da presidência, assim, um pouco, bastante autoritária. Então nós tivemos bastante dificuldade com a condução, assim, de desrespeito mesmo com a sociedade civil, uma pessoa autoritária. Foi chamado, assim, sabe, foi quase bloqueada a reeleição dele, se ele não mudasse, entendeu? Cerceava a fala nesse sentido. Tinha cerceamento de fala, limitada. Não a questão do tempo, mas era bem difícil, assim. A condução, de modo geral, bem autoritária. De chamar a atenção, de ser chamado a atenção, assim, de a gente falar mesmo, de deixar... tá tudo em ata, gravado, porque, enfim, a gente também não deixava barato (Entrevista 7, Trabalhadores).

Então, diante dessa conjuntura, e tendo em vista a necessidade da unidade da sociedade civil, muitas pautas comuns... que nem nessa gestão... então, é combinado entre os três segmentos pra fechar junto, né. Aí a gente debate nem que saia na mão, mas que tenha uma pauta comum da sociedade civil. É claro que tem interesses, interesse é forte, demandas, demandas de cada segmento que eles vão defender. E sendo bem justificado, dentro da sua unidade da sociedade civil, a gente fecha junto no plenário e tenta encaminhar, mesmo diante... porque hoje a presidência é do governo. Voltou do governo. Então, a gente precisa ser bem estratégico. Porque se for para o enfrentamento maior, há uma probabilidade de você ter um percentual bem menor de conquistas (Entrevista 2, Entidades).

Todo um processo de desmonte. Você... não que eles vêm pra dentro pra tomar o Conselho, muitas vezes eles saem pro Conselho ficar esvaziado. Era uma estratégia... porque mesmo... porque, assim como o governo tem a condição, como a sociedade civil tem condição de pautar, o governo também tem. Ele também tem posição. E às vezes mais argumentos inclusive pra colocar uma matéria em pauta. E mesmo quando a sociedade civil pauta, essa matéria é discutida, ela é burilada, ela é retocada, ela ganha contornos governamentais, às vezes (Entrevista 6, Usuários).

Então o CNAS resistiu nesse momento. Mas se a sociedade civil não se fortalecesse, não se unisse, seria difícil (Entrevista 5, Entidades).

### *Estratégias para o enfrentamento da pandemia*

Como dito, anteriormente, a pandemia da covid-19 transformou as reuniões do CNAS em virtuais, processo que também estava previsto no

Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019. Nesse momento, os meios digitais se tornaram centrais para o processo de articulação entre os coletivos dos segmentos.

A gente tem um grupo, né, tem um grupo de WhatsApp, porque ali é Brasil, né, é Brasil. E a gente sempre leva essa discussão no grupo, entendeu? Até porque é necessário, né. Eu acho que isso que é o importante, né, você dar esse *feedback*, né (Entrevista 3, Usuários).

E a gente sempre procura discutir tudo o que a gente tá passando, enfrentando nesses espaços, com esses grupos, né. Então a gente tem, eu falo que grupo de WhatsApp hoje não para um minuto, né (Entrevista 5, Entidades).

A desarticulação das decisões e as dificuldades de coordenação entre esses atores parecem ser a tônica, e a covid-19, naquele momento, acaba sendo uma forma de desmantelamento da própria política, com impactos na sobrevivência da população:

Em outros locais a gente sabe que nada foi feito, que na verdade a população ficou entregue à caridade da igreja mesmo, dos grupos que trabalham na rua (Entrevista 1, Usuários).

Paradoxalmente, no entanto, a pandemia contribuiu para dar visibilidade para a assistência social ao mostrar como essa política poderia ter atuado para a redução das vulnerabilidades:

A pandemia deixou muito claro o desmonte que a gente tava sofrendo, né. Porque a pandemia trouxe à luz aquilo que nós, que militamos nessa área e muitos profissionais da área, responsáveis, trabalhadores, já [vínhamos] denunciando, que era o desmonte do ponto de vista do financiamento, de recursos humanos, de estrutura, de não valorização, de não reconhecer o papel que essas políticas tinham pra sociedade e a própria forma irresponsável como a população foi tratada, criminosa até, como a população foi tratada. Então não tem absolutamente nada, nada. A cada ano a situação foi piorando (Entrevista 9 – Trabalhadores).

Nesse momento de desarticulação, mais uma vez o Congresso Nacional foi relevante para minimizar os efeitos da crise, principalmente, em função da rápida aprovação do Auxílio Emergencial. Essa ação foi

relevante e central para mitigar a falta de renda de trabalho, dificultada em função da restrição de mobilidade. No entanto, diante da urgência e do processo não houve o adequado envolvimento dos fóruns de compartilhamento de decisão – CNAS – e de gestão descentralizada – Congemas, CIT etc. – acarretando dificuldade de implementação, já que a “ponta”, os municípios, não tinha informações claras de como esse benefício funcionaria (Ipea, 2016, 2018).

Outro ponto importante é observar a relação e a dependência que as decisões dos conselheiros têm em relação às análises e temas que os representantes governamentais trazem para o Conselho. A mudança na atuação dos atores estatais pode significar a perda ou, eventualmente, uma maior interação e, por conseguinte, um ganho para o processo decisório (Direito, 2021). Assim, quando esses não conduzem as informações adequadas para o Conselho, a atuação da sociedade civil pode ser prejudicada.

O governo apresenta pro CNAS os recursos extraordinários que foram repassados pras ações do covid. Só que, como ainda não teve nenhuma prestação de contas dos municípios e dos estados, então a gente não tem ainda nem noção de como isso aconteceu. Se aconteceu bem, se aconteceu mal, se não aconteceu. O debate é que os recursos extraordinários estão virando ordinários. Então o que era pra ser pra execução dos serviços tão cortando, tão reduzindo e os recursos extraordinários tão usando pra cobrir a manutenção, né. Isso a gente tem noção. Teve um grupo, acho que é GT Covid-19, criado pelo CNAS e mesa diretora, mas eu ainda não vi efetividade em relação à questão (Entrevista 2, Entidades).

Nós sabemos que a prática é neutralizar participação. E mesmo sendo online, tu vê o constrangimento de representante do governo, de gente boa, de gente até boa que tem lá, porque sabe que tão fazendo parte de um jogo [palavrão], filha da mãe, pra acabar com o controle social. Mas a pior, a pior, eu vou te dizer, acho que eles estão juntos (Entrevista 8 – Trabalhadores).

Dessa forma, o momento anterior *pré-impeachment*, quando o Conselho tinha papel decisório definido e aceito por todos os membros, deixou as suas marcas. Vários representantes governamentais atuavam na política antes e depois do *impeachment*. Assim, mesmo sobre novas orientações, alguns se sentiram pouco confortáveis e, como caminho possível de pesquisa, seria relevante avaliar quais estratégias os atores governamentais

colocaram em marcha até em um processo de resistência. Estudos apontam que o alinhamento de projetos políticos e ação burocrática não é automático ou garantido, principalmente em contextos de retrocesso democrático (Lotta *et al.*, 2023).

### **Considerações finais**

A conexão entre a literatura de participação institucional e a de *policy change* nos ofereceu as lentes analíticas para avaliar tanto as estratégias de desmonte perpetradas pelo governo federal, como a maneira em que a sociedade civil se adapta e inova para garantir sua influência na política de assistência social. As estratégias adotadas, conforme analisado acima, se revelaram parcialmente eficientes, já que, em última análise, a política de assistência social se manteve, em certa medida, nos moldes em que ela foi pensada, ou seja, apesar do contexto turbulento, houve resiliência institucional, no sentido de se manter o espaço participativo como importante na discussão da política e na denúncia dos desmontes promovidos pelo governo federal. O adjetivo parcial, no entanto, é adotado para dar conta dos esvaziamentos e do enfraquecimento político do Conselho enquanto fórum deliberativo e do subfinanciamento da política, que impactaram e limitaram o desempenho das políticas em momentos específicos. No entanto, é possível perceber que houve poucas mudanças de regras e normas que poderiam descaracterizar definitivamente a política pública e participativa.

No que se refere às estratégias adotadas, do ponto de vista do funcionamento interno do Conselho e da atuação da sociedade civil, as entrevistas apontam para a ampliação da mobilização entre os segmentos e para as tentativas de ampliar as parcerias com atores do campo e com os representados. Os representantes acionaram, informaram e debateram com os representados, de forma a dar transparência, mas também como maneira de fortalecer o próprio processo de representação, em um momento em que o CNAS estava em xeque. Já do ponto de vista da articulação externa, sem dúvida, os momentos de choque tiveram um efeito aglutinador e de coordenação das demandas, apesar das diferenças dos segmentos. A união da sociedade civil em relação a determinadas pautas se mostrou relevante para a continuidade da política. A articulação com o Legislativo, especialmente por meio das frentes parlamentares, foi central para combater as mudanças estruturais em algumas faces da assistência social, como desmonte do

Cadastro Único ou do BPC, entre outras tentativas. Dessa forma, o estudo revela outras frentes de análise que merecem estudos mais minuciosos, como as relações entre os fóruns participativos e o Legislativo e, tal qual o capítulo de Anne Karoline Vieira sobre o feminismo, o papel das próprias frentes parlamentares e suas dinâmicas na defesa das políticas públicas.

Lembrando que, em relação ao orçamento, várias vezes os representantes governamentais do CNAS – especialmente provenientes dos níveis locais e estaduais – também atuaram no Legislativo para levar adiante a pauta de complementação de verba para a política. Possivelmente, a partir dessa perspectiva de uma relação histórica de atuação conjunta entre atores estatais e não estatais que marcam o campo da assistência social é que se pode compreender a dificuldade que os atores não estatais tiveram para se contrapor de forma mais efetiva ao desmonte interno ao CNAS promovido pela parte antes aliada, que utiliza processos administrativos para minar o processo deliberativo, como a adoção da Conjur como fórum de validação das decisões. Apesar de os atores sociais conseguirem perceber a instituição de uma nova etapa de aprovação, de uma mudança de rotina, da falta de informação para decisão, entre outros aspectos, a dificuldade de explicitar quais foram as estratégias para enfrentamento dessa situação é menos clara e específica. Já quando comparamos com a resposta ao desmonte ativo do CNAS via Decreto n. 9759 e à negativa clara por parte do governo da execução da conferencial extraordinária, é possível perceber a inovação dos atores em propor um processo conferencial distinto, ao mesmo tempo que a partir de adaptações do modelo tradicionalmente implementado nas gestões petistas – a Conferência Democrática.

Quanto ao desmonte específico da política de assistência social que tem reverberações no processo participativo, destacaram-se diferentes formas de desmantelamento ao longo dos últimos anos. A primeira se prenuncia em 2015 e se agrava com a adoção dos tetos de gastos via Novo Regime Fiscal, que entra em vigor em 2017. Esse processo gera severo desfinanciamento da política (Paiva *et al.*, 2016). Para fazer frente a esse cenário, a principal estratégia adotada foi a busca por coalizões de defesa constituída por atores para além do Executivo federal.

Os dois outros processos do desmantelamento se encontram imbricados em função da sua proximidade temporal. O primeiro está relacionado ao desmantelamento expresso e público dos processos participativos, via edição do Decreto n. 9.759. O segundo, gerado por circunstâncias externas

ao campo: a pandemia. De certa forma, fruto de ambos, a consequência será o fortalecimento da coordenação de posições entre a sociedade civil, de forma a dar maior consistência e força às suas demandas, e não ações diferenciadas a depender dos segmentos, como era a hipótese inicial da pesquisa. Isso tanto no que se refere a fazer frente a representantes governamentais mais resistentes, mas também à necessidade de se fazer frente à pandemia dentro do campo. A construção da Conferência Democrática é, possivelmente, a ação mais visível dessas iniciativas, por se tratar da mobilização de estruturas de defesa da política de assistência, incluindo atores da sociedade civil, mas também dos governos subnacionais. Podemos considerar nessa articulação que o repertório de interação, antes colaborativo, passa a ser adotado de maneira contenciosa (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014; Almeida; Vieira; Kashiwakura, 2020), em que as estratégias visam expor e pressionar o Estado para que adote ou realinhe suas ações.

Além disso, a virtualização das reuniões como consequência da pandemia serviu de laboratório para a adoção desse formato de forma mais definitiva. As dificuldades se tornaram evidentes. Esse formato demanda, por exemplo, conexão e equipamentos que não eram acessíveis a vários conselheiros, o que dificultou ou mesmo impossibilitou a participação dos mesmos. Como consequência, aprofundaram-se as desigualdades na participação, possibilidades de fala e acompanhamento dos trabalhos realizados. Os pontos positivos se restringem a uma maior visibilidade das audiências, visto que essas passam a ser transmitidas pela Internet, além de ficarem gravadas.

Este estudo sinaliza que a reação da sociedade civil foi mais claramente articulada diante dos desmantelamentos ativos, mas também por *default* devido às consequências diretas sobre a política e indiretas no CNAS, especialmente considerando os representantes governamentais afetados na execução da política pública. Nesses casos, foi preciso ir além do conselho, por exemplo, Conferência Democrática e Legislativo. Por outro lado, quando esse desmonte ocorreu nos meandros, nas práticas burocráticas, nas formas de condução dos assuntos dentro dos próprios fóruns, as reações são menos estruturadas, menos evidentes e, por conseguinte, possuem menor potencial de serem alteradas. Entendemos que parte da explicação desse processo está na mudança ocorrida nos representantes governamentais (Almeida; Vieira; Kashiwakura, 2020) que, a partir da mudança político-institucional após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, se

mostraram menos alinhados com os movimentos sociais (Direito, 2021), acarretando, possivelmente, uma reação de maior confronto interno com a sociedade civil, considerando a menor possibilidade de dialogar e construir consensos dentro do Conselho.

Vários dos aspectos levantados necessitam de aprofundamento. Por exemplo, a relação dos membros do CNAS com o Legislativo e sua capacidade de articulação nessa Casa, considerando inclusive a diferença desses segmentos representados, merece um olhar mais detalhado. De igual forma, compreender as práticas e reações da sociedade civil aos processos de desmonte de outras políticas também nos permitiria compreender e inclusive estabelecer modelos entre *policy change*, no sentido do desmonte, e estratégias de resistência da sociedade civil inserida no campo.

## **Anexo 1 – Entrevistas realizadas**

<b>Código</b>	<b>Descrição</b>	<b>Data da realização</b>
E1	Representante de Usuários	23 de junho de 2021
E2	Representantes das Entidades	18 de junho de 2021
E3	Representante de Usuários	25 de junho de 2021
E4	Representante das Entidades	14 de junho de 2021
E5	Representante das Entidades	22 de junho de 2021
E6	Representante de Usuários	15 de junho de 2021
E7	Representante de Trabalhadores	12 de julho de 2021
E8	Representante de Trabalhadores	20 de maio de 2022
E9	Representante de Trabalhadores	16 de maio de 2022

## **Referências**

ABERS, R.; VON BÜLOW, M.. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? *Sociologias*, v. 3, n. 28, p. 52-84. 2011.

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, v. 57, p. 325-357, 2014.

ALMEIDA, D. Resiliência institucional: para onde vai a participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher? *Caderno CRH*, v. 33, p. 1-24, 2020.

ALMEIDA, D. R.; VIEIRA, A. K. R.; KASHIWAKURA, G. T. Instituições participativas e repertórios de interação: os Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social no contexto do *impeachment*. *Revista do Serviço Público*, v. 71, n. 1, 2020.

ALMEIDA, D.; CUNHA, E. Brazilian social assistance policy: an empirical test of the concept of deliberative systems. *Critical Policy Studies*, v. 10, n. 3, p. 284-304, 2016.

AVELINO, D. P. Participação da comunidade no Sistema Único de Saúde: juridicidade e controle. In: SANTOS, A.; LOPES, L. *Coletânea direito à saúde: institucionalização*. Brasília, DF: Conass, 1, p. 68-81, 2018.

BAUER, M. W.; KNILL, C.; ECKHARD, S. (ed.). *International bureaucracy: Challenges and lessons for public administration research*. Springer, 2016.

BAUER, M.; KNILL, C. A Conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 16, n. 1. p. 28-44, 2014.

BRASIL. Ata da 314ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS de 09 e 10 de março de 2023. Conselho Nacional da Assistência Social. 2023. Disponível em: [https://www.blogcnas.com/\\_files/ugd/7f9ee6\\_833f1602a7a74ebbfdfcc8f9f7f247e.pdf](https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_833f1602a7a74ebbfdfcc8f9f7f247e.pdf). Acesso em: jul. 2023.

BRASIL. O Ministério Público e o Sistema Único da Assistência Social (SUAS): uma interlocução necessária. Ministério Público do Estado do Ceará. 2017. Disponível em: [http://www.mpcpe.mp.br/wp-content/uploads/2017/03/20180095-Cartilha\\_O-MP-e-o-SUAS-Uma-interlocucao-necessaria.pdf](http://www.mpcpe.mp.br/wp-content/uploads/2017/03/20180095-Cartilha_O-MP-e-o-SUAS-Uma-interlocucao-necessaria.pdf). Acesso em: jul. 2023.

BRETTAS, G. *O papel das organizações da sociedade civil na política pública de assistência social no Brasil: dilemas e tensões na provisão de serviços*. Dissertação de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2016.

CHAGAS, A. M. R.; SILVA, F. A. B.; ARAÚJO, H. E.; CUIABANO, S. M. A política de assistência e participação social: o caso do Conselho Nacional de Assistência Social. *Texto de Discussão*, Ipea, v. 1005, p. 17-55, 2003.

CORTES, S. V. Governança democrática no Brasil: os Conselhos Nacionais de Políticas Sociais. In: MARX, V. (org.). *Democracia participativa, sociedade civil e território*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOC, 2014.

DAGNINO, E. Artigo: Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL*, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004.

DRAIBE, S. As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas. In: IPEA. *Para a década de 90: políticas sociais e organizações do trabalho*. [S.l.]: Ipea, 1989. v. 4.

DIREITO, D. *Dos ventos favoráveis aos contrários: atores estatais, percepções e práticas da participação na Assistência Social (2015 a 2018)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2021. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/43463>. Acesso em: jul. 2023.

DURNOVA, A.; ZITTOUN, P. Les approches discursives des politiques publiques: introduction. *Revue Française de Science Politique*, v. 63, p. 569-577, 2013.

GUTIERRES, K. A. Estudo de trajetórias e interações socioestatais: mútua constituição entre movimento social e a política pública de assistência social. *Lua Nova*, 105, p. 81-114, 2018.

IPEA. *Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, n. 25, 2018.

IPEA. *Boletim de Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, n. 26, 2019.

LOTTA, G. S.; LIMA, I. A. D.; FERNANDEZ, M.; SILVEIRA, M. C.; PEDOTE, J.; GUARANHA, O. L. C. A resposta da burocracia ao contexto de retrocesso democrático: uma análise da atuação de servidores federais durante o Governo Bolsonaro. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 40, 2023.

McADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MENICUCCI, T.; GOMES, S. *Políticas sociais: conceitos, trajetórias e a experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 2018.

PAIVA, A.; MESQUITA, A.; JACCOUD, L.; PASSOS, L. *O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil*. ND n. 17. IPEA. 2016.

Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7267/1/NT\\_n27\\_Disoc.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7267/1/NT_n27_Disoc.pdf). Acesso em: jul. 2023.

RESENDE, C.; DWECK, E. *Nota sobre uma tragédia anunciada: o teto de gastos e os cortes nas áreas sociais*. GESP – UFRJ, set. 2022. Disponível em: [https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/GESP/09/Nota%20Orçamento.GESP\\_VF\\_Formatada.pdf](https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/GESP/09/Nota%20Orçamento.GESP_VF_Formatada.pdf). Acesso em: jul. 2023.

TATAGIBA, L.; ABERS, R.; SILVA, M. K.. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. *In*: PIRES, R; LOTTA, G; OLIVEIRA, V (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas*. [S.l.]: Ipea/Enap, 2018. p. 105-138.

ZITTOUN, P. *The political process of policymaking: a pragmatic approach to public policy*. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

# AÇÕES DE BLOQUEIO E DE RECONSTRUÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA: UM ESTUDO DAS REAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO GOVERNO BOLSONARO

Marília Silva de Oliveira  
Ana Karine Pereira

## Introdução

“Passando a boiada.” Essa frase ganhou novo significado no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). Trata-se de uma fala do ex-ministro do meio ambiente, Ricardo Salles, que, numa reunião com a equipe presidencial, ocorrida em abril de 2020, defendeu que o momento emergencial de pandemia do coronavírus era ideal para o afrouxamento de normas infralegais em todas as áreas do governo, inclusive a ambiental, uma vez que a imprensa estava focada em assuntos concernentes à pandemia. O agir governamental sem holofotes seria útil para dificultar a reação da sociedade civil contra o governo no âmbito do poder judiciário.

O projeto político de enfraquecimento e desconstrução da política ambiental já estava dado desde a eleição de Bolsonaro para presidência da República, em outubro de 2018. Ao longo dos quase 30 anos de carreira como deputado federal, Bolsonaro atacou sistematicamente entidades de defesa do meio ambiente e se pronunciou ativamente contra normas de proteção ambiental e contra os povos indígenas. Em sua campanha presidencial, advogou pelos interesses do agronegócio e se comprometeu, se eleito, a tomar medidas que enfraquecessem a “indústria da multa”<sup>1</sup> e outros instrumentos de proteção ambiental. Todos os sinais de alerta vermelho das lideranças do movimento ambiental foram ativados. Contra o governo Bolsonaro, estavam cientes de que a ação coletiva deveria ser intensa, robusta e cuidadosa, pois as chances de o presidente tomar medidas violentas contra seus opositores não eram fracas.

---

1 Ver Araújo *et al.*, 2021.

O dito “passando a boiada” tornou característica da gestão de Ricardo Salles frente ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e se refere, basicamente, à estratégia política de encaminhar o desmantelamento não apenas do conjunto das políticas públicas ambientais, mas de toda uma área da administração pública. Essa estratégia governamental é confrontada por outra da sociedade civil de impedir, frear, bloquear, pelas mais diversas vias legais possíveis, o desmantelamento das políticas e da área ambiental. Estamos tratando, portanto, de duas estratégias: uma originada no campo político e outra no social; uma de desmantelamento e outra de bloqueio, uma de destruição e outra de reconstrução. Para entender o processo de ação do movimento ambientalista contra o desmantelamento ambiental no Brasil, colocamos as seguintes perguntas: quais estratégias atores do movimento ambientalista mobilizaram para lutar contra o desmantelamento das políticas ambientais em regime político tão contrário e restritivo à sua ação? Como conseguiram ser propositivos nesse cenário político turbulento?

Entendemos que as estratégias utilizadas pelo governo Bolsonaro influenciaram as escolhas de estratégias que os atores sociais trouxeram em seu repertório. Defendemos que a estratégia do movimento ambientalista foi principalmente a de bloqueio e o que ela trouxe de novo foi a mobilização sistemática direcionada ao poder judiciário. Essa estratégia já foi adotada em outros momentos, mas, na ocasião, ganhou novas características, também em função daquele regime político.

A pesquisa apresentada é um estudo de caso sobre estratégias de ação do movimento ambientalista para bloquear o desmantelamento e propor um modelo alternativo de políticas e instituições públicas. O estudo foi conduzido a partir da análise de documentos, reportagens e artigos científicos produzidos sobre o desmantelamento de políticas públicas, da realização de seis entrevistas semiestruturadas com ativistas do movimento ambientalista, detalhadas no anexo deste texto, e da observação da experiência de mobilizar, durante seis meses, uma rede de mais de 70 organizações ambientalistas para elaborar um conjunto de propostas de reformulação da política ambiental brasileira que foi entregue ao novo presidente da República que assumiu o governo em 2023.<sup>2</sup>

---

2 Trata-se do trabalho desenvolvido por Marília Silva de Oliveira para o Observatório do Clima, uma rede que congrega 76 organizações ambientalistas, indigenistas e de direitos humanos, realizado de janeiro a julho de 2022, para elaboração de um conjunto de propostas para reformulação da política ambiental brasileira a ser apresentado para os diferentes

## Estratégias de desmantelamento *versus* estratégias de bloqueio

A democracia é o regime político mais propício para o desenvolvimento de instituições e de políticas públicas ambientais. Em diversos países do mundo, essa relação foi percebida como fundamental para que governos estruturassem seu sistema de proteção ambiental (Hochstetler; Keck, 2007). No Brasil, a relação imbricada de atores sociais e políticos no processo de desenvolvimento do ativismo, da criação de instituições e de produção de políticas públicas ambientais forneceu características únicas que fazem o nosso ambientalismo bastante participativo e descentralizado, com responsabilidades compartilhadas entre os diferentes entes da federação e setores da sociedade no compromisso de manter o meio ambiente saudável e acessível a todos (Hochstetler; Keck, 2007; Alonso *et al.*, 2007; Oliveira, 2022).

Contudo, a área ambiental – suas instituições, políticas públicas e organizações da sociedade civil que promovem a proteção do meio ambiente – foi sistematicamente atacada desde a eleição presidencial que deu vitória a Bolsonaro, conservador de extrema-direita (Araújo, 2020; Hochstetler, 2021; Pereira *et al.*, 2022). Em estudo sobre a governança da política ambiental brasileira, Menezes e Barbosa Jr. (2021) observaram que Bolsonaro, desde o início de seu governo (2019 a 2022), ao atacar defensores do meio ambiente e ao restringir o processo participativo de tomada de decisões políticas, lançou mão de táticas autoritárias para legitimar o que os autores chamam de “total extrativismo” dos recursos naturais e para centralizar a governança ambiental com verdadeiro apelo populista.

No Brasil, o presidente da República concentra tamanho conjunto de poderes sobre as instituições que lhe possibilita alterar ou decretar normas infralegais, decidir sobre a organização da burocracia federal e exercer controle sobre o orçamento público (Pereira *et al.*, 2022). Suas ações são objeto de controles interno e externo, mas atualmente isso não o impede de afrontar as instituições quando lhe é desejado, impondo uma série de tensões ao exercício democrático, como fez Bolsonaro. As normas, a burocracia e os recursos são elementos tão essenciais da administração pública que Bauer *et al.* (2021) os cotaram como três das cinco estratégias utilizadas por

---

candidatos à presidência da República, menos Bolsonaro, nas eleições de 2002. As propostas servem para pautar os candidatos e também para direcionar o próximo presidente da República e seu ministro de Meio Ambiente para ações necessárias e urgentes na área ambiental.

governos populistas para empreenderem reformas administrativas liberais ou o desmantelamento das políticas públicas. As outras duas estratégias são estrutura e *accountability*. Ao associarmos o conjunto de poderes fornecido ao presidente com o uso das estratégias de desmantelamento, observamos um caldeirão com potencial explosivo bastante prejudicial à democracia e à gestão da política e instituições ambientais brasileiras.

Por desmantelamento, seguimos a definição de Bauer e Knill (2014, p. 32): um tipo de mudança das políticas públicas que leva à redução dos *outputs* das políticas como resultado do baixo comprometimento governamental. Os autores argumentaram que o desmantelamento deve ser analisado numa perspectiva compreensiva que envolve o conjunto das políticas como um todo e não apenas de uma determinada política. Nesse sentido, consideram que o termo “política pública” envolveria igualmente as atividades legais e administrativas que estiverem relacionadas com determinado campo de política pública.

Bauer e colegas (2021) definiram cinco estratégias de reforma administrativa que avaliaram como “âncoras plausíveis para estudar as implicações administrativas do retrocesso da democracia liberal” (p. 14). São elas: i) estrutura: centralizar o poder formal, reduzir dispersão horizontal e restringir autonomia; ii) recursos: conduzir a estrutura administrativa por meio do controle de alocação de fundos/orçamento, de equipe e de recursos informacionais; iii) pessoal: intensificar práticas como patronagem e enfraquecer fatores meritocráticos na política de pessoal; iv) normas: comprometer a cultura administrativa à nova ordem ideológica ao subestimar a neutralidade da burocracia ou enfatizar seu caráter instrumental; v) *accountability*: reduzir a participação social, a responsabilidade das agências públicas perante o público e os órgãos de controle e a transparência em relação à informação e ao público. Essas estratégias nos serão úteis para organizar a apresentação do desmantelamento operacionalizado pelo governo Bolsonaro na área ambiental.

As estratégias de desmantelamento não se expandiram sem resistência. No campo da sociedade civil, um conjunto de ativistas ambientais se organizou em rede para fazer oposição ao governo que mais ameaças empreendeu contra a proteção ambiental (Araújo *et al.*, 2022), numa verdadeira coalizão de bloqueio. Constituídas tanto por indivíduos como por organizações, no nível doméstico e internacional, as redes têm um importante papel em promover a agenda dos ativistas no Brasil (Hochstetler;

Keck, 2007). Elas conectam atores da sociedade civil, como os movimentos sociais, mas também incluem atores estatais, como os burocratas. Uma vez que, no governo de Bolsonaro, a ação dos burocratas era vigiada e reprimida (Pereira *et al.*, 2022), bem como era a dos atores sociais, o apoio entre esses atores de diferentes campos de ação foi importante, conforme veremos nas próximas seções.

Mesmo em situações desfavoráveis aos movimentos sociais em termos de oportunidade política, os atores sociais por vezes identificam nichos de ação que possibilitam encaminhar seus objetivos. Nesses casos, as redes constituídas são fundamentais e podem se mobilizar para bloquear políticas às quais se opõem e para favorecer aquelas que apoiam (Hochstetler; Keck, 2007, p. 19). A primeira forma de mobilização em rede se constitui em ações e coalizões de bloqueio e a segunda como ações e coalizões de defesa. Contra o governo Bolsonaro, a mobilização foi marcadamente de bloqueio.

Para as autoras, as atividades de bloqueio se desenvolvem em contextos de hostilidade política e de importante ameaça ao meio ambiente. Seus enquadramentos separam aqueles que causam os danos daqueles que propõem soluções para os problemas, além de imprimir às suas ações um sentido de urgência com a luta que estão travando (Hochstetler; Keck, 2007, p. 19). Nas coalizões de bloqueio, burocratas que nelas se inserem podem fornecer informações privilegiadas aos atores sociais e agir por dentro das instituições de forma a fortalecer as ações da coalizão (Hochstetler, 2021). Todavia, na situação observada no governo Bolsonaro, as represálias aos burocratas foram tamanhas que limitaram sua capacidade de expor o Estado (Araújo, 2020; Pereira *et al.*, 2022).

É importante informar que, no Brasil, as coalizões de defesa e de bloqueio na área ambiental se inserem em redes nacionais e transnacionais de *advocacy* e são estratégias de mobilização já enraizadas na ação coletiva do movimento ambientalista brasileiro (Keck; Sikkink, 1998; Hochstetler; Keck, 2007). As atividades em rede foram fundamentais para ganhos de mobilização, para o desenvolvimento da legislação ambiental no país e para a formação das suas instituições ambientais. Zarembeg e Almeida (2021), em outra área, observaram que as ações de bloqueio foram fundamentais para lutar contra as fortes investidas conservadoras na política de gênero no Brasil e no México, demonstrando que a ação em rede se organiza e alcança resultados distintos, a depender de contextos sociais e políticos

diversos, mesmo dentro de um mesmo país. Nesse sentido, faz diferença o tipo de regime político em que as disputas acontecem.

Sobre esse assunto, Tatagiba, Silva e Abers (2018) argumentaram que os movimentos sociais atuam nos subsistemas de políticas públicas a partir da construção de modelos alternativos, engajando-se em conflitos acerca das instituições públicas com o objetivo de propor inovações que percebem ser mais favoráveis à promoção de seus interesses, e que a forma de atuação e os resultados alcançados pelos movimentos sociais dependem das características do regime político, dos subsistemas das políticas públicas e dos movimentos sociais. Nas interações estratégicas que constituem com outros atores, entendem que os movimentos sociais agem sob condições e relações previamente estabelecidas (p. 108).

O que as autoras nos apresentam é muito interessante para examinarmos o caso em tela, de desmantelamento da política ambiental no Brasil e de ação coletiva do movimento ambientalista diante desse cenário. As interações entre Estado e sociedade nesse subsistema de política pública foram constantes, variando em maior ou menor abertura (Hochstetler; Keck, 2007; Abers; Silva, Tatagiba, 2018; Oliveira, 2022), o que consideramos ser uma condição estabelecida pelo regime político então vigente. Com base na argumentação das autoras de que movimentos sociais defendem modelos alternativos de políticas públicas e que propõem inovações institucionais que favoreçam seus interesses, defendemos que a ação dos ambientalistas para influenciar as políticas públicas e o Estado tem caráter constante. Contudo, frente ao governo Bolsonaro, a situação demandou novas formas de agir, novas estratégias da sociedade civil para lidar com as estratégias de desmantelamento adotadas por esse governo. Focaremos nas características do regime político e dos movimentos sociais para compreendermos a dinâmica da relação entre Estado e sociedade.

Abers, Silva e Tatagiba (2018, p. 17) definiram regime político como “a configuração das relações entre os atores politicamente relevantes, a qual condiciona o acesso às discussões e decisões governamentais”. As autoras desenvolveram o conceito de estruturas relacionais para analisarem as interações entre Estado e movimentos sociais, as quais dependem dos regimes políticos e dos subsistemas de políticas públicas. A intenção foi construir uma ferramenta analítica que possibilite abordar a relação Estado e sociedade, observando o primeiro não como um ator externo e estranho aos movimentos sociais, mas entendendo que os movimentos são constituintes

desse Estado, atuando em suas instâncias, moldando e influenciando suas políticas e instituições, da mesma forma que por ele são influenciados.

A ação coletiva do movimento ambientalista, desde o seu surgimento, foi desenvolvida com forte aspecto relacional (Hochstetler; Keck, 2007; Alonso; Costa; Maciel, 2007; Oliveira, 2021, 2022). Ao analisar mais de 30 anos de mobilização desse movimento, Oliveira (2022) observou que tanto a identidade coletiva construída quanto a estratégia social adotada pelo movimento se estruturaram baseadas em experiências relacionais. Como consequência, a alteração dos atores do eixo de relações do movimento ambientalista, estejam esses situados no campo político ou social, poderá desencadear alterações em suas identidades e estratégias.

Bolsonaro e seu antiambientalismo há muito são conhecidos pelos ativistas em questão. Sua eleição significou, para eles, a certeza de que novas estratégias de luta deveriam ser acionadas, uma vez que a relação com esse governo seria inviável,<sup>3</sup> pela postura adotada por Bolsonaro e pela escolha dos ambientalistas de não se associarem a ele nem a seu governo, ainda que nas instâncias participativas e em outras específicas algum nível de interação aconteceria. Entender o novo formato de mobilização social frente a esse governo populista requer compreender a adoção de novas estratégias adotadas pelo movimento. O conceito de estratégia não é algo ricamente explorado pela literatura de movimentos sociais. As reflexões e elaborações nesse aspecto são geralmente direcionadas às ações derivadas das estratégias, como as táticas, demandas e arenas (Meyer; Staggenbourg, 2008; Donoso, 2017).

Aqui, partimos da compreensão já apresentada de que os movimentos sociais, ao apresentarem modelos alternativos de políticas públicas e ao buscarem influenciar as instituições políticas de modo a ajustarem-nas a seus interesses, propostas e projeto político, incidem com suas ideias e criatividade no contexto externo de forma agêntica (cf. Abers; Silva, Tatagiba, 2018). Contudo, como estratégia e identidade são elaboradas de forma relacional, esse contexto, por sua vez, influenciará as escolhas feitas pelos movimentos sociais, uma vez que as características do regime político, do subsistema da política pública, aliadas às características dos movimentos

---

3 Isso é verdadeiro para grande parte do movimento ambientalista, que seguiu sem estabelecer relação voluntária com o governo Bolsonaro, apenas relações compulsórias, geralmente, em torno de conflitos. Todavia, poucas ONGs ambientalistas buscaram dialogar com esse governo, mas acabaram sendo malvistas pelo conjunto dos ambientalistas (Entrevista 5).

sociais, interferem na forma de atuação e nos resultados alcançados pelos movimentos.

Na tentativa de construir uma definição abrangente para estratégias dos movimentos sociais, Rossi (2015) assinala que elas estão fortemente relacionadas com repertórios de confronto dos movimentos sociais e com a acumulação de legados históricos, que compreendem, em certa medida, elementos cognitivos. O autor elabora, então, o conceito de repertório de estratégias e o de estoque de legados. O repertório de estratégias “são um conjunto de opções limitadas historicamente para ação estratégica não teológica nas arenas públicas, semipúblicas ou privadas” (p. 22) e o estoque de legados é, de forma resumida, a concatenação de lutas passadas que produzem acúmulo de experiências que vão adicionar ou eliminar estratégias do repertório de estratégias de forma consciente ou alheia por parte dos atores dos movimentos sociais (p. 31). Na percepção de Rossi, escolhas estratégicas resultam de um conjunto sintetizado de opções disponíveis e concatenadas. Assim, as experiências passadas são relevantes para estruturar as estratégias atuais.

Com esse debate, entendemos que as estratégias utilizadas pelo governo Bolsonaro influenciaram as escolhas de estratégias que os atores sociais trouxeram em seu repertório. Defendemos que a estratégia do movimento ambientalista foi principalmente de bloqueio e o que ela trouxe de novo foi a mobilização sistemática do poder judiciário. Essa estratégia já foi adotada em outros momentos, mas, no presente, ganha novas características, especialmente em função do atual regime político.

## **Análise das estratégias**

### *Desmantelamento das políticas ambientais*

Em estudo de caso sobre o desmantelamento da política de prevenção, combate e controle do desmatamento na Amazônia brasileira (Pereira *et al.*, 2022), coordenado pela coautora Ana Karine Pereira, demonstramos como o governo Bolsonaro marginalizou e ignorou a burocracia ambiental, e recorremos às estratégias sinalizadas por Bauer *et al.* (2021) para observar o desmantelamento da referida política, tais como restrições orçamentárias (recursos), enfraquecimento de regramento jurídico (normas), falta de transparência e abertura política (*accountability*), centralização do poder e

ações *top-down* (estrutura), e práticas de patronagem para favorecer aliados no poder e garantir que seu projeto fosse implementado (pessoal). Essas estratégias também foram utilizadas para desmantelar a política ambiental como um todo.

Em relação à estratégia de *accountability*, em maio de 2019, foi publicado o Decreto nº 9.806/2019, que impactou a participação da sociedade civil nas ações governamentais. O Decreto reduziu de 93 para 23 o número de integrantes do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), importante conselho deliberativo cujas resoluções disciplinam muitas atividades de possível impacto ambiental. Nessa alteração, a participação da sociedade civil caiu para 6% e a dos estados foi para 7%, enquanto a representação do governo no Conselho aumentou em 13%. Este, junto com o setor produtivo, passou a ter a maioria dos votos, invertendo o equilíbrio representativo. A alteração de representatividade dentro do Conama e a consequente centralização do processo de tomada de decisão permitiram ao governo fazer alterações de resoluções já estabelecidas que feriram frontalmente o que é estabelecido no regramento jurídico sobre defesa e proteção do meio ambiente.

Em abril de 2019, por meio de outro decreto presidencial, quase 20 conselhos e comitês do Ministério do Meio Ambiente foram extintos, diminuindo a participação da sociedade civil. Entre os órgãos extintos, estão o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (Cofa) e o Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA). A gestão do Fundo Amazônia é feita por meio dos dois comitês, que são estruturados com a participação da sociedade civil, do governo e de representantes de outros setores. Ao extinguir tais comitês, o governo criou um grande impasse com os países doadores, Noruega e Alemanha, e conflitos com a sociedade civil brasileira, pois paralisou mais de 3 bilhões de reais que deveriam ser gastos com políticas públicas de combate ao desmatamento. Os dois comitês do Fundo Amazônia continuaram extintos porque o governo não cedeu em dar espaço de participação representativa para a sociedade civil na gestão desse Fundo.

Já o Comitê Gestor do Fundo Clima e a Comissão Nacional de REDD+ foram recriados em novembro de 2019. O Comitê Gestor do Fundo Clima passou a ter maioria de representantes do governo (6 membros) e do setor privado (5 membros). A sociedade civil participou apenas com um membro titular e um suplente que deviam fazer parte do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, órgão paraestatal presidido pelo presidente da

República, que tinha o secretário-executivo escolhido pelo ministro do Meio Ambiente. Apesar de o Comitê Gestor do Fundo Clima e a Comissão Nacional de REDD+ terem sido recriados, eles foram pouco ativos, e os recursos do Fundo Clima estiveram praticamente paralisados.

Ações para diminuir a transparência e o acesso à informação, que tratam de estratégias de *accountability*, também foram percebidas na gestão ambiental. De acordo com relatório do Observatório do Clima (Araújo *et al.*, 2021), em 2019, Salles desautorizou que servidores das autarquias ambientais, Ibama e ICMBio, se comunicassem diretamente com a imprensa. O governo reformulou o *site* do Ministério do Meio Ambiente sem aviso prévio, sequer para os seus burocratas, de maneira que informações cruciais para a gestão ambiental desaparecessem, não podendo mais ser acessadas nem pelo público nem pelos seus servidores. Um dos resultados bastante danosos dessa mudança feita pelo governo foi que um banco de dados sobre a gestão das Unidades de Conservação no Brasil, localizado no *site* e alimentado pela burocracia ambiental, ficou indisponível para todos, impactando o trabalho dos gestores ambientais, o acompanhamento da sociedade e, portanto, o controle social dos órgãos ambientais federais.

Sobre as mudanças e a simplificação de normas, a pesquisa “Dando Nome aos Bois”, realizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), identificou um total de 524 medidas normativas infralegais, publicadas pelo Ministério do Meio Ambiente e suas autarquias, nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro (2019-2020). Ao analisar o risco dessas 524 medidas em relação ao seu potencial de impacto negativo sobre o meio ambiente, observaram que 317 promovem algum grau de risco, sendo que 38 foram consideradas de alto risco e 10 de risco muito alto (Cardoso, 2021).

Desse conjunto, destacaram 12 medidas que foram mais críticas pelo seu potencial de dano, quando observadas no conjunto da mudança dos regulamentos. De acordo com o estudo, o esforço de desregulamentação e desmantelamento dos órgãos ambientais esteve concentrado em três grandes blocos: enfraquecimento da responsabilização administrativa para punição de infratores ambientais; enfraquecimento da estrutura do ICMBio e de seu papel de gestão das unidades de conservação; e enfraquecimento do MMA e o redirecionamento de sua atuação na agenda ambiental. Conforme veremos a seguir, a estratégia de normas e as alterações delas derivadas foram

acompanhadas por outras, tais como estratégia de estrutura, de pessoal e de recursos.

Para pesquisadores do projeto “Política por Inteiro”, o conjunto de atos do poder executivo que desmantelaram as políticas de proteção ambiental foi concentrado principalmente na anulação e/ou redução de multas para favorecer infratores. Conforme apurou relatório do Observatório do Clima (Araújo *et al.*, 2021), o total de multas expedidas em 2020 representou uma redução de 40% se comparado à expedição de multas em governos anteriores. Do recurso recebido com multas pagas, 80% vão para o Caixa Único da União e 20% são empregados no Fundo Nacional do Meio Ambiente. O Ministério do Meio Ambiente poderia ser gerido com o recurso das multas, caso fossem aplicadas e pagas conforme determina a legislação.<sup>4</sup> Mas a fraca estrutura institucional de pagamento de multas foi ainda mais fragilizada nessa gestão.

O ataque às normas que orientam os procedimentos de fiscalização e de expedição de multas era esperado mesmo antes de Bolsonaro assumir o cargo de chefe do poder Executivo. Em dezembro de 2018, afirmou publicamente que iria acabar com a “festa” de multas e que não aceitaria mais que Ibama e ICMBio as aplicassem indiscriminadamente. Ele cumpriu o que falou e enfraqueceu a estrutura de fiscalização e de aplicação de multas.

A fiscalização é atividade fundamental da política de comando e controle e tem como objetivo evitar práticas ambientais ilícitas e induzir o comportamento social em obediência à legislação ambiental vigente por meio da aplicação de sanções administrativas e medidas judiciais. O Ibama e o ICMBio são os órgãos ambientais que exercem poder de polícia para efetivar a fiscalização e punir os infratores, e sua ação é fundamental para evitar crimes ambientais e o desmatamento.

Contudo, o ICMBio sofreu investidas perturbadoras como instituição no governo Bolsonaro. Segundo pesquisa “Dando Nome aos Bois”, as alterações empreendidas pelas novas normas “reduziram as coordenações regionais e aglutinaram unidades vinculadas a elas, tornando-as mais genéricas e ineficientes para lidar com a complexidade, diversidade e localização das 334 unidades de conservação federais [...]” (Cardoso, 2021, p. 15). A estrutura de cargos no Instituto foi intencionalmente alterada, transformando cargos de nível inferior em mais elevado, para tornar os cargos,

---

<sup>4</sup> Fonte: <https://theintercept.com/2019/10/21/ibama-bilhoes-multas-ambientais/>. Acesso em: 19 ago. 2022.

em princípio técnicos, mais atraentes para aliados políticos do ministro e do presidente, numa prática clara de patronagem e de desvalorização da burocracia técnica especializada. Outra frente de ataque ao ICMBio foi a intenção de fundi-lo com o Ibama e, nesse sentido, esteve em curso um conjunto de ações para enfraquecê-lo institucionalmente.

ICMBio e Ibama tiveram suas funções bastante reduzidas após o governo desmobilizar suas burocracias. As diretorias da área de fiscalização das duas autarquias foram ocupadas por policiais militares, bombeiros, militares das Forças Armadas e por outros profissionais sem experiência prévia com a área de fiscalização ambiental, muito menos na Amazônia, onde as operações de fiscalização são necessárias para prevenção e combate do desmatamento. Em estudo que realizamos, apuramos que 45% das superintendências do Ibama nos nove estados da Amazônia Legal foram ocupadas por militares sem experiência para exercer a função. Outros profissionais responsáveis por superintendências tinham ligações profissionais arriscadas para o cargo que ocupavam, como foi o caso da superintendente no Acre, que era advogada de empresários do agronegócio da região, agindo para revogação de multas ambientais (Pereira *et al.*, 2022).

Os servidores públicos das duas autarquias tiveram suas responsabilidades diminuídas e sua capacidade de trabalho bastante prejudicada. O então ministro de Meio Ambiente, Ricardo Salles, e o presidente do Ibama, Eduardo Bim, exoneraram, sem explicação, chefes da fiscalização do Ibama após terem realizado operações contra garimpos ilegais na Amazônia. Servidores da autarquia encaminharam carta para a presidência do Ibama, solicitando a suspensão da exoneração dos servidores, porém foram intimidados.

Em 2021, um servidor público do Ibama também foi perseguido por enviar ao Tribunal de Contas da União, a pedido, documento técnico em que descreveu o conjunto de ações tomadas pela gestão do ministro do Meio Ambiente que paralisaram as atividades da autarquia. Em agosto do mesmo ano, um representante da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente (Ascema) entregou uma denúncia de assédio moral coletivo ao Ministério Público Federal feito pelo governo de Jair Bolsonaro contra servidores do MMA, Ibama e ICMBio. São destacadas intimidações e investidas diretas contra 64 servidores e indiretamente contra um contingente muito maior, segundo a denúncia.<sup>5</sup>

---

5 Fonte: <http://www.ascemanacional.org.br/ascema-nacional-denuncia-ao-mpf-e-mpt->

Ao que se refere à estratégia de recursos, estudo realizado pelo Instituto Socioambiental (ISA) e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) demonstrou que a dotação orçamentária<sup>6</sup> do MMA e de suas autarquias para gestão ambiental despencou de R\$ 13,1 bilhões, em 2014, quando teve a maior dotação de recursos, para R\$ 3,7 bilhões, em 2021, representando uma queda de 71%. O gasto efetivamente realizado caiu de R\$ 5,7 bilhões para R\$ 3,1 bilhões, o que representa uma queda de 45%. Ainda de acordo com o estudo, se isolarmos o orçamento do MMA, o impacto do garrote orçamentário é ainda maior: queda de 72% na dotação inicial e de 86% dos gastos discricionários no mesmo período. A inviabilização de políticas públicas por restrição orçamentária é claramente denunciada nesses números. Porém, mesmo os recursos que tiveram destinação foram paralisados.

O governo também realizou gastos dispendiosos com políticas ambientais equivocadas. Após realizar duas operações militares na Amazônia para combater os incêndios criminosos e o desmatamento, coordenadas pelo vice-presidente Hamilton Mourão, o próprio resolveu abortar a terceira operação por reconhecer que os militares não são adequados para esse tipo de atividade. Após gastar mais de meio bilhão de reais, mobilizar mais de 3 mil militares para a Amazônia, submeter o Ibama e ICMBio ao comando desses e paralisar as ações de fiscalização das autarquias responsáveis, o vice-presidente entendeu que é “fundamental a recuperação da capacidade operacional das agências ambientais” para zerar o desmatamento ilegal no Brasil até 2028, meta oficial estabelecida pelo governo federal (Pereira *et al.*, 2022).

É indubitável que, ao implementar as diferentes estratégias de desmantelamento, o governo de Bolsonaro desmontou a política ambiental ao mesmo tempo que feriu o processo democrático. O governo negou e impediu o acesso à informação, o controle social e a participação política; enfraqueceu as instituições públicas ambientais; afrouxou normas de forma a favorecer grupos específicos; intimidou, perseguiu e retalhou burocratas; politizou uma área extremamente técnica da administração pública; inviabilizou políticas públicas por paralisar recursos sem nenhuma justificativa

---

-assedio-moral-cometido-contra-servidores-publicos-da-area-ambiental/. Acesso em: 19 ago. 2022.

6 Recursos reservados para um determinado fim, estabelecidos na Lei Orçamentária Anual, mas que não são necessariamente gastos.

plausível; submeteu estruturas institucionais técnicas e civis a práticas militares; usou recursos de forma arbitrária; e deixou de promover o meio ambiente saudável a todos, conforme preceito constitucional. Essas são algumas das estratégias de Bolsonaro para aliar reformas administrativas liberais e o desmantelamento de políticas públicas ambientais.

### **Ação de bloqueio da sociedade civil e judicialização da política ambiental brasileira**

Nesta seção, passamos a analisar a ação coletiva do movimento ambientalista diante das estratégias sistemáticas de desmantelamento da política ambiental. Conforme exposto, entendemos que o ativismo ambiental se desenvolveu ao mesmo tempo que instituições e políticas públicas eram criadas, numa influência mútua que orientou estratégias sociais, estatais e políticas. As características do subsistema de políticas públicas, do regime político e do movimento ambientalista definiram o formato da relação entre Estado e movimento ambientalista. No governo de Bolsonaro, o regime político foi alterado, tanto por ações do governo como pelas características do próprio movimento ambientalista que, no geral, se negou a interagir e se associar a esse governo conservador.

O contexto político e a configuração do governo influenciam os ambientalistas a estabelecerem suas estratégias. De acordo com um representante de ONG cujo trabalho de *advocacy* e de incidência política são relevantes, “para as organizações que trabalham com política, é relativamente comum analisar o contexto e pensar na sua estratégia de intervenção e o modo de operar” (E1). A entrevistada complementa que, logo após a Constituição Federal de 1988, mover ações judiciais era uma estratégia para alavancar políticas.

Já no governo de Fernando Henrique Cardoso, outras frentes de trabalho se abriram, como a construção de conselhos e a atuação mais intensa no legislativo, e recorrer ao judiciário já não era mais estratégia principal de ação, como observa. Durante a gestão de Lula, quando vários ambientalistas assumiram posições políticas relevantes no governo, para ela, acionar o judiciário não funcionaria, até porque estavam lidando com “amigos” nos órgãos federais, que entenderiam a mobilização do judiciário como enfrentamento pessoal e não uma ação contra o Estado. Porém, agora, “a litigância voltou a ser um tema importante” (E1). Em sua análise, a retomada da ação

no judiciário aconteceu quando perceberam que não teriam mais nada a perder ao atacar o Estado. Apesar de essa estratégia ser amplamente mobilizada contra o governo Bolsonaro, as ações de litigância foram retomadas ainda no governo de Dilma Rousseff como presidenta (2011-2016), porém em intensidade significativamente menor.

Nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro, o desmantelamento ambiental aconteceu principalmente por meio de alteração de normas infralegais, pois as propostas de mudança de legislação que eram enviadas ao Congresso Nacional, no geral, não logravam êxito, e muitas delas eram barradas pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (Araújo, 2020). Diante da impossibilidade de dialogar com esse governo, que atacava e destruía as políticas públicas e marginalizava as organizações ambientais e indígenas, outra entrevistada informou que a única forma de “parar a boiada”, ou seja, a única forma de frear o desmantelamento do poder executivo, seria uma ação intensa via judiciário (E5).

Nas duas entrevistas acima citadas, a primeira colocou a mobilização da justiça na década de 1980, no pós-constituição, como uma estratégia de “alavancar políticas” (E1). Já na fase do governo Bolsonaro, a mobilização do judiciário aconteceu para “parar a boiada”, para impedir o desmantelamento das políticas ambientais, numa ação de bloqueio. Segundo Rossi (2015), os atores sociais mobilizam as estratégias baseados em seu repertório de estratégias e de estoque de legados. A ação judicial não é algo novo no repertório de mobilização dos ambientalistas. Losekann (2013) demonstrou como a Ação Civil Pública se tornou um repertório de ação judicial desse movimento. Porém, há formas e objetivos distintos de mobilização do judiciário. Para a ativista, a judicialização ambiental aumentou significativamente em função da estratégia adotada no governo Bolsonaro, que limitou a atuação de atores sociais no poder executivo. Ela considerou que

Você não faz mais *lobby* no executivo. Eles [atores estatais] não podem nem falar com você, nem marcar reunião, principalmente se você não é ligado ao governo. Então, é uma coisa que existia, porque as ONGs trabalhavam tanto no legislativo quanto no executivo. E no executivo, com muita exceção de três ou quatro lá [organizações ambientais] que não são contra nenhum governo, por convicção, são em cima do muro por convicção (E5).

No pós-constituição, havia interação dos ambientalistas com o governo Sarney (1985-1990), Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002). É claro que as interações tinham padrões próprios, devido ao regime político de cada governo, as características do movimento social e do subsistema da política ambiental (cf. Abers; Silva, Tatagiba, 2018). A articulação no governo Collor, por exemplo, ficou muito prejudicada pelas estratégias do governo ao tratar a área ambiental, mas, pelo menos, um ambientalista estava à frente da Secretaria Especial de Meio Ambiente, e o Estado não estava totalmente fechado a interações (Oliveira, 2022).

Conforme narrado na entrevista acima, a interação com o governo Bolsonaro, ou o que chama de *lobby*, foi negada. O governo não escutou a sociedade, muito pelo contrário, ele agiu contra ela. A estratégia social foi barrar o desmonte por meio de ações de bloqueio no judiciário. Porém, outra entrevistada pondera que o judiciário é moroso e não consegue acompanhar a velocidade de emissão de atos infralegais do poder executivo nem o que é desmantelado como legislação no Congresso Nacional (E4). A solução, para ela, era tirar esse governo nas eleições de 2022. É o que os ambientalistas tentaram fazer sistematicamente, conforme veremos mais adiante.

Apesar da morosidade do judiciário, alguns ganhos foram conquistados a partir da litigância ambiental. Uma das primeiras ações judiciais perpetradas por organizações ambientalistas foi para garantir o repasse de recursos do Fundo Clima para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), gestor do Fundo, que estavam parados há um ano e meio por inação do governo federal. Só de acionar a justiça, avalia outra entrevistada, o governo federal fez o repasse (E5). A aplicação do recurso foi conduzida sem respeitar os critérios estabelecidos, favorecendo interesses do então ministro Ricardo Salles. A ação, agora, está com um dos ministros do STF. Contudo, mesmo com os problemas, considera que acionar o judiciário foi positivo para o governo se mobilizar (E5).

Nessa dinâmica de intervenção no judiciário, organizações ambientalistas prepararam a peça jurídica, articularam com os partidos políticos que, no geral, fizeram o ajuizamento das ações na Corte. A coalizão de bloqueio construída pelos ambientalistas envolveu também partidos de oposição ao governo Bolsonaro. Os partidos que mais articularam com os

ambientalistas foram o PSB, o PT, o PSOL e Rede (E4 e E5).<sup>7</sup> Para algumas ações, como a privatização da Eletrobras, conseguiram a adesão de todos os oito partidos da oposição. A ativista explicou que havia questões climáticas importantes a serem consideradas na ação de privatização da Eletrobras. Então, organizações da sociedade civil elaboraram sobre a parte de impactos climáticos e os partidos desenvolveram os outros componentes da peça jurídica (E5).

Outra ação judicial importante, que levou ao afastamento do presidente do Ibama, Eduardo Bim, e a medidas cautelares contra Ricardo Salles, foi originada a partir do ajuizamento de uma Ação Civil Pública (ACP) na justiça de Manaus, contra a revogação de norma daquele governo, a qual determinava necessidade de autorização para exportação de madeira nativa (E4). O ajuizamento da ACP foi feito pelas organizações ambientalistas Observatório do Clima, Instituto Socioambiental, Abrampa e Greenpeace.

Em 2020, o governo Bolsonaro recebeu quatro novos processos importantes no STF em temas ambientais que foram impetrados por partidos políticos de oposição, com apoio das ONGs ambientalistas. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 708, sobre o funcionamento do Fundo Clima, levou o STF a realizar a primeira audiência pública de sua história sobre mudanças climáticas.

Outro ajuizamento foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 59, que solicitou que o governo fosse responsabilizado pela omissão dolosa de paralisação do Fundo Amazônia, desde 2019, acumulando em caixa mais de R\$ 3 bilhões que poderiam ser utilizados em ações contra o desmatamento na Amazônia. A ADO nº 59 e a ADPF nº 755, contra a etapa adicional no processo de sanção por infrações ambientais que atrasou sobremaneira a cobrança de multas ambientais autuadas pelo Ibama e ICMBio, foram impetradas por partidos políticos em ação conjunta com as ONGs ambientalistas.

Por fim, a ADPF nº 760, impetrada por sete partidos (PSB, PDT, PT, PV, Rede, PSOL e PCdoB),<sup>8</sup> quis obrigar o governo a implementar o Plano de Combate e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm), a política de maior sucesso contra o desmatamento, que foi paralisada desde

---

7 Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Rede Sustentabilidade (Rede).

8 Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Verde (PV) e Partido Comunista do Brasil (PC do B).

o começo do governo Bolsonaro. Segundo relatório do Observatório do Clima (Araújo *et al.*, 2021), essa foi a ação de maior litígio climático a entrar no STF porque também pede que a meta de limitar o desmatamento a 3.945 km<sup>2</sup> no bioma amazônico fosse cumprida em 2021.

Algumas dessas ações, ajuizadas em 2020 no STF, só foram analisadas pela Corte em abril e maio de 2022, após uma grande mobilização feita pela sociedade civil que reuniu dezenas de atores, músicos e pessoas públicas no Ato pela Terra, puxado pelo cantor Caetano Veloso e por sua esposa Paula Lavigne, ocorrido em 9 de março de 2022. Na ocasião, os artistas tiveram audiência com ministros do STF para tratarem da pauta verde, nome dado ao conjunto de sete ações com tema ambiental impretadas no STF contra o governo Bolsonaro, e com o presidente do Senado Federal, Rodrigo Pacheco, para barrar e não colocar em plenário o que os ambientalistas chamaram de Combo da Morte, os projetos de lei que seriam analisados no Senado Federal. A coalizão de bloqueio se diversificava incluindo figuras influentes no cenário nacional e internacional para evitar o desmantelamento em curso.

A correlação de forças para a defesa do meio ambiente ficou bastante prejudicada no Congresso Nacional a partir de 2021. Se em 2019 e em 2020 os ambientalistas conseguiram bloquear a apreciação de matérias contra o meio ambiente e também negativas à pauta indígena, em 2021, praticamente não tiveram vitória na Câmara dos Deputados. Isso se deve à troca de presidência da Câmara e do Senado Federal. Em 2019 e 2020, o presidente da Câmara dos Deputados foi Rodrigo Maia, então do partido Democrata do Rio de Janeiro. Maia nunca foi ambientalista, mas barrou tudo o que pôde que fosse contra os direitos ambientais (E4). Na leitura de entrevistas, a pauta ambiental é uma preocupação importante da área econômica, e Maia, que tem questões econômicas como tema preferencial, não queria manchar sua imagem nesse sentido porque tinha interesses eleitorais mais robustos (E5 e E6).

O fato é que nenhum projeto de lei com retrocesso socioambiental foi aprovado no período em que Maia foi presidente da Câmara. Ele apoiou e teve apoio dos ambientalistas nessa empreitada. Segundo ativista, “as cinco Medidas Provisórias que foram editadas pelo governo sobre matéria ambiental e foram derrotadas por nós no Congresso Nacional caducaram” (E5). Porém, barrar uma dessas MPs decretou a perda de forças de Maia na presidência da Câmara (E3).

A Medida Provisória nº 900, chamada MP da Grilagem, teve sua apreciação travada por Maia. Houve uma reunião dos líderes dos partidos com a definição de que o tema seria votado, e Maia, por si próprio, retirou-a de pauta. Foi quando Arthur Lira começou a articular por detrás dos bastidores sua eleição para presidência da Câmara dos Deputados (E3). Ele assumiu a função em 2021. Desde então, os ambientalistas não tiveram mais força para barrar as propostas que atentavam contra direitos socioambientais (Entrevistas 3, 4, 5 e 6). A bancada ruralista se organizou em torno de Lira e tentou, de todas as formas, alterar a legislação para benefício próprio (E6). Restou aos ambientalistas parar o retrocesso da legislação ambiental no Supremo Tribunal Federal e no Senado Federal, menos hostil que a Câmara dos Deputados, mas que também não era um lugar amistoso para essa pauta.

Uma entrevistada avalia que a condição do STF de barrar leis criadas pelo Congresso Nacional era complicada no momento. Diante do cenário de tensionamento entre as instituições provocado pelo ex-presidente da República, que foi a público inúmeras vezes esbravejar sobre os limites que o STF impõe às suas ações, deveras antidemocráticas, a Suprema Corte se encontrava em situação delicada, pois as relações entre os poderes não estavam equilibradas (E4). Bolsonaro conseguiu apoio considerável na Câmara dos Deputados ao negociar com o Centrão, e havia a preocupação de que projetos de lei nas casas legislativas que propõem diminuir os poderes do STF fossem apreciados e aprovados. Nesse sentido, os ambientalistas viam com desconfiança a capacidade continuada do STF em bloquear decisões legislativas (E2 e E4).

Apesar desse desvantajoso cenário, os ambientalistas continuaram articulando no Congresso Nacional, especialmente por meio da Frente Parlamentar Ambientalista (FPA), que se revigorou para marcar oposição àquele governo de desmantelamento das políticas ambientais (E2). A FPA tem origem na década de 1980 e consolidação na década de 1990, quando Fábio Feldmann, ambientalista que foi deputado por três mandatos, estimulou a sua criação e abriu as portas da Casa Legislativa em diferentes aspectos. A articulação com a FPA e a estratégia de ação são antigas, porém renovadas a cada legislatura, em que novos atores entram em cena. Importante considerar que a articulação também ocorre com parlamentares individualmente e, como uma nova estratégia, os ambientalistas

abriram uma janela de discussão e negociação com movimentos agrários para articulação no Congresso Nacional e em outras frentes (E3 e E5).

Para o movimento agrário, no geral, a pauta ambiental era considerada assaz burguesa e ideológica, que não considerava aspectos sociais e econômicos importantes do trabalho na terra. Para fazer frente ao governo Bolsonaro, os dois movimentos, agrário e ambiental, uniram forças para conseguir barrar a destruição de direitos conquistados e propor, com mais capacidade, projetos alternativos que articulassem questões relativas ao trabalho na terra com as ambientais, num movimento de expansão de horizontes e possibilidades mútuas, contra um inimigo em comum, o governo (E3). O movimento ambientalista ampliou sua estratégia de ação ao se aproximar do movimento agrário, ampliando os atores partícipes da sua coalizão. A união dos dois movimentos e sua articulação conjunta ganharam potência, geraram novas características para os movimentos sociais e sua incidência política e ampliaram as estratégias de ação de ambos os movimentos. São dois subsistemas de políticas públicas, diferentes, mas que se tangenciam, e dois movimentos sociais agindo conjuntamente para enfrentar o inimigo.

Sobre lutar contra o inimigo, uma entrevistada nos informou que esta foi a primeira vez na história que as diversas organizações ambientalistas suspenderam suas diferenças e passaram a articular conjuntamente (E1). Havia muita disputa entre as ONGs por ideias, recursos, projetos e concepções que foram suspensas para lutarem juntas pela defesa e proteção do meio ambiente. A ONG internacional WWF-Brasil, por exemplo, que é conhecida pelos seus trabalhos de conservação ambiental, pela primeira vez, adotou a temática agrária mais intensamente ao trabalhar com o Movimento Sem Terra (MST) (E1 e E2).

As estratégias de ação foram ampliadas para novas frentes, algo realmente novo. Organizações do movimento ambientalista se associaram aos movimentos indígena, quilombola e de populações tradicionais ao longo de sua história. Isso está no seu repertório de estratégias e estoque de legados (cf. Rossi, 2015). Eles entenderam que a ampliação da articulação com o movimento agrário seria uma estratégia importante a adotar naquele momento de desmantelamento.

O ataque feroz do Estado contra a política ambiental e o meio ambiente foi tão impactante que foi necessário unir forças para enfrentar o cenário devastador. Nesse sentido, uma organização tomou uma ação

bastante importante, o Observatório do Clima (OC). O OC é uma rede que reúne em torno de 76 organizações que têm como pauta relevante a mudança climática. O OC tem um time forte de comunicação, políticas públicas e de articulação nacional e internacional, com inserção importante nas e profundo conhecimento das instituições públicas nacionais, como o Congresso Nacional, e com articulações com o Parlamento Europeu, com parlamentares nos Estados Unidos e com ONGs de outros países. Foi decidido pela coalizão de bloqueio e a rede do OC que essa organização seria a principal a “bater” no governo federal.

No ano de 2022, o OC, numa atitude muito inovadora, mobilizou a sua rede e mais de 70 organizações para juntos construírem uma reformulação da política ambiental brasileira para o novo governo que assumiria em 2023. Durante o governo Bolsonaro, os ambientalistas buscaram ser proativos de diferentes formas, em diferentes espaços. Mas a articulação foi prejudicada em vários aspectos. Nesse sentido, olharam para a frente e para a oportunidade de conseguirem pautar os candidatos à presidência da República, em 2022, e o próximo governo ao que se refere à política ambiental.

O desmantelamento ambiental foi tremendo, foi um retrocesso sem medida (E6). A sociedade civil, sempre articulando com os diferentes governos, se tornou referência para a produção de análises técnicas e políticas sobre a área ambiental. De fato, o ambientalismo brasileiro é conhecido pelo alto grau de formação dos ativistas, pela capacidade de inserção e articulação nas diferentes arenas (legislativa, executiva, eleitoral, partidária) e pela sua proatividade e inovação ao que se refere à defesa e proteção ambiental (Oliveira, 2022). Assim, o OC mobilizou a sua rede, fez uma dinâmica de oficinas e apresentou, no dia 19 de maio, o primeiro volume da estratégia Brasil 2045, que lista 74 medidas e 62 ações emergenciais para o próximo presidente começar a reverter a boiada passada no governo Bolsonaro. As medidas são propostas para serem implementadas nos primeiros dois anos de governo e as ações emergenciais, nos primeiros cem dias.

O Brasil 2045 produzirá, ao todo, 8 volumes de cadernos que trarão o conteúdo do que deve conter a nova política ambiental. Por exemplo, uma medida importante é o fortalecimento do Conama e da participação da sociedade civil e dos estados no Conselho. Porém, há críticas à organização do Conama como era antigamente. Esse é o momento de reformular a estrutura institucional do Conselho, corrigindo os problemas que já

havia sido identificados anteriormente, conforme expôs Suely Araújo no lançamento do primeiro volume do Brasil 2045. Com a mudança de regime político ocorrido com as eleições de 2022, os ambientalistas se organizaram para recuperar sua capacidade de influenciar o poder executivo e o processo de produção de políticas públicas ambientais, utilizando estratégias que já foram implementadas outrora.

### **Considerações finais**

Os ambientalistas, ao mesmo tempo que criaram estratégias de bloqueio renovadas no poder judiciário e no legislativo, agiram para propor modelos alternativos de políticas públicas e para construir as instituições de forma democrática, segundo seus interesses participativos e seus entendimentos sobre defesa e proteção do meio ambiente.

Nós demonstramos as estratégias utilizadas por Bolsonaro para emprender o desmantelamento das políticas ambientais e as estratégias dos ambientalistas para fazerem o enfrentamento. Estes mobilizaram seu repertório de estratégias e, pautados no seu histórico de legados, revisitaram experiências que conheciam e que poderiam ser úteis no bloqueio da boiada: articularam com seus pares e com a Frente Parlamentar Ambientalista, recorreram aos partidos políticos e a pessoas públicas – como atores e cantores – e não deixaram de acionar com frequência os poderes legislativo e judiciário nas ações e bloqueio. A uma estratégia forte de desmantelamento, outra de bloqueio, a uma de destruição, outra de reconstrução.

Este texto buscou contribuir para a literatura de movimentos sociais ao abordar um caso em que, diante de desafios extremos, os ambientalistas não só lutaram contra a máquina estatal e certos interesses econômicos na destruição do meio ambiente e no desmantelamento da política ambiental, mas também mobilizaram recursos e *expertise* para, organizados em rede, pautarem o próximo governo em termos de política ambiental e edificarem oportunidades para influência política num futuro sem Bolsonaro. O texto também sinaliza para a necessidade de a literatura sobre mudança política ir além da análise das estratégias de desmantelamento e abordar, igualmente, aquelas estruturadas para ações de bloqueio e de combate ao desmantelamento perpetrado pelo governo.

## Anexo 1 – Entrevistas realizadas

Código	Descrição	Data de realização
E1	Ativista do movimento ambientalista	14 de agosto de 2020
E2	Ativista do movimento ambientalista	14 de agosto de 2020
E3	Ativista do movimento ambientalista	5 de agosto de 2021
E4	Ativista do movimento ambientalista	27 de agosto de 2021
E5	Ativista do movimento ambientalista	20 de julho de 2021
E6	Ativista do movimento ambientalista	3 de setembro de 2021

## Referências

ABERS, R. N.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. F. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova*, n. 105, p. 15-46, 2018.

ALONSO, A.; COSTA, V.; MACIEL, D. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 4, n. 70, p. 151-167, 2007.

ARAÚJO, S. M. V. G. Environmental policy in the Bolsonaro government: the response of environmentalists in the legislative arena. *Brazilian Political Science Review*, v. 14, n. 2, p. 1-20, 2020.

ARAÚJO, S. *et al.* *A conta chegou: o terceiro ano de destruição ambiental sob Jair Bolsonaro*. Relatório analítico. [S.l.]: Observatório do Clima, 2022.

ARAÚJO, S. *et al.* *“Passando a boiada”: o segundo ano de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro*. Relatório analítico. [S.l.]: Observatório do Clima, 2021.

BAUER, M.; KNILL, C. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change: Measurement, explanation and strategies of policy dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.

BAUER, M. *et al.* *Democratic backsliding and public administration: how populists in government transform state bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

CARDOSO, A. *Dando nome aos bois: análise das medidas infralegais para o meio ambiente nos primeiros dois anos do governo Bolsonaro*. Brasília: Inesc, 2021.

DONOSO, S. Outsider and insider strategies: Chile's student movement. In: DONOSO, S.; VON BÜLOW, M. (org.). *Social movements in Chile*. New York: Palgrave MacMillan, 2017. p. 65-97.

FREITAS, C.; CARVALHO, R.; OVIEDO, A. *O financiamento da gestão ambiental no Brasil: uma avaliação a partir do orçamento público federal*. Brasília: Instituto Socioambiental, 2022.

HOCHSTETLER, K.; KECK, M. *Greening Brazil: environmental activism in state and society*. Durham: Duke University Press, 2007.

HOCHSTETLER, K. The politics of environmental licensing: energy projects of the past and future in Brazil. *Studies of Comparative Development*, n. 46, p. 349-371, 2017.

HOCHSTETLER, K. Climate institutions in Brazil: three decades of building and dismantling climate capacity. *Environmental Politics*, n. 30, p. 49-70, 2021.

KECK, M. E.; SIKKINK, K. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

LOSEKANN, C. Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional no campo ambiental brasileiro. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 56, n. 2, p. 311-349, 2013.

MENEZES, R.; BARBOSA JR., R. Environmental governance under Bolsonaro: dismantling institutions, curtailing participation, delegitimising opposition. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, v. 15, n. 2, p. 229-247, 2021.

MEYER, D.; STAGGENBOURG, S. Opposing movement strategies in U.S. abortion politics. In: COY, P. (org.). *Research in social movements, conflicts and change*. Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 2008. p. 207-238.

OLIVEIRA, M. S. *Movimentos sociais, partidos políticos e partidos movimentos: análise de interações a partir da formação da Rede Sustentabilidade*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022.

PEREIRA, A. K.; MORAIS, L.; SALOMON, M.; OLIVEIRA, M. S. Populism and the dismantling of state capacity in the Brazilian environmental sector. *International*

*Workshop of Public Policy*, International Public Policy Association, Budapest, n. 3, 2022.

PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RENNÓ, L. Under what conditions do presidents resort to decree power? Theory and evidence from the Brazilian case. *The Journal of Politics*, v. 67, n. 1, p. 178-200, 2005.

ROSSI, F. Conceptualizing strategy making in a historical and collective perspective. In: ROSSI, F.; VON BÜLOW, M. (org.). *Social movement dynamics: new perspectives on theory and research from Latin America*. Philadelphia: Routledge, 2015. p. 15-42.

TATAGIBA, L. F.; SILVA, M. K.; ABERS, R. N. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa E. (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, 2018. p. 105-138.

ZAREMBERG, G.; ALMEIDA, D. Blocking anti-choice conservatives: feminist institutional networks in Mexico and Brazil (2000–2018). *International Feminist Journal of Politics*, v. 23 n. 4, p. 600-624, 2021.



# O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO LGBTQIA+ NO PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL)

Cleyton Feitosa Pereira

## Introdução

Desde a década de 1970, o movimento de lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis, transexuais, intersexos e outras identidades diversas de gênero e sexualidade (LGBTQIA+) vem atuando no Brasil para a conquista de direitos. As principais bandeiras desse movimento são o combate à violência, à desigualdade e à exclusão social. Para tal, ativistas têm participado de diversos formatos organizacionais, como associações, organizações não governamentais (ONGs), sindicatos, partidos políticos, entre outros, e lançado mão de diferentes repertórios de ação e estratégias para avançar na luta (Facchini, 2020; Green, 2022).

A partir da década de 1980 – com a emergência da epidemia do vírus HIV, causador da Aids, uma doença que ataca o sistema imunológico e cuja transmissão ocorre também via sexo anal –, o movimento LGBTQIA+ centrou seus esforços na prevenção, no tratamento da doença e na luta para combater o preconceito e o estigma decorrentes da associação entre Aids e a comunidade homossexual, inaugurando as primeiras experiências de interação com o Estado brasileiro para o desenvolvimento de políticas e serviços públicos especializados e humanizados. Nas décadas seguintes, o movimento social passaria por várias transformações acompanhando as próprias mudanças sociais e políticas do país (Facchini, 2020; Green, 2022).

Tendo em vista a disputa do Estado, seja no âmbito da formulação de políticas públicas em governos, seja no campo da representação política e da elaboração de leis, ativistas de gênero e sexualidade têm buscado interagir com diferentes instituições políticas, entre elas os partidos políticos. Santos (2022) identificou a candidatura de Baiardo de Andrade Lima pelo MDB no ano de 1978 na cidade de Recife, capital do estado de Pernambuco. Também há registros na literatura que, desde 1982, ativistas do movimento se candidataram a mandatos eletivos por partidos de

esquerda, notadamente o Partido dos Trabalhadores logo após a sua fundação (Cruz, 2017; Green, 2018). De lá para cá, o movimento LGBTQIA+ tem se tornado cada vez mais presente na política institucional, com ativistas presentes em diferentes partidos políticos brasileiros (Santos, 2016).

Um desses partidos é o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), criado em 2004 por ex-integrantes do PT no contexto do primeiro mandato do Governo Lula (2003-2006). As divergências entre esses ex-petistas e os acenos do PT e do Governo Lula a grupos antagônicos à esquerda resultaram em uma dissidência que daria origem à fundação do PSOL. Desde seu nascimento, o novo partido tem sido identificado como uma das agremiações brasileiras mais simpáticas à luta pela diversidade sexual e de gênero, especialmente devido às candidaturas engajadas com o tema.

Contudo, embora engajado nessa luta, o partido é pouco institucionalizado no que diz respeito à criação de instrumentos e mecanismos de afirmação da diversidade sexual e de gênero e da inclusão de sujeitos LGBTQIA+, tais como reserva de vagas na direção, por exemplo. Em levantamento prévio (Pereira, 2022), verificamos que o tema está instituído no estatuto e no programa partidário, no entanto, seu setorial nacional LGBTQIA+ não funciona na prática; não localizamos materiais educativos elaborados pelo partido, não existem abas no *site* oficial ou páginas em redes sociais, cotas para direção ou candidaturas, nem fundo orçamentário assegurado para atividades da militância. O paradoxo entre defesa expressiva da bandeira LGBTQIA+ e baixa institucionalização partidária nos leva à seguinte pergunta: por que os valores e interesses do ativismo LGBTQIA+ não se institucionalizaram fortemente no PSOL, apesar de sua reconhecida defesa da diversidade sexual e de gênero?

Esse é o problema a que pretendemos responder neste capítulo. Utilizamos como marcos conceituais os debates teóricos sobre institucionalização, partidos-movimento e contextos turbulentos. E, como caminho analítico, observamos os elementos que favoreceram a institucionalização LGBTQIA+ no partido, os principais encaixes institucionais existentes na sua estrutura e a efetividade dos mesmos. Do ponto de vista metodológico, analisamos documentos oficiais disponibilizados no *site* oficial do PSOL e no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com destaque para os estatutos, documentos centrais que definem a estrutura e as regras dos partidos políticos. Acessamos o banco de dados do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Escola de Ciências Sociais da

Fundação Getúlio Vargas (CPDOC-FGV), que contém informações sobre o histórico do PSOL, além de matérias jornalísticas.

Realizamos nove entrevistas semiestruturadas em profundidade nos anos de 2020 e 2021 com membros formalmente filiados ao partido e que atuam na causa LGBTQIA+ em movimentos sociais (Anexo). Visando diversificar as interpretações sobre o caso, dialogamos com atores de variadas regiões e estados brasileiros, diferentes orientações sexuais, raças e identidades de gênero e diversas ocupações e funções na divisão de tarefas e na hierarquia organizacional do partido (direção e “base”), sendo também parlamentares e não parlamentares, assessores e militantes, todos eles e elas com participação orgânica e regular. As entrevistas semiestruturadas foram as principais fontes de informações sobre o PSOL e, por razões de espaço, serão indicadas nas frases em parênteses logo após a apresentação do dado, informação ou interpretação dos sujeitos.

Quase todos os participantes assentiram que suas identidades fossem reveladas pela pesquisa, à exceção de uma única pessoa que, por razões éticas, será identificada no texto como “Anônimo”. Após as entrevistas, transcrevemos o material e aplicamos a técnica de Análise de Conteúdo, classificando trechos em temas que posteriormente foram reagrupados e apresentados aqui, expressando minhas inferências em diálogo com a interpretação dos sujeitos sobre o objeto de estudo. Desse modo, a apresentação dos resultados buscou obedecer a critérios de temporalidade (como uma linha do tempo, do mais antigo ao mais recente) e a fatores que se destacaram nas narrativas dos sujeitos sobre os elementos principais da institucionalização.

O capítulo está organizado da seguinte forma: apresentação das abordagens teóricas, utilizadas como lentes do caso e três seções empíricas, analisando (i) os elementos que favoreceram a institucionalização, (ii) os encaixes institucionais arquitetados no partido e (iii) a efetividade dos mesmos. Cada seção possui subseções que detalham o conteúdo. A primeira seção empírica explora a fundação do partido, o papel de Jean Wyllys na vinculação entre a causa LGBTQIA+ e o PSOL e o impacto das Jornadas de Junho de 2013 como elementos centrais nessa institucionalização. A segunda analisa os principais encaixes institucionais que animam a ação da militância, notadamente o estatuto e suas atualizações e o setorial nacional LGBTQIA+. A terceira e última seção olha para o grau de formalidade na organização e a presença de múltiplos grupos, correntes e tendências

em seu interior que geram certas dificuldades à efetividade dos encaixes, especialmente ao setorial. As considerações finais fazem um balanço dos principais resultados da pesquisa.

### **Pressupostos teóricos: institucionalização, partidos-movimento e contextos turbulentos**

A análise de iniciativas institucionais formais e informais de inclusão política da população LGBTQIA+ nos partidos políticos nos levou ao conceito de institucionalização. É importante esclarecer que existem diferentes sentidos de institucionalização em circulação na Ciência Política. Na literatura de partidos políticos, Panebianco (2005) compreende a institucionalização como o processo por meio do qual a organização incorpora valores e objetivos dos fundadores do partido e se autonomiza do ambiente.

Para que a organização incorpore valores e objetivos dos seus fundadores e conquiste autonomia perante o ambiente, ela precisa assegurar o desenvolvimento de interesses para a manutenção da organização e o desenvolvimento de lealdades organizativas difusas. O desenvolvimento de lealdades organizativas depende da distribuição de incentivos coletivos, relacionados à formação de uma identidade coletiva, e seletivos, relativos a compensações monetárias, patrocínios, serviços de assistência, empregos e *status*. Isso decorre do pensamento do autor sobre o poder, que seria meramente uma relação de trocas (Panebianco, 2005).

Nesse sentido, quem controla mais recursos no partido detém mais poder. Esses recursos do partido são chamados pelo autor de zonas de incerteza. Trata-se de fatores cujo controle possibilita que determinados atores desequilibrem a seu favor os jogos de poder internos. Portanto, são âmbitos de imprevisibilidade organizativa e objeto de disputas. O autor identifica as principais zonas de incerteza de um partido em seis atividades vitais para o seu funcionamento: a competência (ou divisão de tarefas), a gestão das relações com o ambiente, as comunicações internas, a definição das regras formais, o financiamento e o recrutamento (Panebianco, 2005).

Já em uma literatura mais sociológica, focada na interação entre movimentos sociais e o Estado, Gurza Lavalle, Carlos, Dowbor e Szwako (2019) definem institucionalização como “a transformação em instituições de valores, interesses, demandas e recursos de atuação de Movimentos Sociais e Organizações da Sociedade Civil atuando em nome de grupos

marginalizados e agendas tradicionalmente periféricas ao sistema político” (Gurza Lavalle *et al.*, 2019, p. 22). O foco dos autores recai sobre o modo como movimentos sociais operam transformações em instituições políticas, principalmente em setores do Estado.

Para tal, elaboraram uma ferramenta analítica denominada “encaixes institucionais”, definidas como “Sedimentações institucionais de índole pública e, uma vez produzidas, não garantem controle exclusivo aos atores que as produziram” (Gurza Lavalle *et al.*, 2019, p. 22). Assim, leis, regulações, cargos e cadeiras ou vagas, órgãos e organismos, técnicas e instrumentos de políticas podem ser encaixes quando emergem como sedimentações institucionais de interações socioestatais. Portanto, os encaixes institucionais possuem caráter estável e perene e seriam o resultado da institucionalização que por sua vez possui caráter processual.

Adotamos uma dupla definição de institucionalização. A discussão e as categorias apresentadas em ambas as teorias são relevantes para a abordagem deste estudo, que tem como objeto tanto os partidos políticos (nesse caso, o PSOL) como os movimentos sociais (nesse caso, o Movimento LGBTQIA+) e, embora também revelem uma tensão sobre a precisa definição do conceito de institucionalização, elas se complementam, principalmente no que diz respeito ao aspecto processual da disputa entre atores engajados em instituições políticas como partidos.

Entre as tensões e diferenças conceituais, destacamos que, para Panebianco (2005), a institucionalização trata da incorporação dos valores e objetivos dos fundadores do partido, enquanto, para Gurza Lavalle e colegas (2019), a institucionalização trata da transformação em instituições de valores e objetivos de movimentos sociais mediante processos de interação. Portanto, uma literatura olha para um tipo de ator político, no caso os fundadores do partido, e a outra se interessa por outro tipo de ator, notadamente ativistas e militantes de movimentos sociais.<sup>1</sup>

Além disso, há diferenças significativas entre os princípios da incorporação e os da mútua constituição. Incorporar significa integrar, absorver e aceitar um elemento em um conjunto, enquanto a mútua constituição, por sua vez, tem caráter fortemente relacional, em que um elemento constitui o outro, dando-lhe nova forma. A institucionalização partidária busca

---

1 Fundadores e ativistas podem se sobrepor em um dado partido político, especialmente se falarmos nos chamados partidos-movimento (Kitschelt, 2006; Anria, 2018). Nesse caso, os fundadores podem vir a ser ativistas, ou seja, fundadores-ativistas.

a autonomia do partido em relação ao ambiente, de modo a minimizar as pressões e interesses de várias forças que concorrem para a organização, inclusive de movimentos sociais. Por isso, partidos almejam assegurar a manutenção da organização. Por outro lado, a institucionalização induzida por movimentos sociais está focada na superação de dilemas sociais. Isso faz com que eles se “encaixem” em instituições políticas, como o Estado ou partidos, com o objetivo de ampliar sua capacidade de agir e fortalecer a defesa de causas contenciosas.

A fim de desenvolver interesses para a manutenção da organização, o modelo de institucionalização em Panebianco (2005) prevê que o partido precisa fomentar lealdades organizativas e, para alcançar isso, ele deve distribuir incentivos coletivos (ligados à identidade partidária) e seletivos (ligados a benefícios materiais). Outro ponto de tensão ocorre aí, uma vez que movimentos sociais tendem a ser leais às causas que defendem e ao público excluído que visam representar. Por essa razão, movimentos tendem a participar de partidos que integrem suas agendas no programa partidário e em campanhas públicas (importantes incentivos coletivos) e lhes deem condições de atuar na sua estrutura para alcançar seus objetivos (por meio de incentivos seletivos, como patrocínios de atividades, autorização para se candidatar a cargos eletivos, financiamentos eleitorais, cargos e empregos).

Apesar de os conceitos tratarem de aspectos distintos, eles se complementam. Panebianco (2005), ao refletir sobre os fluxos de poder internos na organização partidária, não olha para os atores sociais que almejam institucionalizar seus valores e interesses e foca mais as desigualdades organizativas do que as desigualdades sociais e como elas impactam nas disputas internas. Já Gurza Lavalle *et al.* (2019) pensam sobre a atuação de atores sociais no Estado, mas não previram as especificidades dos partidos políticos e seus jogos de poder internos, como as disputas pelo controle de recursos nas zonas de incerteza, por exemplo, e outras dinâmicas típicas da organização partidária. Isoladamente, as duas perspectivas conceituais não conseguem responder ao fenômeno da interação entre movimentos sociais e partidos políticos, mas se combinadas possuem nítido potencial explicativo.

Nessa direção, a nossa compreensão de institucionalização sociopartidária é que se trata de um processo contínuo e permanente operado por movimentos sociais visando à inclusão de atores, agendas e a abertura de espaços em um contexto organizacional que também se institucionaliza,

mas em direção oposta, tendendo ao fechamento, à hierarquização e à autonomia objetivando a ordem organizativa. Portanto, a institucionalização é um processo de negociação para ampliar agendas de movimentos em partidos, sujeito a disputas e conflitos de interesses diversos. O princípio da incorporação tende a ter um peso maior, mas se houver convergência projetiva entre os fundadores e lideranças do partido político e ativistas de movimentos sociais, o princípio da mútua constituição pode acontecer, influenciando reciprocamente a organização partidária e a organização de redes de movimentos.

**Quadro 1 – Operacionalização do conceito de institucionalização para analisar interação entre movimentos sociais e partidos políticos**

Conceito	Institucionalização
<b>Gurza Lavalle <i>et al.</i> (2019)</b>	Remete ao dever, especificamente ao processo de institucionalizar, de transformação de algo em instituições. Pensa a atuação de movimentos sociais para transformar o Estado via encaixes institucionais.
<b>Panebianco (2005)</b>	Processo por meio do qual o partido incorpora valores e objetivos dos fundadores. Passagem de uma fase de fluidez estrutural inicial a uma fase em que a organização se estabiliza. Almeja a autonomização do ambiente.
<b>Combinação</b>	A institucionalização é um processo permanente animado por movimentos sociais visando à inclusão de atores, agendas e à abertura de espaços em um contexto organizacional que também se institucionaliza, mas em direção oposta, tendendo ao fechamento, à hierarquização e à autonomia objetivando a ordem organizativa. A institucionalização é um processo de negociação para ampliar agendas de movimentos sociais em partidos políticos, sujeito a disputas e conflitos de interesses.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Gurza Lavalle *et al.* (2019) e Panebianco (2005).

Além do conceito de institucionalização, também são relevantes para a nossa análise os debates em torno dos chamados partidos-movimento. Como veremos adiante, o PSOL é um partido político de origem parlamentar, mas que vai se aproximando cada vez mais de movimentos sociais no decorrer do tempo. Momento-chave dessa aproximação ocorre quando emerge no Brasil um ciclo de protestos que ficou conhecido como

Jornadas de Junho de 2013. A partir desses episódios, diversos ativistas e organizações de movimentos sociais estabelecem alianças e passam a atuar no partido.

Em termos de definição do que seria um partido-movimento ou partido baseado em movimentos, há algumas variações a depender de cada analista. Para Kitschelt (2006), partidos-movimento são “coalizões de ativistas políticos que emanam de movimentos sociais e tentam aplicar as práticas organizacionais e estratégicas dos movimentos sociais na arena da competição partidária” (2006, p. 282, tradução nossa). Já Anria (2018) diz que são partidos formados por ativistas e lideranças de movimentos sociais, e seu eleitorado é composto por membros de movimentos. Esses dois autores focam a origem do partido protagonizado por movimentos sociais. Della Porta *et al.* (2017), por sua vez, definem partidos-movimento como partidos que possuem fortes vínculos organizacionais e externos com movimentos sociais. Como o PSOL não foi fundado por movimentos, a definição de Della Porta e colegas parece a que mais se aproxima do nosso caso.

Esses fortes vínculos organizacionais nos remetem à contribuição de Schwartz (2010), que classifica a interação entre movimentos e partidos em três tipos: interações coordenadas, estratégias invasivas e estratégias hostis. As interações coordenadas podem ocorrer através de alianças ou fusões. As estratégias invasivas ocorrem quando um movimento ou um partido usa o outro em benefício próprio por meio de insurgências, deslocamentos ou cooptações. Já as estratégias hostis acontecem quando movimentos e partidos se veem de maneira negativa e procuram remover a influência e o poder do outro. As estratégias hostis mais convencionais seriam a perturbação, a desqualificação/descrédito e a expulsão (Schwartz, 2010).

A classificação sistematizada por Schwartz (2010) sugere que a interação entre movimentos e partidos é instável e pode se modificar ao longo do tempo. As tensões podem se intensificar quando ocorrem realinhamentos de identidade ou de estratégia, seja do movimento, seja do partido, desestabilizando e afetando os vínculos entre um e outro (Oliveira, 2021). De todo modo, as conexões entre movimentos diversos e o PSOL na atual quadra histórica sugerem a ocorrência de interações coordenadas estabelecidas por meio de alianças que têm beneficiado setores de movimentos, como o movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) e os movimentos negro, feminista, indígena e LGBTQIA+, entre outros.

O terceiro e último pressuposto teórico deste capítulo é o de que a institucionalização de valores e interesses LGBTQIA+ no PSOL não acontece em um período estável da política brasileira, mas em um nítido contexto turbulento. Segundo as formuladoras do conceito, contextos turbulentos representam “períodos de grande instabilidade e incerteza, durante os quais os atores reavaliam suas preferências e adaptam a maneira como mobilizam recursos, rotinas e ação” (Abers; Almeida; von Bülow, neste volume).

Como veremos na parte empírica, a agenda do Movimento LGBTQIA+ vai se fortalecendo no PSOL à medida que o país vivencia contextos turbulentos, como o crescimento do conservadorismo na política dos anos 2010, as Jornadas de Junho de 2013, o *impeachment* de Dilma Rousseff, o governo Jair Bolsonaro e a pandemia de covid-19.

Esse pressuposto teórico, ao lado dos conceitos de institucionalização e partidos-movimento, é fundamental para entender a interpretação e a ação dos atores durante o processo vivenciado. Isso porque o PSOL é fruto desse próprio contexto turbulento analisado: não haveria PSOL sem o PT no poder. Eventualmente, também não haveria uma pulsante militância LGBTQIA+ sem as Jornadas de Junho. Jean Wyllys talvez não se destacasse tanto sem o aumento assombroso do conservadorismo da última década. É nesse sentido que concordamos com o que dizem as autoras sobre interpretação do mundo e ação.

Entendemos que contextos turbulentos precisam ser compreendidos a partir do que ocorre nestes momentos. Analisar a maneira como os atores os interpretam, e as ações que produzem a partir dessa interpretação, é fundamental para compreendermos as transformações sociais e políticas que poderão (ou não) resultar do processo interpretativo e interativo (Abers; Almeida; von Bülow, p. 15, neste volume).

Nesse sentido, nota-se que uma parte do Movimento LGBTQIA+ se via excluído do sistema político e pouco representado pelas políticas públicas de promoção e defesa dos direitos humanos do governo petista, o que levou os atores a buscarem um novo partido comprometido com a agenda da diversidade. O PSOL e o movimento LGBTQIA+ são, sem dúvidas, em paralelo a outros eventos, criadores e criaturas dos recentes acontecimentos nacionais.

## Elementos da institucionalização

### *Os dissidentes e a fundação do PSOL*

O PSOL, desde a sua fundação, já nasceu comprometido com diversas bandeiras de luta, incluindo as do movimento LGBTQIA+, segundo a narrativa das pessoas entrevistadas. É importante, então, recuperar esse processo de fundação do PSOL, em meados de 2004 – metade do primeiro mandato do Governo Lula (2003-2006). Em virtude da ausência da história do partido em seu *site* oficial<sup>2</sup> no momento da pesquisa, recorreremos ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC-FGV), que condensa dados e informações sobre a política brasileira.<sup>3</sup>

O partido foi fundado em 6 de junho de 2004 pela então senadora pelo PT do estado de Alagoas, Heloísa Helena, e outros ex-integrantes do Partido dos Trabalhadores (PT) no Congresso Nacional. Seu estatuto e programa foram publicados no *Diário Oficial da União* em 18 de junho de 2004, obtendo registro definitivo pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em setembro de 2005. As divergências entre o grupo fundador do PSOL e a direção do PT aconteceram antes mesmo da primeira eleição de Lula para o governo federal no ano de 2002. A senadora Heloísa Helena foi contrária à indicação do empresário José de Alencar (Partido Liberal/MG) para a vice-presidência de Lula nas eleições de 2002. Heloísa ainda seria contrária à nomeação do economista Henrique Meireles para a presidência do Banco Central e de José Sarney para a presidência do Senado Federal em 2003 (CPDOC-FGV, 2009).

Em novembro de 2003, Heloísa Helena votou contra a Reforma da Previdência (PEC 67/2003) e foi acusada de votar contra 19 propostas legislativas apoiadas pelo Governo Lula em um ano. A senadora alagoana não estava sozinha nas insatisfações com o Governo Lula: os deputados federais petistas João Batista Araújo, do Pará (conhecido como Babá), João

---

2 As informações e os documentos sobre os partidos políticos brasileiros não estão facilmente disponibilizados nos *sites* oficiais. Essa ausência específica pode ser verificada em: <https://psol50.org.br/partido/historia/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

3 Informações sobre o PSOL podem ser encontrados através do *link*: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-socialismo-e-liberdade-psol>. Acesso em: 13 jul. 2022.

Fontes, de Sergipe e Luciana Genro, do Rio Grande do Sul, também entraram em rota de colisão com a direção do partido e com o governo petista. Eles criticaram a política econômica do governo e o então ministro da Fazenda, Antônio Palocci; opuseram-se à privatização de bancos estaduais; criticaram o programa Fome Zero; foram contra a concessão de autonomia ao Banco Central, além da proposta de Reforma da Previdência (CPDOC-FGV, 2009).

Esse conjunto de conflitos no interior do partido fez com que, em dezembro de 2003, o Diretório Nacional do PT aprovasse, por 55 votos a favor e 27 contra, a expulsão de Heloísa Helena, Babá, João Fontes e Luciana Genro dos quadros do partido sob a justificativa de que o grupo havia ferido o código de conduta do PT ao agirem contra orientações da agremiação. O grupo expulso recebeu apoio de diversos intelectuais socialistas, como Carlos Nelson Coutinho, Francisco de Oliveira, João Machado, Leandro Konder, Leda Paulani, Milton Temer, Paulo Arantes e Ricardo Antunes. Diante da expulsão, os atores decidiram fundar um novo partido e se organizaram para realizar o encontro de fundação do PSOL entre 5 e 6 de junho de 2004 em Brasília (CPDOC-FGV, 2009). O fenômeno de uma ruptura que origina uma nova agremiação partidária é chamado “sinistrismo” (Duverger, 1980).

**Figura 1** – Heloísa Helena, Luciana Genro, João Fontes e Babá, ex-petistas expulsos do partido, em evento de fundação do PSOL em 2004.



Foto: Memorial da Democracia.

Os entrevistados confirmaram essa versão documentada pelo CPDOC-FGV sobre a expulsão de lideranças petistas que fundariam o PSOL (Anônimo, Rodrigo Veloso – RJ, Fábio Felix – DF). A fundação, portanto, expressou a heterogeneidade que compõe a chamada esquerda ideológica e seus diversos conflitos e disputas sobre diferentes matérias e questões sociais. O novo partido agregaria militantes dissidentes de outros partidos, como o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) e, a partir de 2006, participaria de todas as eleições nacionais, lançando candidaturas à Presidência da República (Democracia, 2017).

Heloísa Helena concorreu ao pleito de 2006; Plínio de Arruda Sampaio seria o nome do partido na disputa de 2010; Luciana Genro, uma das fundadoras, concorreria em 2014; e Guilherme Boulos, uma liderança do MTST, tentaria o Palácio do Planalto em 2018. O ano de 2022 inaugura a primeira eleição do PSOL sem candidatura própria ao Governo Federal, ironicamente em apoio a Lula e ao PT em confronto com Jair Bolsonaro (atualmente no PL, mas que já transitou por diversos partidos).

No começo dos anos 2000, quando o PSOL nasce, o PT já havia considerável acúmulo sobre o tema LGBTQIA+ em seu interior. Naquele momento, o PT já contava com um Núcleo de *Gays* e *Lésbicas* vinculado ao Diretório Municipal de São Paulo desde 1992; já havia realizado a 1ª Plenária Nacional de *Gays* e *Lésbicas* do partido no ano de 2001 – mesmo ano, inclusive, em que o termo “orientação sexual” é institucionalizado no estatuto do partido –; e estava construindo seu Setorial Nacional GLBT<sup>4</sup> (sigla à época) vinculado à Secretaria de Movimentos Populares em meados de 2002 e 2003 (Pereira, 2022). Logo, quando o PSOL nasce, em 2004, fruto de uma dissidência petista, ele herda parte dessas temáticas e agendas que já estavam em ebulição no PT por meio dos fundadores e liderados que os acompanharam.

Do ponto de vista do movimento social, o movimento LGBTQIA+ vinha crescendo em termos de visibilidade nacional com as Paradas do Orgulho iniciadas em 1995 no Rio de Janeiro e em São Paulo em 1997 (Green, 2022). Além disso, as articulações históricas entre a esquerda e as lutas LGBTQIA+, herança dos acúmulos do PT somados ao contexto de mobilização e visibilidade do movimento LGBTQIA+ pelas Paradas

---

4 Sigla para *gays*, *lésbicas*, *bissexuais*, *travestis* e *transexuais*. As siglas do Movimento LGBTQIA+ vão se alterando com o passar do tempo a partir de novos entendimentos e consensos pela militância. Para uma discussão mais detida sobre isso, ver Facchini (2005).

do Orgulho no final da década de 1990 e começo da década 2000, foram fatores que fizeram do PSOL um partido que já nasceu aberto à institucionalização da afirmação da diversidade sexual e de gênero, diferente da fundação do PT no começo da década de 1980 e suas inúmeras resistências à questão (Leandro Recife – PE; Sara Azevedo – MG). Essa abertura para a pauta na fundação do PSOL possibilitou que o tema fosse incluído nos documentos fundamentais do partido, como o estatuto.

### *O fator Jean Wyllys*

Jean Wyllys representa outro elemento importante do processo de institucionalização LGBTQIA+ no PSOL ao ter impulsionado a temática no partido quando atuou como deputado federal pela legenda entre os anos de 2011 e 2018. Nascido no município de Alagoinhas, Bahia, no ano de 1974, atuou em movimentos pastorais na juventude. Ingressou no curso de Comunicação Social/Jornalismo na Universidade Federal da Bahia entre 1995 e 2000. Em seguida, fez um Mestrado em Letras e Linguística, concluindo em 2003 (CPDOC-FGV, 2009).

Tornou-se nacionalmente conhecido após participar, em 2005, da quinta edição do *reality show* promovido pela Rede Globo de Televisão, *Big Brother Brasil*, de onde saiu vencedor pelo voto popular. Foi no programa que Jean tematizou a questão da homofobia ao acusar seus oponentes de perseguição em virtude da sua orientação sexual, gerando debates no país. Em seguida, recebeu um convite de Heloísa Helena para sair candidato a deputado federal nas eleições de 2010 (CPDOC-FGV, 2009) (Fábio Felix – DF; Talita Victor – DF).

Chico Alencar, seu correligionário, recebera mais de 240 mil votos naquela eleição para a Câmara dos Deputados, elegendo membros da sua coligação eleitoral, entre eles Jean, que havia conquistado 13.018 votos naquele pleito. Como congressista, integrou inúmeras comissões, recebeu diversos prêmios pela sua atuação parlamentar e foi autor de vários projetos de lei que versavam sobre direitos humanos, diversidade sexual e de gênero e cidadania de minorias sociais e políticas, como as profissionais do sexo.<sup>5</sup>

---

5 Informações detalhadas sobre a trajetória parlamentar de Jean Wyllys podem ser obtidas aqui: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jean-wyllys-de-matos-santos>. Acesso em: 15 jul. 2022.

Jean foi reconhecido como o primeiro deputado federal *gay* e representante do Movimento LGBTQIA+ no Congresso Nacional, em contraposição ao histórico de homossexuais que já haviam passado pela Câmara Federal sem representar reivindicações e demandas coletivas dessa população, a exemplo de Clodovil Hernandes (PTC-SP), estilista e apresentador de televisão, conhecido por seu conservadorismo e polêmicas diversas. Apesar de Jean não ter tido uma trajetória pregressa nas redes organizadas do Movimento LGBTQIA+, sua atuação política o aproximaria da militância e da pauta.

O mandato de Jean projetou o PSOL como um dos partidos mais representativos da causa LGBTQIA+ no país, vinculando nacionalmente a face pública do partido a essa agenda (Anônimo; Rodrigo Veloso – RJ; Gustavo Belisário – DF). Embora tivesse sido eleito pelo estado do Rio de Janeiro, seu mandato chamou atenção de progressistas do país inteiro e se tornou referência para muitas LGBTQIA+ que passaram a se filiar ao PSOL e a se reportarem mais à equipe do mandato do que às instâncias partidárias quando a questão era diversidade sexual e de gênero (Talita Victor – DF; Rodrigo Veloso – RJ; Gustavo Belisário – DF).

A projeção do mandato do Jean também trouxe expectativas de fora para dentro. Filiou muita gente, trouxe muita gente. E fez com que a candidatura da Luciana [Genro] fosse ainda mais fortemente pautada pela agenda LGBT (Talita Victor – DF).

Ao passo que o mandato de Jean se destacava, tanto em termos de qualidade do trabalho parlamentar quanto na defesa da agenda LGBTQIA+, o conservadorismo, capitaneado pela bancada católica e evangélica do Congresso Nacional, se fortalecia no cenário político. A ex-presidenta Dilma Rousseff e seu concorrente direto José Serra (PSDB) já haviam feito acenos conservadores aos evangélicos na campanha eleitoral de 2010; Jair Bolsonaro se tornara conhecido entre o movimento LGBTQIA+ como inimigo ao desqualificar o projeto Escola Sem Homofobia do Ministério da Educação em 2011; a ex-presidenta Dilma já havia dito à imprensa que seu governo não faria “propaganda de opção sexual” também em 2011 (Vital; Lopes, 2012).

Esses episódios foram acirrando uma batalha política entre parlamentares evangélicos e o movimento LGBTQIA+, culminando na eleição de um pastor inimigo da agenda dos direitos LGBTQIA+, Marco Feliciano

(atualmente no PL-SP, mas à época no Partido Social Cristão, PSC-SP), para a Presidência da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara Federal em março de 2013,<sup>6</sup> suscitando inúmeros protestos do movimento LGBTQIA+ que se somariam ao conjunto de agendas reivindicatórias das Jornadas de Junho de 2013 (Singer, 2013). Naquela ocasião, Jean Wyllys era o grande representante da causa LGBTQIA+ no Congresso Nacional, tornando-o alvo dos representantes do chamado neoconservadorismo (Fábio Felix – DF).

Tais fatores fizeram com que sua atuação parlamentar conquistasse grande evidência midiática. Na sua tentativa de reeleição para a Câmara dos Deputados, Jean saltou de 13 mil votos recebidos em 2010 para mais de 140 mil votos recebidos no estado do Rio de Janeiro no ano de 2014.<sup>7</sup> Contudo, os anos seguintes seriam marcados por contextos turbulentos na democracia brasileira (Abers; Almeida; von Bülow, neste volume), impactando todo o campo progressista e o mandato de Jean Wyllys.

O PSDB, derrotado nas eleições nacionais, exigiu uma auditoria na votação das urnas eletrônicas, insuflando os protestos contra a reeleita Dilma Rousseff em 2015; o Congresso Nacional aprovaria um *impeachment* golpista no ano de 2016 (Miguel, 2019). Esse episódio ficou marcado na carreira política de Jean Wyllys em virtude do seu voto firme contra o *impeachment* debaixo de vaias que tomavam o plenário da Câmara Federal na sessão, seguido de um cuspe de Jean em Jair Bolsonaro após ofensas homofóbicas cometidas por ele e seu filho, ambos deputados federais, fato que o colocou em julgamento no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.<sup>8</sup>

---

6 Fonte: <https://www.camara.leg.br/noticias/397509-pastor-marco-feliciano-e-eleito-presidente-da-comissao-de-direitos-humanos/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

7 Fonte: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/noticia/2014/10/veja-os-famosos-que-se-deram-bem-nas-eleicoes.html>. Acesso em: 15 jul. 2022.

8 Ver notícia em: <https://www.camara.leg.br/noticias/511170-conselho-de-etica-aprova-censura-por-escrito-contr-o-deputado-jean-wyllys/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

**Figura 2** – Jean Wyllys durante sessão do *impeachment*.



Foto: Jorge William/Agência O Globo.

O cenário de turbulência do segundo mandato de Jean Wyllys, somado ao crescimento da extrema-direita a partir de 2014, causaria diversos desgastes, ataques e violências políticas contra ele, fenômeno que passaria a ser cada vez mais presente entre representantes políticos LGBTQIA+ eleitos a partir de 2020. O fortalecimento do neoconservadorismo<sup>9</sup> no país fez com que Jean Wyllys sofresse ataques tanto na direita quanto na esquerda e no próprio PSOL (Talita Victor – DF; Gustavo Belisário – DF). Um dos assessores parlamentares de Jean narrou um conjunto de episódios e exemplos das dificuldades vivenciadas no interior do PSOL. São relatos ilustrativos dos desafios da participação de LGBTQIA+ mesmo em partidos considerados mais abertos à causa da diversidade sexual e de gênero (Rodrigo Veloso – RJ).

Todos esses desgastes resultaram em uma terceira vitória eleitoral diminuta a Jean no ano de 2018: com 24 mil votos recebidos (120 mil a menos em relação ao pleito de 2014), o jornalista foi novamente beneficiado pela grande votação de outro correligionário seu, Marcelo Freixo, que

---

9 Adoto aqui o conceito de neoconservadorismo tal como formulado por Biroli, Machado e Vaggione (2020), qual seja, um fenômeno que possui uma temporalidade específica, emerge no Brasil a partir da segunda década do século XXI, englobando um conjunto de atores políticos, religiosos e laicos, que se apresentam na esfera pública e política brasileira portando uma identidade comum e um projeto político compartilhado fundamentado em uma matriz cristã-conservadora.

conquistou mais de 340 mil votos naquele ano. No entanto, o assassinato de Marielle Franco, ocorrido em março de 2018, e a vitória de Jair Bolsonaro para a Presidência da República, um de seus principais detratores na Câmara dos Deputados, além das inúmeras ameaças de morte dirigidas contra ele e sua família, o fizeram renunciar ao mandato parlamentar<sup>10</sup> e a se exilar na Europa já nos primeiros meses de 2019.

Exilado, o agora ex-deputado federal dedicou-se a denunciar internacionalmente os ataques à democracia brasileira durante o governo Bolsonaro, a retomar sua carreira acadêmica<sup>11</sup> e a se voltar a atividades de cunho artístico e cultural. Após diversos acontecimentos e algumas mudanças no cenário político brasileiro, Jean se desfilou do PSOL e se filiou ao PT em maio de 2021,<sup>12</sup> retornando ao país exatamente no mesmo dia em que Bolsonaro foi considerado inelegível pelo TSE, em 30 de junho de 2023. Apesar dos percalços e das inúmeras violências políticas sofridas, a trajetória de Jean representou um importante capítulo na história da institucionalização LGBTQIA+ no PSOL, atraindo militantes e fortalecendo a imagem pública do partido como defensor importante da causa. Isso pode ser percebido pela quantidade de candidatos e representantes políticos LGBTQIA+ eleitos nos anos de 2018,<sup>13</sup> 2020<sup>14</sup> e 2022.<sup>15</sup>

### *O impacto das Jornadas de Junho de 2013*

Além do fator Jean Wyllys, outro elemento se destacou nos resultados empíricos como sendo importante para a institucionalização LGBTQIA+ no PSOL: os protestos de junho de 2013 que ficaram conhecidos como

---

10 Fonte: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/29/renuncia-de-jean-wyllys-ao-terceiro-mandato-e-oficializada-na-camara.ghtml>. Acesso em: 15 jul. 2022.

11 Tornou-se Scholar Visitor na Afro-Latin American Research Institute na Universidade de Harvard no ano de 2019.

12 Fonte: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/05/4926240-jean-wyllys-sai-do-psol-e-se-filia-no-pt-quer-liberdade-plena.html>. Acesso em: 24 ago. 2022.

13 Ver candidaturas LGBTQIA+ eleitas no ano de 2018 em: <https://www.vice.com/pt/article/wj97zy/quem-sao-os-lgbts-eleitos-em-2018>. Acesso em: 24 ago. 2022.

14 Ver candidaturas LGBTQIA+ eleitas no ano de 2020 em: <https://revistahibrida.com.br/brasil/eleicoes-2020-brasil-bate-recorde-historico-com-mais-de-70-lgbtis-eleitos/>. Acesso em: 24 ago. 2022.

15 Ver candidaturas LGBTQIA+ eleitas no ano de 2022 em: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/10/03/candidatos-lgbt-eleitos-eleicoes-2022.htm>. Acesso em: 11 jul. 2023.

“Jornadas de Junho”, ao atrair jovens ativistas para o partido (Talita Victor – DF). Segundo Singer (2013), as Jornadas de Junho tiveram três fases. A primeira aconteceu na cidade de São Paulo nos dias 6, 10, 11 e 13 de junho e foram convocadas pelo Movimento Passe Livre (MPL), reivindicando a redução do preço das passagens do transporte público (Singer, 2013).

A segunda etapa das jornadas ocorreu nos dias 17, 18, 19 e 20 de junho, atingindo o pico das manifestações. Nesses dias, novos atores entraram em cena (Gohn, 2016), ampliando a quantidade de pessoas nas ruas e as pautas de reivindicação. Convém lembrar que o Brasil estava prestes a sediar a Copa do Mundo de Futebol em 2014 e as Olimpíadas em 2016 e por isso investia na construção e reformas de estádios, angariando críticas de diversos setores insatisfeitos com os recursos parcos destinados a serviços públicos essenciais, como saúde, educação e segurança (Singer, 2013).

É nessa etapa que o governo federal reage aos protestos, quando a ex-presidenta Dilma Rousseff se reúne com o Movimento Passe Livre e propõe, em cadeia nacional de televisão, cinco pactos versando sobre transporte público, educação, saúde, responsabilidade fiscal e reforma política, essa última prevendo um plebiscito para convocar uma nova Constituinte, que foi descartada logo em seguida.

**Figura 3** – Ativistas LGBTQIA+ protestam contra Marco Feliciano e o projeto “Cura Gay” em Fortaleza durante as Jornadas de Junho de 2013.



Foto: Diálogos Políticos.

A terceira etapa das jornadas acontece entre 21 de junho até o final do mês, sendo marcada pela fragmentação das mobilizações em virtude

das diferentes pautas de reivindicação: redução de pedágios, contra a PEC 37, contra o Programa Mais Médicos, contra gastos da Copa, entre outras (Singer, 2013). Os protestos também foram marcados por um forte sentimento antipolítico e antipartidário (Gohn, 2016).

As jornadas então começaram com uma pauta de esquerda (a melhoria dos transportes públicos), organizadas pelo MPL, uma organização que buscava a horizontalidade nas suas decisões e autonomia em relação às instituições estatais, convocadas pelas redes sociais digitais (Singer, 2013). O enquadramento inicial da grande mídia era o de criminalização dos protestos (focando a destruição do patrimônio público e principalmente privado, em especial as vidraças de grandes bancos quebradas), e a reação da polícia foi altamente violenta e repressora. Após o alargamento dos protestos e das pautas na segunda etapa, ganhou corpo uma mobilização de direita contra a corrupção, contra o governo e o PT. A essa altura, a grande mídia empresarial estava dando ampla cobertura aos eventos e convocando as pessoas a participarem dos atos. Além disso, a violência policial foi reduzida (Singer, 2013; Gohn, 2016).

Depois desse grande levante, os protestos de destaque que se seguiriam no país durante os próximos anos seriam explicitamente de direita e contra o governo petista, sendo convocados agora pelo Movimento Brasil Livre (MBL) e outras organizações de direita com forte presença nas redes sociais, como o “Vem Pra Rua”, o “Revoltados On-Line”, entre outros, culminando na deposição do mandato de Dilma Rousseff em 2016. Não é objetivo nosso aprofundar os significados ou mesmo os impactos das Jornadas de Junho de 2013 na política brasileira de maneira ampla, mas esse evento teve papel importante ao nosso objeto em análise, o PSOL (Fábio Felix – DF; Rodrigo Veloso – RJ).

Para Singer (2013), uma das inúmeras pautas de reivindicação das Jornadas de Junho foi contra a posse do pastor e deputado federal Marco Feliciano (ex-PSC-SP, atual PL-SP) na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) da Câmara dos Deputados. A CDHM historicamente tem representado as lutas dos direitos humanos e das minorias políticas no Legislativo Federal. A ocupação por um pastor evangélico conservador e contrário às lutas pela diversidade sexual e de gênero nesse espaço institucional funcionou como provocação aos movimentos sociais, aos

partidos políticos e parlamentares de esquerda e em especial ao movimento LGBTQIA+, que protestou no interior da Câmara e nas ruas país afora.<sup>16</sup>

Uma vez dissipado o levante popular das Jornadas de Junho, parte do rescaldo desses ativistas buscou organizações sociais e partidos de esquerda para canalizar suas revoltas para além do curto prazo imediato. O PSOL se tornou um dos possíveis caminhos para esses jovens por dois motivos: primeiro pela liderança de Jean Wyllys, que vinha fazendo um importante trabalho parlamentar e associando a imagem do partido à causa LGBTQIA+. Segundo, porque o PSOL era uma das poucas forças de oposição ao Governo Federal petista à esquerda, já que as Jornadas foram “capturadas” pelas pautas da direita antipetista em dado momento. Esses novos ativistas LGBTQIA+ também estavam insatisfeitos com as declarações recentes da ex-presidenta Dilma sobre “o governo não fazer propaganda de opção sexual”, com sua ausência na 2ª Conferência Nacional LGBTQIA+ e com os recuos conservadores nas políticas públicas federais (Fábio Felix – DF; Rodrigo Veloso – RJ).

Nós temos uma história partidária, um novo movimento dentro do PSOL, de renovação política e representatividade, que ganha muito fôlego a partir de 2013. E esse novo setor da juventude, já mais conectado com as pautas LGBTQIA+, com a luta das mulheres, com a luta da população negra, ele tem uma importância muito grande nessa nova dinâmica de aceitação dentro do PSOL e de priorização, por parte do PSOL, dessa pauta (Fábio Felix – DF).

De acordo com Singer (2013), o perfil dos participantes dos protestos de junho de 2013 era basicamente formado por jovens e jovens adultos com alta escolaridade e com rendimento mensal entre dois e cinco salários mínimos familiares (Singer, 2013). Para o autor, as jornadas teriam sido, ao mesmo tempo, a expressão de uma classe média tradicional insatisfeita com os rumos do país e de um novo proletariado que conseguiu emprego com carteira assinada durante os governos petistas, mas que sofria com baixa remuneração, alta rotatividade e condições precárias de trabalho e de vida (Singer, 2013).

A entrada dessa nova juventude no PSOL a partir das Jornadas de Junho de 2013 inaugura uma nova fase no partido no que diz respeito à

---

16 Fonte: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/apos-polemica-marco-feliciano-e-eleito-presidente-da-cdh/>. Acesso em: 24 ago. 2022.

institucionalização LGBTQIA+. Os efeitos práticos mais visíveis seriam a construção de setoriais em alguns Diretórios Estaduais, como aconteceu no estado do Rio de Janeiro, e uma maior inclusão da pauta na campanha eleitoral presidencial do ano seguinte, em 2014, cuja candidata do partido à Presidência da República foi a fundadora Luciana Genro (Rodrigo Veloso – RJ).

O plano de governo da candidata Luciana Genro para o país apresentou um aumento exponencial de propostas de políticas públicas LGBTQIA+ em relação ao plano de governo anterior, de 2010 (Pereira, 2022). Além disso, Luciana Genro tematizou o direito ao casamento igualitário em um dos debates presidenciais televisivos de grande audiência, inserindo a questão no centro do debate político nacional e em plena ascensão do conservadorismo moral que iria se consolidar nos anos seguintes. Isso se deveu tanto à presença de Jean Wyllys no partido quanto ao saldo militante das Jornadas de Junho que fluíram para o PSOL.

### **Encaixes institucionais LGBTQIA+**

Os elementos que favoreceram a institucionalização LGBTQIA+ no PSOL (fundadores, Jean Wyllys e Jornadas de Junho) resultaram em dois importantes encaixes institucionais na organização: o estatuto e o setorial nacional LGBTQIA+. Embora existam outras iniciativas partidárias engajadas com o tema – como o programa, planos de governo nacionais, notas públicas, postagens em redes sociais, patrocínios e candidaturas –, o estatuto e o setorial são as sedimentações institucionais mais consolidadas e perenes no partido, que animam a organização e a ação da militância, colaborando para outras iniciativas informais e formais.

A versão mais recente do estatuto do PSOL (2017) menciona aspectos de sexualidade em três passagens diferentes do documento. O primeiro é referente aos objetivos do partido. Segundo o artigo 5º, o PSOL desenvolverá ações com o objetivo de construir uma sociedade socialista com liberdade de expressão sexual, dentre outros. Em seguida, no artigo 64, em capítulo que trata dos núcleos de base, o partido prevê a organização de setorial “homossexual”. Por fim, no artigo 90, o partido afirma que a Comissão de Ética é o único organismo partidário que decide sobre “as questões de moral partidária” com base na luta pela construção de uma sociedade socialista que assegure liberdade de expressão sexual, dentre outras liberdades.

Portanto, o estatuto trata a questão LGBTQIA+ para além de um objetivo programático, estabelecendo instância partidária para a organização política do segmento e ações que visam disciplinar a conduta dos seus membros.

O PSOL também possui setorial nacional LGBTQIA+ formalizado estatutariamente desde a primeira versão desse documento (2004) e criado com a finalidade de que “fosse um espaço de debate, reunião, consolidação da política, de contribuição e tudo mais” (Entrevista com Will Barros – AC). Tem sido prática comum em diferentes partidos políticos brasileiros a criação de setoriais LGBTQIA+ de modo a possibilitar a organização da militância e a formulação da política partidária sobre o tema (Santos, 2016). Veremos adiante como esses encaixes institucionais estão configurados no partido e a percepção da militância sobre seu funcionamento, especialmente o setorial, que é o espaço de mobilização da pauta.

### *O estatuto e suas atualizações*

De acordo com o TSE, o PSOL possui três versões distintas do seu estatuto: uma de 2004, quando da fundação do partido; outra de 2010, final do Governo Lula; e a mais recente, de 2017, após o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Já na primeira versão de 2004, no artigo 6º, o documento declara objetivos vinculados à questão sexual, o que expressa uma certa ambiguidade, pois pode se referir também à luta das mulheres, já que não há menção a gênero (Estatuto PSOL, 2004, p. 2).

Do ponto de vista organizacional, o partido define os órgãos que o compõem no artigo 30. A relação com os movimentos sociais é atribuída aos Núcleos de Base “organizados por cidades, empresas, bairros, locais de estudo, trabalho, movimentos sociais, gênero, raça, e todos aqueles reconhecidos como tal pelo Partido” (Estatuto PSOL, 2004, p. 5). A existência de setoriais temáticos, entre eles o LGBTQIA+, é prevista no artigo 61, quando afirma que “a partir dos Núcleos de Base, em discussão com o Diretório Municipal, organizar-se-ão as setoriais do Partido, tais como a da mulher, do movimento negro, dos homossexuais, dos indígenas, dos estudantes, do movimento sindical, e todos aqueles que possam ser incluídos pelo Partido” (Estatuto PSOL, 2004, p. 10).

A herança do PT na construção do primeiro estatuto do PSOL é notada nos depoimentos dos interlocutores que destacaram o papel que algumas correntes petistas desempenharam na inserção da temática no

documento de fundação (Talita Victor – DF; Gustavo Belisário – DF). Nesse sentido, os ex-petistas expulsos do partido e depois fundadores do PSOL tiveram papel primordial na elaboração do texto (Anônimo).

Um dos interlocutores que participou dessa construção naquele momento em 2004 nos relatou o processo de confecção do primeiro estatuto e programa do partido e os atores diretamente envolvidos na sua construção, sendo eles: Luciana Genro, Pestana Silvia, Heloísa Helena, Babá, Júnia, Roberto Robaina, André Ferrari, João Machado, entre outros. Entendemos que foi uma construção coletiva, marcada por diversas negociações para elaborarem a versão final (Leandro Recife – PE).

O PSOL da fundação estava centralmente preocupado com assuntos de natureza econômica e com a luta contra o neoliberalismo internacional que vinha se fortalecendo no Brasil após os governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso durante os anos 1990, razão pela qual as lutas em torno da diversidade sexual e de gênero ocupavam lugar secundário no campo da esquerda, no PSOL e em seu documento fundador (Fábio Felix – DF).

Embora com conjunturas e termos desatualizados, o primeiro estatuto foi importante para sinalizar o compromisso do partido com as lutas LGBTQIA+. A presença do tema no estatuto de fundação não representou uma estratégia de ativistas organizados em torno da pauta, mas um compromisso programático do partido desde a origem (Leandro Recife – PE). Isso importa, pois, segundo Panebianco (2005) e Anria (2018), o modelo genético, ou seja, as características originárias de um partido, são fatores preponderantes para a sua evolução organizativa.

A segunda versão do estatuto, de 2010, traria novidades importantes para o nosso problema de pesquisa, especialmente do ponto de vista organizacional. Núcleos de Base e Setoriais aparecem agora como órgãos partidários distintos (artigo 30). Esta é a principal mudança do estatuto de 2004 para o de 2010. Entretanto, os objetivos programáticos LGBTQIA+ do partido se mantiveram os mesmos, modificando apenas a localização no texto – do artigo 6º na versão anterior para o 5º nesta (Estatuto PSOL, 2010, p. 7).

Para a coordenação dos setoriais, foi instituída uma Secretaria de Movimentos Sociais (artigo 44) vinculada à Comissão Executiva do Diretório Nacional, com as tarefas de coordenar intervenções organizadas de filiados em movimentos sociais; estimular a sindicalização de filiados

e a sua participação em movimentos sindicais, populares e de juventude; fomentar a criação de Núcleos de Base em diferentes movimentos sociais; e coordenar a criação e o funcionamento dos setoriais (Estatuto PSOL, 2010, p. 13).

Os setoriais são descritos como “instâncias partidárias integradas por filiados que atuam em determinada área específica, com o objetivo de intervir partidariamente junto aos movimentos sociais organizados” e possuem a função de formulação e articulação partidárias (artigos 65 a 70). Também é dito que os setoriais realizarão encontros abertos à participação de todos os filiados que atuam no respectivo setor de atividade partidária; que os representantes públicos dos setoriais terão assento com direito à voz nos Diretórios e Comissões Executivas em cada nível federativo; que as deliberações dos encontros setoriais devem ser encaminhadas para o Congresso do mesmo nível para apreciação obrigatória; e que os Diretórios Nacionais e Estaduais deverão viabilizar estrutura para realização dos encontros setoriais e para a participação dos representantes nas reuniões dos diretórios e comissões executivas (Estatuto PSOL, 2010, p. 18 e 19).

Já na versão mais recente do documento, publicada em 2017, é contraditório que o texto continue trazendo o termo “homossexual” para fazer referência ao setorial LGBTQIA+, porque esse termo exclui outros sujeitos políticos que compõem o segmento, como as pessoas intersexo e trans, por exemplo (artigo 64). Além disso, o conteúdo se manteve o mesmo em relação ao texto anterior no que tange às questões de diversidade sexual e de gênero, não apresentando novos avanços e atualizações. Inferimos que os termos utilizados para aludir a luta pela diversidade sexual e de gênero no documento encontram-se obsoletos, uma vez que já existe uma discussão sólida em torno da inclusão de pessoas bissexuais, mulheres lésbicas, travestis e transexuais – entre outras identidades – na sigla que representa essa população (Facchini, 2020).

### *O setorial nacional LGBTQIA+ do PSOL*

Como visto na análise sobre o estatuto do partido, os setoriais são previstos desde a primeira versão do documento, em 2004, e ganham uma seção específica na segunda versão, em 2010. Desde a fundação do partido, é prevista estatutariamente a existência de um setorial “de homossexuais”, mas somente após a entrada de uma nova militância jovem engajada, a

partir das Jornadas de Junho de 2013, é que se tem registros da tentativa de construção de um setorial nacional LGBTQIA+ na prática (Leandro Recife – PE).

Neste ponto, as narrativas das pessoas entrevistadas entram em divergência. Quatro interlocutores afirmaram que inexistente setorial nacional LGBTQIA+ no partido, enquanto quatro sujeitos confirmaram sua existência, ainda que de maneira débil ou precária. Um dos motivos que dificultaram a construção dessa instância no PSOL são as inúmeras divergências entre os membros do partido, motivadas pela adesão a diferentes correntes (agrupamentos do partido), o que dificulta a formação de consensos, na medida em que elas estão em permanente disputa.

Mas nacional, nacional, eu não tenho conhecimento não. De nenhum Setorial Nacional [LGBTI+] do PSOL (Robeyoncé Lima – PE).

Eu me lembro [de] que participei de todos os Congressos Nacionais do PSOL. E na maioria deles eu fui delegado, inclusive. Então, a gente aprovou a criação do Setorial LGBT nacional, por resolução. Inclusive, já teve várias vezes que o Setorial teve voz na Executiva Nacional, no Diretório (Fábio Felix – DF).

Há registros de encontros nacionais de LGBTQIA+ do PSOL que tentaram criar o setorial, a exemplo do 1º Encontro Nacional LGBT do PSOL, ocorrido em julho de 2016 na cidade de São Paulo/SP, mas o conjunto dos participantes não conseguiu fundar nem dar perenidade a essa instância, embora ela seja parte das reivindicações de membros “independentes”, ou seja, daqueles que não estão vinculados ou comprometidos com uma corrente ou liderança específica (Anônimo; Robeyoncé Lima – PE; Sara Azevedo – MG; Talita Victor – DF; Gustavo Belisário – DF).

Além das divergências entre correntes, outros tipos de dissensos concorreram entre os filiados, como as tensões de gênero. Uma interlocutora explicou que algumas mulheres lésbicas, bissexuais e trans do partido preferem participar do setorial nacional de mulheres em vez de construir um setorial nacional LGBTQIA+ e ter que dialogar, disputar ideias e vencer homens *gays* (Talita Victor – DF). Esse fenômeno remonta ao nascente movimento lésbico da década de 1980, que emergiu em oposição ao que seria considerado o machismo dos *gays* do grupo Somos, fundando assim o Grupo de Ação Lésbico-Feminista (Galf) (Fernandes, 2018). Para

além disso, temos outras hipóteses: as mulheres possuem encaixes institucionais em partidos mais consolidados que o segmento LGBTQIA+ em virtude dos incentivos legais e financeiros à participação feminina na política, possibilitando maiores condições e estrutura às instâncias temáticas delas.

Entre as pessoas entrevistadas que afirmaram que o setorial nacional LGBTQIA+ existe, observamos que essa foi a posição aproximada entre sujeitos que ocupam cargos de direção no partido ou que possuem mandatos eletivos (Fábio Felix – DF; Leandro Recife – PE; Talita Victor – DF). Dessas posições divergentes, inferimos que existe setorial nacional LGBTQIA+ do PSOL no campo da formalidade (está previsto em estatuto e, segundo Fábio Felix, também foi aprovado em resolução congressional), mas não existe concretamente no cotidiano prático do partido, com regularidade, calendário de reuniões ou divisão de tarefas. Basicamente, há um grupo do aplicativo de mensagens WhatsApp onde estão reunidos virtualmente atores LGBTQIA+ do partido, fortalecendo a ideia de informalidade da instância. Além disso, houve alguns poucos encontros nacionais (Fábio Felix – DF; Gustavo Belisário – DF; Sara Azevedo – MG).

Apesar desse cenário nacional, em alguns estados brasileiros, o PSOL conseguiu estruturar setoriais estaduais, indicando um grau a mais de organização política do segmento em estados centrais do país, como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Distrito Federal (Gustavo Belisário – DF; Sara Azevedo – MG). Entretanto, nem todos os estados conseguiram organizar esse espaço em nível local. É o caso de Pernambuco, por exemplo (Robeyoncé Lima – PE).

Um dos fatores que impulsionaram a criação de setoriais nos estados foi a existência de um engajamento eleitoral prévio que aglutinou atores LGBTQIA+ politicamente engajados e que desejavam participar do cotidiano do partido, após processos eleitorais. Foi assim que aconteceu no Rio de Janeiro. O setorial da capital carioca começou como um Comitê Eleitoral composto por LGBTQIA+ envolvidos na campanha de Marcelo Freixo para a Prefeitura do Rio de Janeiro. Após a derrota eleitoral, esse Comitê passou a se reunir como setorial do partido vinculado ao Diretório Municipal. Outro exemplo dessa conexão entre processos eleitorais e a criação de setoriais locais é o município de Teresópolis, também no estado do Rio de Janeiro, que passou a contar com um setorial após a campanha de uma candidata lésbica do partido para deputada estadual chamada Carol Quintana, no ano de 2018 (Rodrigo Veloso – RJ).

Em relação às atribuições, atividades e ações desenvolvidas por setoriais LGBTQIA+ em diferentes níveis federativos, destacam-se a formulação de políticas públicas em Planos de Governo diversos, a realização de denúncias de casos de LGBTIfobia no partido e fora dele, recrutamentos de militantes para o partido, a construção de ações no âmbito do movimento social, a formulação de programas e ações na Câmara Federal, a exemplo dos Seminários LGBTQIA+ do Congresso Nacional, a organização de seminários educativos e campanhas em efemérides do Movimento LGBTQIA+, como o 17 de Maio (dia internacional de luta contra a LGBTIfobia) e o 28 de Junho (dia internacional do orgulho LGBTQIA+), entre outras.

Uma das pessoas entrevistadas explicou que o setorial não exerce o papel de referendar ou autorizar candidaturas, embora seja importante para a socialização e formação política de potenciais candidatos, a exemplo da ex-vereadora e atual deputada federal pelo estado de São Paulo SP, Erika Hilton, que participou das atividades do setorial da capital paulista antes de ser eleita (Leandro Recife – PE; Rodrigo Veloso – RJ). No entanto, outros atores criticaram esse aspecto meramente socializador, alegando que os setoriais LGBTQIA+ têm baixo poder decisório no conjunto da organização partidária (Rodrigo Veloso – RJ).

Considerando que os setoriais LGBTQIA+ não referendam candidaturas nem distribuem recursos materiais, ou seja, não distribuem incentivos seletivos, eles operam como incentivos coletivos, relacionados à formação de uma identidade coletiva para a militância. A construção de uma identidade partidária colabora para o desenvolvimento de lealdades organizativas e o desenvolvimento de interesses para a manutenção da organização, requisitos para dar cabo da sua institucionalização.

Sendo o PSOL um partido nascido da crítica ao *status quo* e comprometido com valores de esquerda, é compreensível que ele queira dar espaço para a militância LGBTQIA+ se organizar com vistas a recrutar novos membros que trabalhem voluntariamente para a organização e atrair o voto de bases populacionais que não estão representadas em outras agremiações brasileiras. Portanto, a inclusão de atores e pautas LGBTQIA+ também é parte das estratégias do partido.

## A efetividade dos encaixes

### *A questão da informalidade*

Uma das queixas recorrentes entre os militantes partidários entrevistados é o caráter excessivamente informal das instâncias e da dinâmica do partido. Se por um lado, um partido altamente institucionalizado pode burocratizar e engessar o dia a dia de um partido, um baixo grau de formalidade dos processos também pode sugerir disfuncionalidade organizacional e pouca capacidade decisória da base, que fica sujeita às ações da direção.

E, no entanto, a maioria das decisões que a gente tomava ali e das discussões que eram feitas não implicavam em nada. Então, a gente se manifestava numa política assim ou assado e nada acontecia. E aí se iniciava, imediatamente, uma luta para: “Como a gente vai fazer a direção tomar conhecimento disso?”. E aí os canais são excessivamente informais, né? A gente mandava um *zap*, ligava, às vezes ia pessoalmente na direção. Eu já exerci esse papel algumas vezes. E aí a pessoa não se sentia obrigada a responder dentro de nenhum prazo, às vezes, simplesmente não respondia, às vezes, a resposta não era formal. Enfim, não tem prazo, não tem protocolo, não tem rigor. Não tem processo. Fica tudo muito dependente da informalidade e na informalidade a gente é massacrado (Rodrigo Veloso – RJ).

Em alguns diretórios, basicamente existe apenas um grupo para troca de mensagens no WhatsApp, sem reuniões presenciais periódicas e encaminhamentos. É o caso do Diretório Estadual do PSOL de Pernambuco, que já teve um deputado estadual na Assembleia Legislativa de Pernambuco (Alepe) entre 2015 a 2018 (Edilson Silva), além do mandato coletivo “Juntas” na legislatura 2019-2022 na Assembleia Legislativa de Pernambuco (Alepe) e dos mandatos de vereadores (Robeyoncé Lima – PE). O baixo grau de formalidade parece ser uma característica generalizada do PSOL, haja visto que diferentes pessoas entrevistadas relataram esse aspecto (Anônimo; Fábio Felix – DF; Gustavo Belisário – DF; Leandro Recife – PE).

Para alguns analistas da interação entre partidos e movimentos, como Anria (2018), a baixa formalidade facilitaria a adaptação de militantes a espaços políticos diversos, incentivando formas plurais de construir o partido, soando como se este fosse um movimento social em si. Porém, para o autor, a fraca burocratização pode tanto contribuir com a

descentralização do partido como incentivar a centralização pelas lideranças (Anria, 2018), situação esta que parece ser o caso do PSOL. Diversos militantes se queixaram dessa ausência de formalidade na organização, prejudicando determinados setores do partido, como o segmento LGBTQIA+.

É importante assinalar que a formalidade precária nos diz mais sobre a dinâmica de funcionamento do PSOL do que necessariamente do seu compromisso com a afirmação de direitos e de sujeitos LGBTQIA+. Não se pode confundir uma coisa com a outra. O baixo grau de formalidade no PSOL não significa que a luta LGBTQIA+ não seja considerada no interior da agremiação. Ao contrário, ela aparece com relativa presença, especialmente em processos eleitorais com expressiva quantidade de candidaturas LGBTQIA+ lançadas e eleitas pelo partido (Anônimo; Fábio Felix – DF; Talita Victor – DF). Além disso, o PSOL é um dos partidos com mais pessoas trans – uma das identidades mais marginalizadas da sigla – candidatas e eleitas, ainda que contabilize episódios marcados por tensões e conflitos envolvendo travestis, transexuais e o partido, como a expulsão<sup>17</sup> da ativista carioca Indianara Siqueira em 2019<sup>18</sup> e a saída espontânea da ativista Duda Salabert acusando o PSOL de “transfóbico estrutural”.<sup>19</sup>

### *Um partido, múltiplos grupos*

Quando falamos em partido político, é comum pensarmos na ideia de um conjunto, de uma unidade, um corpo de pessoas que estão reunidas para atingir determinados objetivos políticos. Contudo, na maior parte das vezes, um partido é um complexo de grupos e indivíduos que disputam o programa e os recursos no seu interior, estabelecendo uma competição intensa. No PSOL, essa característica de organização composta por diferentes grupos e indivíduos que competem entre si ficou bastante evidenciada na análise sobre a institucionalização a partir dos relatos das pessoas entrevistadas. Para algumas delas, seria um “partido guarda-chuva”, composto por

---

17 Ver Nota da Executiva do PSOL sobre a expulsão de Indianara em: <https://psol50.org.br/nota-da-executiva-nacional-do-psol-sobre-o-desligamento-da-filiada-indianara-siqueira/>. Acesso em: 28 jul. 2022.

18 Ver também a versão da ativista Indianara Siqueira sobre a sua expulsão do PSOL: [https://www.youtube.com/watch?v=DdW1gi\\_airo](https://www.youtube.com/watch?v=DdW1gi_airo). Acesso em: 28 jul. 2022.

19 Ver notícia em: [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/04/22/interna\\_politica,1047978/duda-salabert-acusa-psol-de-transfobia-e-sai-do-partido.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/04/22/interna_politica,1047978/duda-salabert-acusa-psol-de-transfobia-e-sai-do-partido.shtml). Acesso em: 28 jul. 2022.

diferentes forças (Talita Victor – DF; Robeyoncé Lima – PE; Sara Azevedo – MG).

Em vez de um agrupamento LGBTQIA+ do PSOL como conjunto, o que ocorre é que cada corrente ou grupo forma seus próprios coletivos LGBTQIA+. Por exemplo, “LGBTQIA+ da Insurgência”, “LGBTQIA+ do MES”, “LGBTQIA+ da Resistência”, entre outros. (Leandro Recife – PE; Anônimo; Fábio Felix – DF; Gustavo Belisário – DF). Essa configuração participativa impõe certas dificuldades à consolidação de instâncias, como o setorial nacional LGBTQIA+, e explica os motivos pelos quais uma parte alega que essa instância existe e outra não. A própria interpretação sobre a presença ou ausência do setorial é parte das disputas de interpretações e interesses entre os diferentes grupos do partido. Quanto mais próxima da direção, mais era comum a pessoa entrevistada confirmar que o setorial existia regularmente. O inverso também acontecia. Quanto mais próximos da base ou distantes das correntes, os filiados reclamavam sobre a falta de funcionamento do setorial nacional.

As dificuldades à institucionalização ocorrem porque nessa configuração torna-se mais difícil chegar a consensos e entendimentos comuns sobre matérias da organização, e as correntes acabam por priorizar o fortalecimento delas próprias em vez do partido como um todo. Em alguns casos, algumas correntes sequer apoiaram o nome que se tornou candidato ao cargo de Presidência da República. Isso aconteceu com a candidatura de Guilherme Boulos, ativista do MTST, em 2018, quando a corrente Movimento Esquerda Socialista (MES), liderada por Luciana Genro e Roberto Robaina, não o apoiou fortemente na disputa eleitoral (Anônimo; Rodrigo Veloso – RJ; Gustavo Belisário – DF; Talita Victor – DF).

Os fatores para a existência e a fragmentação desses grupos seriam a filiação a diferentes tradições históricas do marxismo, tais como o leninismo e o trotskismo, a composição de bases universitárias, sindicais e eleitorais vinculadas a mandatos, além de movimentos sociais, como é o caso do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (Vaz, neste volume). Esses seriam os principais elementos aglutinadores das correntes e motivo da rivalidade entre eles. Vale lembrar que uma mesma corrente pode conter membros em universidades, em sindicatos, ligadas a lideranças com cargos públicos ou mandatos eletivos e em movimentos sociais (Rodrigo Veloso – RJ; Fábio Felix – DF).

O saldo dessa dinâmica intergrupos é que determinados membros conseguem mais espaços no partido, ocupam cargos e obtêm mais recursos em detrimento de outros que não fazem parte desses agrupamentos. Os filiados independentes têm mais dificuldades para acessar o partido e ter uma vida orgânica nele, pois não estão sob a órbita das lideranças que controlam recursos e os distribuem como incentivos em troca de participação leal (Anônimo; Rodrigo Veloso – RJ; Robeyoncé Lima – PE). Por essa razão, alguns movimentos sociais também tentam se converter em corrente partidária para disputar cargos no partido e acessar recursos, programas e referendar candidaturas. Vaz (neste volume) explica que o MTST tem buscado atuar no PSOL como uma corrente chamada Revolução Solidária.

Outras pessoas entrevistadas, no entanto, acreditam que essa cultura organizacional no PSOL ajuda a democratizar o partido, a partir dos debates programáticos que essas correntes formulam (Fábio Felix – DF). Essa questão não é nada desprezível para compreender as disputas nas chamadas “zonas de incerteza” do PSOL, como as comunicações, a tomada de decisões, o financiamento e o recrutamento de novos quadros no interior da organização (Panebianco, 2005).

### **Considerações finais**

O presente trabalho pretendeu responder por que os valores e interesses do ativismo LGBTQIA+ não se institucionalizaram fortemente no Partido Socialismo e Liberdade, apesar de sua reconhecida defesa da diversidade sexual e de gênero. Para isso, buscamos analisar os elementos que favoreceram a institucionalização da temática LGBTQIA+, os principais encaixes institucionais presentes na estrutura organizativa do partido e a efetividades dos mesmos perante a organização levando em conta o contexto turbulento do país na década de 2010.

O PSOL é um partido político brasileiro, de esquerda, nascido no ano de 2004, no parlamento nacional, após uma ruptura no interior do PT, que na sua evolução organizativa vai cada vez mais se aproximando dos movimentos sociais. Resultado visível dessa aproximação foi o lançamento da candidatura à Presidência da República de Guilherme Boulos, ativista das lutas por moradia, questões urbanas e do direito à cidade, e Sônia Guajajara, ativista das mulheres e das causas indígenas do país, em 2018.

A institucionalização da pauta LGBTQIA+ no partido se inicia já na fundação do partido, quando seus fundadores inseriram a luta pela diversidade sexual e de gênero na primeira versão do estatuto no ano de 2004. A partir disso, na sua evolução organizativa, o partido vai cada vez se aproximando de movimentos sociais, entre eles o Movimento LGBTQIA+. A vitória eleitoral no ano de 2010 para o cargo de deputado federal por Jean Wyllys, ex-participante de um *reality show* de sucesso, famoso por tematizar a homofobia no programa e reconhecido por seu trabalho parlamentar engajado na causa da diversidade sexual e de gênero, vinculou de vez a imagem pública do PSOL às lutas LGBTQIA+, atraindo ativistas para a participação partidária.

No começo da década de 2010, eclodiu no país um ciclo de protestos que ficou conhecido como as Jornadas de Junho de 2013. As Jornadas começaram como manifestações contra o aumento do transporte público organizadas por um coletivo chamado Movimento Passe Livre. As manifestações atraíram diversos outros atores insatisfeitos com diferentes questões e temas, ampliando o número de participantes e de reivindicações. Nesse processo, queixas contra o governo da ex-presidenta Dilma Rousseff e contra a corrupção deram uma face conservadora às Jornadas. Entretanto, parte dos manifestantes se filiou ao PSOL, muitos deles jovens LGBTQIA+ insatisfeitos com os rumos do governo no que tange às políticas públicas de diversidade sexual e de gênero. Esse foi outro elemento que contribuiu para a institucionalização LGBTQIA+ no partido.

Esses novos ativistas atraídos pelo mandato reconhecido de Jean Wyllys e pelas Jornadas de Junho de 2013 tentaram dar forma a um setorial nacional LGBTQIA+ no PSOL, de modo a dar concretude a essa instância que já era prevista no estatuto desde a sua primeira versão do ano de 2004. Contudo, até o momento desta escrita em meados de 2022, esse setorial não funcionava a contento, haja visto que o mesmo não possui estrutura, atribuições nem regularidade. Dois fatores da institucionalização do próprio PSOL dificultam a organização política e o acesso a recursos pela militância LGBTQIA+: o caráter por vezes excessivamente informal da organização partidária e a dinâmica de competição entre grupos, tendências e correntes do partido.

A informalidade e a baixa profissionalização nos processos burocráticos do partido foram motivo de diversas queixas entre os atores entrevistados do partido. Um fator explicativo pode ser o fato de o PSOL ser

um partido relativamente jovem, com menos de duas décadas de existência durante a realização da pesquisa, com uma bancada parlamentar pequena e, portanto, com menos recursos que outras agremiações tradicionais brasileiras. Outro fator seria explicado por sua característica de partido-movimento, tal como refletido por estudiosos da interação entre movimentos e partidos: alguns partidos-movimento possuem baixa formalidade para adaptar a participação política a ativistas e para soar como um próprio movimento social, especialmente na fase inicial de formação.

Somada ao excesso de informalidade da organização, a estrutura de competição entre grupos contribui para dificultar a consolidação de encaixes institucionais, haja visto que esses grupos muitas vezes preferem dedicar seus esforços para a construção e o fortalecimento deles próprios em vez do partido como conjunto unitário. A fragmentação em grupos no PSOL representa diferentes tradições históricas do marxismo, diferentes bases universitárias, sindicais e eleitorais vinculadas a mandatos. As chamadas correntes também podem emergir de determinados movimentos sociais, como é o caso do MTST. Um dos principais motivos para a rivalidade entre os agrupamentos vem da disputa para acessar cargos e recursos diversos do partido, fundamentais para o fortalecimento de um setor perante outros. Assim, não se trata de LGBTQIA+ do PSOL, mas de LGBTQIA+ da Insurgência, LGBTQIA+ do MES, entre outros. Além disso, filiados desvinculados das correntes, chamados independentes na linguagem nativa, encontram dificuldades para participar organicamente da vida partidária.

Apesar dessas dificuldades na institucionalização, o PSOL é um dos partidos políticos brasileiros que mais contabilizam LGBTQIA+ candidatas e eleitas em diversos mandatos eletivos e cargos públicos no Brasil, evidenciando a complexidade do fenômeno das conexões entre o movimento LGBTQIA+ e os partidos políticos no país. Até que ponto um maior grau de institucionalidade significa maior inclusão política de sujeitos socialmente excluídos? A operacionalização de encaixes institucionais seria necessária em partidos mais abertos à participação de movimentos? Talvez devêssemos levar em conta menos a quantidade de encaixes institucionais existentes em partidos-movimento (ou partidos baseados em movimentos) e mais a qualidade da interação entre movimentos e partidos, ou seja, o processo amplo, complexo e permanente da institucionalização, levando em conta as afinidades identitárias, programáticas e estratégicas entre um e outro.

O PSOL nos desafia a refletir sobre os caminhos da institucionalização de movimentos sociais em partidos políticos: parte de seus filiados parece não priorizar a formação de encaixes institucionais, uma vez que o partido já nasceu integrando a luta pela diversidade sexual e de gênero desde a origem. O PSOL incorpora valores e objetivos dos fundadores, mas está aberto aos valores e interesses de movimentos sociais porque existem afinidades diversas entre eles. O partido, por ser jovem, está na transição entre uma fase de fluidez estrutural inicial e uma fase estável. Talvez esse seja o principal ponto de tensão entre os ativistas LGBTQIA+, já que encontram dificuldades para expressar suas decisões nas instâncias do partido que, por sua vez, funcionam com baixa formalidade.

A interação entre movimentos sociais e partidos políticos requer análises individuais em profundidade, pois cada caso é único, e em comparação, para avaliar as diferenças e similaridades e o sistema partidário como um todo. É muito provável que a institucionalização do movimento feminista no PSOL seja diferente da experiência LGBTQIA+ no mesmo partido por causa dos incentivos legais que existem para a participação política de mulheres. Também é provável que a institucionalização do Movimento LGBTQIA+ em partidos diferentes seja distinta. Portanto, esse fenômeno relacional contemporâneo representa uma profícua e necessária agenda de pesquisas na Ciência Política a fim de aprofundarmos o campo de estudos sobre participação política e democracia no Brasil.

## Anexo 1 – Entrevistas realizadas

Nome	Função	Data de realização
Will Barros	Suplente no Diretório Nacional	28 de abril de 2020
Anônimo	Ativista LGBTQIA+ do PSOL	08 de julho de 2021
Rodrigo Veloso	Assessor parlamentar de Jean Wyllys	19 de julho de 2021
Robeyoncé Lima	Codeputada estadual na Assembleia Legislativa de Pernambuco	29 de julho de 2021
Talita Victor	Assessora da Bancada do PSOL na Câmara dos Deputados	11 de agosto de 2021
Fábio Felix	Presidente do PSOL/DF e deputado distrital na Câmara Legislativa do Distrito Federal	12 de agosto de 2021
Gustavo Belisário	Titular na Comissão Executiva do PSOL/DF	15 de setembro de 2021
Sara Azevedo	Presidenta do PSOL/MG	29 de setembro de 2021
Leandro Recife	Secretário Nacional de Formação Política	14 de outubro de 2021

## Referências

ANRIA, S. *When movements become parties: the Bolivian MAS in comparative perspective*. Cambridge University Press, 2018.

BIROLI, F.; MACHADO, M. das D. C.; VAGGIONE, J. M. *Gênero, neoconservadorismo e democracia: disputas e retrocessos na América Latina*. São Paulo: Boitempo, 2020.

CPDOC FGV. *Verbete Jean Wyllys de Matos Santos*. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jean-wyllys-de-matos-santos>. Acesso em: 28 jul. 2022.

CPDOC FGV. *Verbete Partido Socialismo e Liberdade*. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-socialismo-e-liberdade-psol>. Acesso em: 28 jul. 2022.

CRUZ, R. Do protesto às urnas: as campanhas em defesa da causa homossexual nas eleições de 1982. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 22, p. 233-284, 2017.

DELLA PORTA, D.; FERNANDÉZ, J.; KOUKI, H.; MOSCA, L. *Party movements against austerity*. Cambridge, UK: Polity Press, 2017.

DEMOCRACIA, Memorial da. *Dissidentes são expulsos do PT*. Disponível em: <http://memorialdademocracia.com.br/card/dissidencia-do-pt-cria-o-psol>. Acesso em: 28 jul. 2022.

DUVERGER, M. *Os partidos políticos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: UnB, 1980 [1951].

ESTATUTO. *Partido Socialismo e Liberdade*. Brasília, 2004.

ESTATUTO. *Partido Socialismo e Liberdade*. Brasília, 2010.

ESTATUTO. *Partido Socialismo e Liberdade*. Brasília, 2017.

FACCHINI, R. *Sopa de letrinhas?: movimento homossexual e produção de identidades coletivas nos anos 90*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

FACCHINI, R. De homossexuais a LGBTQIAP+: sujeitos políticos, saberes, mudanças e enquadramentos. In: FACCHINI, R.; FRANÇA, I. L. (org.). *Direitos em disputa: LGBTI+, poder e diferença no Brasil contemporâneo*. Campinas, SP: Editora Unicamp, 2020. p. 126-138.

FERNANDES, M. Ações lésbicas. In: GREEN, J.; QUINALHA, R.; CAETANO, M.; FERNANDES, M. (org.). *História do movimento LGBT no Brasil*. São Paulo: Alameda, 2018. p. 91-120.

GOHN, M. da G. Manifestações de protesto nas ruas no Brasil a partir de Junho de 2013: novíssimos sujeitos em cena. *Revista Diálogo Educacional*, Curitiba, v. 16, n. 47, p. 125-146, 2016.

GREEN, J. N. *Além do carnaval: a homossexualidade masculina no Brasil do Século XX*. 3. ed. São Paulo: Unesp, 2022.

GREEN, J. N. *Revolucionário e gay: a vida extraordinária de Herbert Daniel – pioneiro na luta pela democracia, diversidade e inclusão*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In: GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. (org.). *Movimentos Sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019. p. 21-86.

KITSCHHELT, H. Movement parties. In: KATZ, R. S.; CROTTY, W. (org.). *Handbook of party politics*. London: Sage Publications, 2006. p. 278-289.

MIGUEL, L. F. *O colapso da democracia no Brasil: da constituição ao golpe de 2016*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo: Expressão Popular, 2019.

OLIVEIRA, M. S. Movimentos sociais em interação com partidos políticos: a experiência do movimento ambientalista com o Partido dos Trabalhadores. *Opinião Pública*, Campinas (SP), v. 27, n. 2, p. 585-622, 2021.

PANEBIANCO, A. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PEREIRA, C. F. *Movimento LGBTI+ e partidos políticos: a institucionalização partidária da diversidade sexual e de gênero no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2022

SANTOS, E. S. *A bandeira do arco-íris no coração do Nordeste brasileiro: repertórios de interação socioestatais do movimento LGBT em Pernambuco entre 1980 e 2020*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Humanidades, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2022.

SANTOS, G. Movimento LGBT e partidos políticos no Brasil. *Contemporânea: Revista de Sociologia da UFSCar*, v. 6, n. 1, p. 179-212, 2016.

SCHWARTZ, M. A. Interactions between social movements and US political parties. *Party Politics*, v. 16, n. 5, p. 587-607, 2010.

SINGER, A. Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 97, p. 22-40, 2013.

VITAL, C.; LOPES, P. V. L. *Religião e política: uma análise da atuação de parlamentares evangélicos sobre direitos das mulheres e LGBTs no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2012.



# AUTONOMISTA NA PRÁTICA? REFLEXÕES SOBRE AS PRÁTICAS DE MOVIMENTOS SOCIAIS E SUA INTERAÇÃO COM PARTIDOS POLÍTICOS

Ana Carolina Vaz

“A ‘autonomia’ invocada em nossos dias em Chiapas, em El Alto, nas *villas* e bairros de Buenos Aires e por certos grupos de sem-teto brasileiros pode não ser sempre a mesma coisa. [...] E, no entanto, há, sim, algo em comum entre essas experiências emancipatórias, no que concerne ao uso ou resgate do referencial da autonomia”

(Souza, 2012, p. 87)

## Introdução

Os últimos anos eleitorais no Brasil foram marcados pela intensa participação de movimentos sociais no sistema político brasileiro. Ao se voltar a lente analítica para como os movimentos sociais interagiram com organizações partidárias, nota-se uma pluralidade de formas de ação. É possível observar o lançamento de candidaturas, a mobilização para a inserção de pautas específicas em programas de governo, a criação de redes de solidariedade, a criação de setores intrapartidários com temáticas advindas de movimentos sociais, entre outras. O presente capítulo tem como objetivo compreender tais formas de ação, a partir da interação entre o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e a formalização da tendência Revolução Solidária. A partir desta análise, o principal aprofundamento teórico proposto é que não apenas movimentos sociais podem realizar ação coletiva com e dentro de instituições do Estado (Abers; von Bulow, 2011), mas também que durante essa interação podem ser realizadas práticas consideradas “autonomistas”. Essas parcerias, apesar de já experimentadas, podem adquirir mais ou menos priorização em “contextos turbulentos” (Abers; Almeida; von Bülow, neste volume).

De antemão, deixo claro que essa não é uma tarefa argumentativa fácil. O campo de estudos sobre movimentos sociais e partidos políticos é marcado por um distanciamento, resultando, por muito tempo, em dois campos analíticos separados (Saward; Van Biezen, 2008; Meza; Tatagiba, 2016; Abers; Almeida; von Bülow, 2023). A implementação de regimes ditatoriais ao longo do território latino-americano em meados do século XX, em conjunto com a constituição de movimentos sociais que contrapunham sua ação à atuação de grupos no interior do Estado, cristalizou uma forma hegemônica de se olhar para as formas de ação coletiva desses grupos. Nessa perspectiva, movimentos sociais e partidos políticos seriam agentes com campos de atuação política distintos e quase opositores (Gohn, 1997).

Essa interpretação leva a uma falsa correlação entre certas formas de ação coletiva e “tipos” de movimentos sociais. Quando olhamos para a América Latina, as experiências democráticas recentes demonstram que a fronteira entre a ação dos movimentos sociais e a do Estado é permeável, admitindo não apenas a ação política em parceria às instituições do Estado, como também em seu interior (Abers; von Bülow, 2011). Dessa forma, aponta-se que a relação entre movimentos sociais e partidos tem trazido diferentes inovações ao ambiente político. Essa interação tem gerado novas organizações políticas (Oliveira, 2021), institucionalizado pautas sociais (Pereira, 2022) e contribuído para a implementação e o monitoramento de políticas públicas (Abers; Silva; Tatagiba, 2018; Direito; Koga, 2020), entre outros fenômenos relevantes.

Quando a literatura volta o olhar para os partidos políticos como atores subestatais e sua relação com movimentos sociais, a maioria dos trabalhos restringe a interação aos momentos eleitorais (Tarrow, 2022; Gold; Peña, 2018) ou isola a dimensão *party in the public office* (Katz; Mair, 1995) para análise da interação dos movimentos com algum dos poderes da União, em especial o Executivo e o Legislativo (Pereira, 2020a; Pereira 2020b). Dessa forma, as experimentações de outras formas de interação entre os atores, feitas no “dia a dia”, assim como os efeitos destas na relação entre as organizações, passam a ser pouco discutidas (Abers; Almeida; von Bülow, 2023).

Ao mesmo tempo, como mencionado, o processo de cristalização da ideia de que práticas de movimentos sociais se distanciam das práticas dos partidos políticos e, desta forma, estes não se relacionam de origem à interpretação valorativa e com categorias estáticas. Ainda que se admita uma

variedade de movimentos e suas ideias, não se admite uma pluralidade no uso de táticas destes movimentos. Doimo (1995, p. 69) entende que, após 1970, os movimentos sociais “oscilaram entre a retórica expressivo-disruptiva, ‘pela qual se manifestam valores morais ou apelos éticos políticos tendentes a deslegitimar a autoridade pública e a estabelecer fronteiras intergrupos’, e a integrativo-corporativa, ‘pela qual buscam conquistar maiores níveis de integração social pelo acesso a bens e serviços, não sem disputas intergrupos e interpelação direta aos oponentes’” (*apud* Pinheiro, 2008, p. 41).

Há uma certa problemática nessa noção de identidades e relações imutáveis entre organizações e o Estado.<sup>1</sup> Estabelece-se que certos tipos de movimentos sociais não interagem com as instituições do Estado, não realizam atividades em seus espaços e adotam formas de ação coletiva autonomistas – em que o sentido dado pela literatura refere-se mais à arena onde a ação acontece, fora dos espaços de representação eletiva, do que por elementos ou ideias relacionadas às práticas realizadas por estes. Numa análise dicotômica, outros tipos de movimentos aceitariam a realização desses tipos de práticas na arena ou em conjunto com o Estado.

Este capítulo parte do pressuposto interacionista para análise da relação entre partido e movimento, entendendo que a forma como a ação coletiva se materializa é construída a partir de experimentações que os atores tiveram ao longo do tempo. E, em “contextos turbulentos” (Abers; Almeida; von Bülow, neste volume), formas de ação experimentadas no cotidiano podem se tornar táticas prioritárias. As formas de ação, sejam contenciosas ou cooperativas, adotadas pelos movimentos sociais são afetadas por três elementos: o contexto, os outros atores envolvidos e as expectativas e ideias que os envolvidos têm sobre a interação (Hay, 2006).

O processo analítico da relação entre partidos políticos e movimentos sociais deve incluir em suas variáveis independentes a capacidade de inovação e criatividade dos atores, principalmente em contextos

---

1 Parte dessa cristalização também pode ser vista na literatura dos chamados “Novos Movimentos Sociais” (Touraine, 1989; Gohn, 2011). No caso brasileiro, o aprofundamento constante da relação entre as instituições do Estado e as organizações da sociedade civil possui uma valorização negativa. Para Gohn (2011, p. 340), o avanço da “participação cidadã”, ao mesmo tempo que garante acesso a direitos e políticas públicas, também leva a “perdas, principalmente de autonomia dos movimentos e o estabelecimento de estruturas de controle social de cima para baixo, nas políticas governamentais para os movimentos sociais”. Para a autora, “a busca da institucionalização de práticas antes autônomas tornou-se uma constante” (*Ibid.*, p. 356). Sader (1995 *apud* Pinheiro, 2008, p. 40) entende que a independência dos movimentos em relação ao Estado deve ser “um dos seus mais caros valores”.

considerados, por estes, problemáticos (Joas, 1996 *apud* Abers, 2021), ou, conforme adotado neste livro, em contextos turbulentos. Se as percepções dos atores não são fixas, a interação, e consequentemente as formas de ação coletiva realizadas nesta, admite diversidade de práticas durante seu desenvolvimento. Em outras palavras, não é possível definir as práticas de movimentos sociais a partir de categorias criadas unicamente na expressão e na arena escolhidas para as ações coletivas.

Podemos entender a prática política de movimentos envolvendo três elementos: as formas como a ação coletiva se apresenta, as ideias que guiam as práticas e os atores que as realizam. O entendimento da diferença entre esses três elementos, que se materializam no repertório adotado por um movimento social, é importante para a compreensão mais profunda das interações entre os movimentos e as organizações do sistema político. A ação política não possui somente elementos materiais-observáveis, mas, também, elementos ideacionais formulados – e reformulados – pelos atores que estão envolvidos na interação (Hay, 2006). A contestação ideacional deve ser considerada ao se pensar as práticas do repertório, ou seja, as formas de ação coletiva adotadas pelos movimentos sociais. Como será visto na seção teórica, a percepção dos atores de quais signos estão sendo transmitidos por prática de ação coletiva também deve estar presente ao analisarmos o repertório utilizado pelos movimentos sociais.

Argumento que a autonomia não deve ser definida como valor identitário e sim como uma categoria para configurações específicas de ação coletiva. Práticas autonomistas resgatam não apenas formas de ação política, mas também ideias da cultura política autonomista. Sendo assim, não estão limitadas a um tipo de organização e podem ser mobilizadas em conjunto por diversos tipos de atores. Mais do que o enquadramento dado por quem faz a ação coletiva, a autonomia deve ser observada nas formas que a ação coletiva tem e qual o cenário ideacional que as acompanha. Assim, defendendo que a autonomia se apresenta a partir das práticas, em sua forma e contestação ideacional, mesmo que exista variação nos graus de interação com as instituições estatais ao longo de suas práticas e/ou de sua trajetória.

Para colocar um tijolo na lacuna teórica, a análise empírica deste trabalho se dá a partir das diferentes formas de ação coletiva realizadas pelo MTST ao longo de sua história. A organização ao longo do seu desenvolvimento passa por um processo de experimentação que resulta em uma inovação das suas formas de atuação. De “estrangeiro” na política institucional

(Goulart, 2011, p. 61), com reivindicação da autonomia frente às lutas institucionais<sup>2</sup> e priorizando práticas com foco no território (Goulart, 2011, p. 61), o movimento participa da construção da Revolução Solidária, tendência interna do PSOL. Com base neste caso, reitero que movimentos sociais podem, ao mesmo tempo, realizar ações coletivas, consideradas autonomistas, em conjunto com partidos políticos, ou seja, com instituições do Estado. Entender a autonomia da ação dos movimentos sociais em relação a atores e instituições do Estado como um elemento predeterminado a um certo tipo de movimento social (Doimo, 1995; Sader, 1995) deixa de lado a variação de resultados e formas que podem existir na interação entre movimentos sociais e partidos políticos.

O presente capítulo pretende analisar o desenvolvimento da relação entre o MTST e o PSOL e as práticas de ação desenvolvidas pelo movimento social ao longo da interação, com foco na criação de uma tendência no interior do PSOL, a Revolução Solidária, em 2021. Como será apresentado à frente, ao mesmo tempo que o MTST disputa instituições eletivas, como é o caso da candidatura do Boulos e outros militantes em 2020, o movimento elabora ocupações e cozinhas solidárias, resgatando elementos de autogestão nos territórios e prefiguração. Logo, a prática conflitiva em sua “forma material/observável”, como, por exemplo, uma ocupação, também possui uma dimensão ideacional com elementos prefigurativos e voltados para a construção de novas formas de relações cotidianas (Faria, 2020; Pinheiro-Machado, 2019). Além disso, a participação do MTST no PSOL *facilita* novas práticas autônomas. Ou seja, a aproximação entre partido e MTST não deve ser compreendida como um desafio à cultura autonomista do movimento e sim como um novo contexto em que aquela cultura pode ser reinterpretada. A autonomia se reinventa e resiste à institucionalidade.

Para este estudo, foram realizadas 7 entrevistas semiestruturadas como instrumento de coleta de dados. As entrevistas foram realizadas de forma remota, entre maio de 2021 e março de 2022. Em relação ao

---

2 O próprio MTST reforça a dicotomia entre ação institucional, entendida como relações que envolvem o diálogo com o Estado, e a ação extrainstitucional. Nas deliberações do I Encontro Nacional, o movimento define que “as formas de atuação do MTST estão centradas na luta direta contra nossos inimigos. Isto é importante porque nos diferencia da maioria dos movimentos urbanos, que optaram por focar suas ações na participação institucional, negociações de projetos com o Estado, participação em Conselhos e parcerias com os governos. Embora o MTST também saiba negociar, para nós, esta parte do processo está sempre em função das mobilizações e ações diretas de pressão” (MTST, 2015, p. 244).

movimento, esses momentos representam temporalmente os primeiros 10 meses de oficialização da Revolução Solidária. A escolha dos entrevistados se deu pela configuração do movimento, o MTST, em sua estrutura organizacional, que tem a Coordenação Nacional como fonte da deliberação interna para as estratégias nacionais. Para a captação de uma maior variação entre as perspectivas e os contextos, foram entrevistados os membros do MTST e da Revolução Solidária. Dada a múltipla filiação presente em alguns casos, alguns militantes estão organizados no partido e nos movimentos sociais ou pertencem também a organizações de movimentos sociais regionalizados.

As próximas seções estão organizadas da seguinte forma: em primeiro lugar, apresento o conceito de autonomia e as formas como se tem trabalhado esse conceito na Ciência Política, assim como o modo como penso a autonomia aplicada nas práticas dos movimentos sociais. Em seguida, debato a transformação na orientação política do MTST, que o coloca como um ator de práticas híbridas. Por fim, apresento as práticas autonomistas do movimento e de que forma o PSOL está presente nessa forma de ação política.

### **Práticas autonomistas**

#### *Autonomia: um conceito modular e relacional*

Ao trazer o conceito para o campo da Ciência Política, Oliveira e Dowbor (2018, p. 5) apresentam, com base em levantamento bibliográfico realizado em periódicos científicos, que o conceito de autonomia trabalhado nos estudos de política se relaciona a três formas distintas de atuação dos movimentos sociais em relação ao Estado. Nessa perspectiva, assim como o argumentado no presente capítulo, a autonomia pode ser encontrada e analisada a partir das práticas realizadas pelos movimentos sociais. Essas podem se manifestar em três tipos de ação coletiva, autonomista em relação ao Estado: *a.* ações de distanciamento; *b.* ações de contestação; e *c.* ações de autodeterminação no processo de decisão, mesmo que o resultado desta leve a ações no interior do Estado.

No primeiro sentido encontrado, a autonomia está ligada à realização de práticas que recusam a relação com o Estado. Essas práticas visavam criar ou substituir a ação do Estado. O segundo agrupamento teórico

relaciona-se à autonomia para a construção de táticas extrainstitucionais no debate com o Estado. Enquanto o primeiro grupo ignora o Estado, o segundo grupo quer ampliar suas demandas dentro das instituições, por meio de práticas extrainstitucionais. No terceiro caso, a autonomia se relaciona com a capacidade que o movimento social tem de se autodeterminar, de ter sua tomada de decisão de forma autônoma. Na relação com o Estado, os três casos de autonomia poderiam ser resumidos a práticas com objetivos de (a) substituição do Estado, (b) pressão sobre o Estado ou com práticas visando ao (c) processo de tomada de decisão independente da influência estatal.

Os autores incluíram o MTST entre os grupos que têm a autonomia como elemento ideacional que guiava suas práticas. Até 2016, o MTST contava com

alto grau de autonomia “por fora” das estruturas institucionais e que, quando chamado pelo ou por pressão própria junto ao Estado, articula-se de forma autônoma para, estrategicamente, adentrar pelos portos estatais para alcançar suas demandas. De um lado, a prática cotidiana transformadora que emerge das ocupações de moradia protagonizadas pelo movimento, do outro, a luta via instituições para influenciar o Estado a partir de práticas extrainstitucionais (Oliveira e Dowbor, 2018, p. 17).

Para os autores, a autonomia não é uma “característica do movimento como um todo, mas da sua ação” (Oliveira e Dowbor, 2018, p. 18). Como visto, ao se analisar a autonomia dos movimentos sociais, a prática do repertório é o elemento analítico central. É possível observar que a definição proposta por Oliveira e Dowbor, ainda que mobilize a autonomia presente nas organizações de forma distinta, faz referência a um conjunto variado de práticas e estratégias para atingir seus objetivos. Os autores, ao apresentarem as diferentes significações de autonomia no campo de movimentos sociais, sugerem que apenas o último grupo interage com o Estado por vias institucionais.

Defendo que os dois primeiros tipos de práticas, formas de ação coletiva de substituição e de pressão, também podem ser realizados em parceria com atores estatais. Como veremos à frente, o PSOL foi um aliado partidário importante para a construção de algumas práticas autônomas do MTST. Entretanto, para se falar de formas de ação coletiva autonomistas, é necessário ampliar alguns elementos propostos no conceito norteador: repertório de movimentos sociais e suas unidades analíticas, as práticas.

## *Repertório e práticas. Uma rápida explicação*

O conceito de práticas autonomistas se situa dentro do debate sobre repertórios de ação contenciosa. Traçado inicialmente por Charles Tilly (2008), sua definição apresentou mudanças no decorrer do tempo, deixando de lado o foco estruturalista e dando uma ênfase maior na agência dos atores coletivos (Alonso, 2012).

Um repertório de ação contenciosa é composto por um conjunto de formas de ação coletiva organizadas “que são aprendidas, compartilhadas e executadas através de um processo deliberado de escolha” (Tarrow, 2009, p. 51). Tais formas são conhecidas, tanto pelos ativistas como por seus oponentes, que acabam se convertendo em rotinas de interação (Tarrow, 1997, p. 51), e são trabalhadas neste texto com o uso do termo “práticas ou formas de ação coletiva”. Enquanto o repertório trata do conjunto plural de escolhas disponíveis para os atores coletivos, com restrições culturais e institucionais limitando a decisão, as práticas são os componentes constitutivos do repertório.

Entretanto, essas formas de ação coletiva não são fixas. São resultados de constantes inovações e adaptações no repertório (Alonso, 2012). Afinal, as percepções dos atores sobre o ambiente em que estão atuando não são fixas. As práticas estão inseridas em contextos que mudam de acordo com as flutuações dos interesses dos atores, das oportunidades políticas e das organizações (Tarrow, 1997, p. 66). O repertório é, então, um conjunto de práticas influenciado diretamente pelo contexto histórico, social e político em que está inserido. Além disso, o repertório tem um aspecto modular, apresentando “a capacidade de uma forma de ação coletiva ser utilizada por uma variedade de agentes sociais contra uma gama de objetivos, utilizada sozinha ou combinada com outras formas” (Tarrow, 1997, p. 69, tradução nossa). Ao admitir a modularidade do repertório, o conceito já nos apresenta, ainda que superficialmente, que cabe aos atores o processo de escolha de qual ação adotar, ressaltando suas diretrizes criativas.

Por fim, além de modular e criativo, as práticas do repertório também possuem caráter relacional e interacionista. A escolha de uma prática específica é impactada também pela interação entre os atores (Tilly, 1995, p. 30 *apud* Alonso, 2012). Os repertórios são aprendidos durante as práticas e estas acabam os modificando, em uma interação dialética, contínua e incremental, envolvendo processos de escolha, interpretação, compreensão,

improvisado e aprendizagem, todos interagindo com as estruturas vigentes (Alonso, 2012).

Destaco dois pontos que ampliam o entendimento teórico quando pensamos sobre práticas autonomistas do repertório. Já que as práticas de um repertório são relacionais, modulares e contextuais, um ator pode adotar diferentes práticas de ação coletiva, a depender de sua capacidade organizativa, de seu processo de aprendizagem, da agência criativa e das estruturas e contextos limitantes. Se as externalidades mudam, logo, o movimento social pode adotar novas práticas prioritárias, modulando-as conforme seus interesses ou capacidades.

Em segundo lugar, como já mencionado, a percepção dos atores sobre as mudanças na interação com o sistema político e com outros atores impacta na contestação ideacional que acompanha as práticas realizadas. Esse é um elemento pouco analisado dentro da concepção tillyana que guia este trabalho. Tilly (2008), ao utilizar a metáfora do improvisado possível ao músico de *jazz* que, mesmo dentro de um leque limitado de escolhas, pode improvisar, ignorou toda a dimensão ideacional que faz com que, por exemplo, o músico escolha determinada música e não outra, assim como sua motivação para essa escolha. Dias de maior tristeza na vida pessoal dos membros do trio de *jazz* levam a uma seleção musical diferente do dia em que estão felizes?

Já se sabe que a percepção que os movimentos sociais têm e a representação que criam sobre sua realidade impactam na definição das estratégias a serem adotadas e nas narrativas produzidas (Goffman, 1974; Snow *et. al.*, 1986). Entretanto, tais elementos autointerpretativos, quando acionados pela literatura, são limitados a análises dos discursos e enquadramentos produzidos por essas organizações. Se admitimos que movimentos sociais constroem e alinham *frames* coletivos para mobilização (Snow *et. al.*, 1986) e, ao mesmo tempo, que a ação política possui uma dimensão ideacional – construída a partir da interpretação das necessidades e interesses comuns a estes (Hay, 2006; Joas, 1996 *apud* Abers, 2021; Mendonça, Simões, 2012; Abers, Almeida, von Bülow, neste volume), não é possível ignorar que as práticas do repertório também têm ideias como elementos constituintes.

Resgato o argumento do capítulo: em vez de homogeneizar a diversidade das organizações de movimento social ao atribuir a autonomia como uma característica identitária, devemos olhar para os valores autonomistas que estão presentes nas formas de ação coletiva adotadas e nos signos que

circulam durante essas práticas. A seguir, apresento a dimensão ideacional que acompanha as práticas autonomistas dos movimentos sociais.

### *Repertórios autonomistas*

Relacionar a escolha das organizações sobre qual prática do repertório adotar com aspectos coletivos ideacionais não é a novidade trazida por este trabalho. Os protestos de 2013 trouxeram novamente o debate sobre autonomia para os estudos sobre movimentos sociais na Ciência Política. Olhando para as ruas em 2013, Alonso e Mische (2016) categorizam em três grandes “famílias” as formas da ação coletiva realizadas pelas organizações, utilizando como critério diferenciador a perspectiva ideacional defendida por estes. Para as autoras, a variedade de práticas pode ser descrita como parte do repertório autonomista, socialista ou patriota. O repertório socialista consiste em uma estrutura organizacional verticalizada, centralizada e com foco na construção de quadros e lideranças políticas. O patriota utiliza elementos nacionalistas e situacionais para a construção de uma identidade nacional única.

Já as práticas autonomistas estariam ligadas à ação direta, a sua forma, e a rejeição de formas hierárquicas e centralizadas de organização está ligada à contestação ideacional presente na ação coletiva (Alonso; Mische, 2016). Essas práticas ganham atenção e evidência na literatura internacional a partir dos protestos em Seattle (EUA) em 1999, tendo como forma o uso de ações diretas em confrontos e protestos (Alonso; Mische, 2016) e, em seu conteúdo, a cultura autonomista, que tem elementos de “ação performativa e prefigurativa, busca da horizontalidade interna, participação como método de tomada de decisão e crítica às instituições estatais” (Faria, 2020).

Há, com muita força dentro das práticas autonomistas, uma politização do cotidiano (Carmo, 2019). Afinal, “a autonomia carrega sentidos prefigurativos que se traduzem na experimentação coletiva de novos códigos e condutas percebidas enquanto ato político” (Carmo, 2019, p. 36). A ação coletiva, vista como ilegítima ou ilegal em alguns contextos, é entendida por esses atores como uma prática que tem como objetivo suspender os valores e crenças estabelecidos, “de modo a ocupar não só a rua, como o corpo, o tempo e o espaço” (Carmo, 2019, p. 37) por corpos vulneráveis, acabando com a “divisão entre cívico-não cívico [...] perpassando não só o

Estado e suas instituições, [...] como a universidade, cenas artísticas e culturais” (Carmo, 2019, p. 37). “Decisões por consenso, ausência de liderança formal, desconfiança em relação a partidos políticos, sindicatos e estruturas hierárquicas, política prefigurativa e ação direta são elementos centrais na história do movimento [autonomista]” (Mendonça e Bustamante, 2020, p. 4. [Tradução nossa]).

Apesar de concordarem que as práticas de ação coletiva autonomistas incluem a política prefigurativa, a construção de resistência na vida cotidiana e a tática da ação direta, Mendonça e Bustamante (2020), não acreditam que seja possível relacionar, de forma direta, “tipos” de práticas de repertórios com ideologias específicas. Para os autores, o que acontece com maior força, após as Jornadas de Junho de 2013, é a “legitimação” das táticas autonomistas – em especial as que envolviam a ação direta, processos de autogestão e prefiguração – dentro de um campo de contestação política antes menos poroso a estas práticas.

Em outras palavras, dado seu caráter modular, o que se observa hoje é que o repertório de contestação e interação dos movimentos sociais com a sociedade e o Estado articula o conflito político tradicionalmente aceito – manifestações, protestos, comícios e greves, a constatação tradicional – com a contestação da vida cotidiana, “evidenciando os limites tênues entre o público e o privado (Keane, 2013 *apud* Mendonça, Bustamante, 2020, p. 9 [Tradução nossa]), sendo “práticas que atravessam o campo de contenção política do qual surgiram” (Ibid., p. 4). Ou seja, Junho de 2013 obrigou todo campo político a lidar com as formas de ação coletiva autonomistas, seja para recusá-las ou absorvê-las.

Apesar de concordar com o argumento dos autores, proponho acrescentar mais algumas camadas ao que foi trazido por Mendonça e Bustamante (2020). Com os autores, entendo que as práticas autonomistas não são sinônimo de ausência de interação com instituições ou atores do Estado. Em levantamento realizado por Perez (2019, p. 584 *apud* Faria, 2020), cerca de 1/3 dos coletivos políticos criados após 2013 que utilizam práticas autonomistas se relacionavam com os partidos políticos. Práticas autônomas podem ocorrer mesmo em interação com partidos políticos.

Proponho aqui, no entanto, que as práticas autonomistas são mais que a ressignificação do que já é admitido no repertório de ação coletiva. Por mais que não seja possível relacionar as formas de ação coletiva diretamente à ideologia do movimento, existe sim algo novo em curso: as ideias

dos atores afetam as práticas autonomistas, modulando as escolhas sobre quais práticas adotar e como praticá-las.

## **História em três atos. MTST, de estrangeiro institucional à cabeça de chapa**

### *I Ato: Oposição à esquerda institucional*

O MTST tem seus primeiros registros históricos em 1997 e até meados dos anos 2000 incide de forma “estadualizada” em São Paulo (Goulart, 2011). A decisão de nacionalizar o movimento veio apenas em 2009 (Goulart, 2011, p. 55). Seus primeiros anos são marcados pela priorização das práticas de ação direta frente à eleição de representantes ou inserção em espaços estatais (Goulart, 2011, p. 74). Há, nos discursos do movimento, uma crítica à institucionalização das organizações de esquerda e à adesão do Partido dos Trabalhadores (PT) e da Central Única dos Trabalhadores às políticas neoliberais (Goulart, 2011, p. 71).

Em entrevista para Miagusko (2008), um militante do movimento afirma:

Os movimentos, de maneira geral, que atuam nessas cidades acompanham a forma de organização política do Estado. Eles acompanham a institucionalidade. Onde houver canais institucionais, eles entram. É uma certa lógica. [...] O MTST vai organizar uma base nas comunidades não para ocupar canais institucionais: para fazer luta [...] para fazer ocupação (p. 194).

Em 2004, com objetivos organizativos, o MTST participa da criação da Central Sindical e Popular (CSP Conlutas). Para o MTST, a central sindical representava um espaço de articulação entre organizações com agenda sindical, hegemônica pelo PSTU, mas com participação de alguns membros do PSOL. Mesmo sendo um espaço com conflito entre as organizações, a articulação já representa um primeiro espaço de interação sistemática do movimento e outros partidos políticos, PSOL e PSTU. O MTST rompeu com a Conlutas em 2012, sendo esse um momento em que o movimento assumiu de forma prioritária “uma orientação tática de oposição mais frontal a esse bloco, digamos da esquerda tradicional brasileira” (Entrevista 6).

É interessante observar que, nesse momento, mesmo com a recusa de práticas institucionais, os movimentos continuam interagindo e realizando práticas de ação coletiva em conjunto com os partidos em espaços de atuação em redes, mas, nada de forma sistematizada ou com interesses em construções conjuntas de longo prazo.

## *II Ato. A experimentação e a aliança*

As Jornadas de Junho de 2013 e os protestos contra a Copa do Mundo foram ações coletivas que aproximaram o movimento social e outros grupos partidários, em especial o PT e o PSOL, para a construção de atividades em São Paulo, Rio Grande do Sul e Pernambuco. Nessas localidades, os Comitês Populares da Copa foram decisivos para a criação dos MTST estaduais (Entrevista 5). Não havia nessa organização uma estratégia deliberada de articulação entre as pessoas e grupos partidários e os membros do MTST que o compunham, mas, as frentes contra a Copa foram um espaço para uma interação constante entre esses sujeitos e utilização dessa plataforma para construção de organizações locais.

O Guilherme [Boulos] fez um convite para a gente participar de uma reunião da Frente de Resistência Urbana, em junho ou julho de 2015, que era um espaço de articulação do MTST [nacional] e outras organizações. [...] E surgiu a oportunidade de criar o MTST [local] a partir desta convergência desse campo, do sindicato, do Estelita, do Comitê Popular da Copa (Entrevista 4. Recife/Pernambuco).

É com a organização da Frente Povo Sem Medo, em 2015, que a interação entre o movimento e o PSOL começa a ser frequente. Mas, ainda assim, a organização interagiu com outros partidos políticos, como o PCB, o PT, não estabelecendo vínculos formais com nenhum partido político (Entrevistas 4 e 5). Mas, é importante destacar – e será trabalhado com ênfase no próximo tópico – que a interação do PSOL com o MTST já envolvia ajuda para a organização e articulação de suas ocupações (Entrevista 3).

A vinculação formal vem após uma mudança na orientação do movimento, motivada por elementos internacionais e nacionais. O movimento, a partir das experiências de vitórias progressistas latino-americanas, passou a se inspirar em movimentos sociais de sua rede que estavam passando por experiências eleitorais. É nesse momento que acontece a mudança de

orientação em que a luta partidária passa a ser vista como uma estratégia possível de ser adotada pelo movimento.

[...] movimentos da Argentina, da Colômbia, da Bolívia, do Chile, todos esses movimentos vinham tendo experiências eleitorais também. Criaram ferramentas partidárias e a gente também foi de alguma forma dialogando com isso e ao mesmo tempo sendo questionado, que hora vai chegar a hora de vocês? Algo que simboliza muito essa experiência da nova esquerda foi um lema que foi adotado por várias organizações, que era um pé nas instituições e milhares nas ruas (Entrevista 4. MTST).

A gente chegou a avaliar a possibilidade de construção de um novo partido, mas a nossa avaliação foi de que isso não seria muito viável e assim o diálogo com o PSOL avançou nesse sentido (Entrevista 4. MTST).

Com relação ao contexto nacional, o golpe contra a presidente Dilma Rousseff e o começo da adoção de políticas mais liberais pelo governo Temer se tornaram as variáveis mais importantes para a escolha de entrar dentro da disputa institucional via eleição.

[Entrar para] a disputa institucional em si, enquanto colocar nomes nossos para candidatura, eu acredito que uma parte fundamental foi o golpe (Entrevista 3).

Nesse segundo ato, a interação entre o MTST e o PSOL pode ser dividida em dois momentos: a experimentação da vida partidária, regionalmente localizada, e a aliança extrapartidária. Enquanto nacionalmente a interação do movimento com o partido continuava mediada por espaços coletivos, em Pernambuco, membros do movimento começavam a se lançar pelo partido.

A primeira experiência de lançamento de candidaturas de membros do MTST concorrendo pelo PSOL foi em Recife. Em 2016, o MTST lançou como candidato a vereador Severino Souto Alves, que acabou ficando com a suplência. Severino não apenas utilizou o partido como plataforma para o lançamento eleitoral como participou da estrutura partidária, sendo presidente do diretório municipal em Recife. A experiência em Pernambuco foi um dos elementos facilitadores para que fosse nacionalizada a estratégia de aliança entre o movimento e o partido. Mas, é nesse primeiro momento que

os atores estão experimentando as potencialidades e limites dessa relação. Nesse momento, o partido ainda não contava com filiações de militantes do MTST (Entrevista 5).

Foi uma experiência para conhecer o próprio PSOL, mas ao mesmo tempo isso permitia continuar os diálogos com os partidos parceiros, que a gente sempre teve como PCB, UP, PT, mas uma experiência mais organizativa próxima, localizada em Pernambuco com o PSOL (Entrevista 5).

Após o golpe e com a experiência de interação bem-sucedida em Pernambuco, as eleições nacionais em 2018 constituem um momento de aliança eleitoral entre o partido e o movimento, formalizada a partir da candidatura presidencial de Guilherme Boulos e Sonia Guajajara. Aqui, a interação entre o partido e o movimento acontece também na estrutura do partido, mas exclusivamente para o uso como veículo eleitoral de organizações externas. A organização, chamada de Aliança, era composta não apenas do MTST, mas também de outras organizações regionais e nacionais, como as Brigadas Populares. Apresentava uma inovação ao apresentar candidaturas de movimentos sociais que não eram tradicionalmente vinculados ou próximos à estrutura do partido (Entrevistas 3 e 5).

Pela primeira vez a gente tem uma candidatura do PSOL que era uma filiação democrática. Guilherme não era militante do PSOL. Ele era um candidato dos movimentos sociais. [...] A gente apostava num campo dentro do partido, mas que não reproduzisse a disputa interna. Era aposta de um campo que pudesse criar confiança política para disputar para fora do partido. [...] O que era a Aliança? Aliança era um movimento intrínseco entre as forças do partido que estiveram ali e consolidaram a tática da aliança com os movimentos sociais, por isso o nome era Aliança. Porque era aliança do partido com os movimentos (Entrevista 5).

E aí vem esse convite, inicialmente era uma aliança, então não era o MTST ocupando o PSOL, mas era o PSOL, o MTST, a Apib e a Mídia Ninja. Era uma aliança entre esses quatro grupos. E o Guilherme se filiou porque para ser candidato tinha que se filiar. Ele não estava construindo efetivamente o espaço do PSOL até então (Entrevista 3).

Apesar da inovação na prática adotada pelo movimento, a tática acabou não sendo suficiente para a expectativa e a vontade depositadas

na criação. Ainda que a campanha tenha sido considerada bem-sucedida (Entrevistas 3, 4 e 5), o movimento se sentiu incapaz de criar incidência direta na estrutura do partido, o que impacta diretamente os objetivos do movimento de o utilizar como plataforma eleitoral. Dessa forma, surge uma nova mudança na forma como o movimento passa a interagir com o partido. Dessa vez, o movimento entra em uma luta por “não somente voz, mas também voto” (Entrevista 5) para incidir sobre a estrutura partidária.

### *III Ato. A criação da Revolução Solidária*

O PSOL é um partido de tendências que disputam cargos da estrutura partidária, responsáveis pelos recursos humanos e financeiros disponíveis aos membros. A disputa é feita em congressos com delegados cujo número costuma ser destinado conforme o número de militantes por grupo. Logo, cada corrente interna cria raízes próprias e conquista membros para si, usando a construção de suas tendências como forma de construir o partido em sua amplitude. E esse se torna o maior obstáculo para a construção pretendida pela Aliança no interior do partido.

O PSOL é um partido. Se você não constrói o partido, você só vai ser uma figura como referência, você não vai ser uma figura que se senta na mesa. Até se senta, mas você precisa de votos, de correlação de forças, essa é uma realidade para um partido de tendências. É assim que funciona o PT, é assim que funciona o PSOL. Não adianta ser, ó sou a figura, mas na hora a direção que toma as decisões (Entrevista 5).

A ideia da Revolução Solidária foi isso também, não podemos ficar a reboque da construção interna das correntes do PSOL porque, enfim, em último caso, eles vão focar em se autoconstruir e está se reproduzindo a partir dessa disputa interna (Entrevista 4).

A constituição da tendência Revolução Solidária, em abril de 2021, aparece do entendimento de que havia custos, restrições e limites para a atuação no partido sem uma entrada efetiva na disputa interna. A mobilização para a formalização enquanto tendência não é marcada apenas pelo reconhecimento dos movimentos de que a estrutura do partido era fechada para movimentos enquanto sujeitos independentes. Esse fechamento era explicado a partir da existência de grande disputa interna entre os setores do partido.

A aposta inicial não era essa, era ir além dos muros do PSOL, ligado aos movimentos de massa liderados por esse setor. Isso não avançou e aí foi quando se pensou, já que não dá por questões legítimas das organizações também, é necessário que a gente também se organize [internamente] (Entrevista 5).

Porque a gente tentou de outras formas, a gente tentou fazer frentes, fazer movimentos que saíssem dessa disputa interna e não deu [...]. PSOL tem uma política de fração interna e disputa interna que é assustadora. É muito diferente da forma que a gente disputa política no movimento (Entrevista 1).

Ao mesmo tempo, há o entendimento de consenso programático entre as organizações sociais e o partido. O PSOL passa a ser entendido como uma ferramenta para a disputa partidária dessas organizações, aparecendo como uma nova forma de facilitar a mobilização de práticas e estratégias do movimento. “A disputa não é só sobre estrutura e verba, mas por programa também” (Entrevista 3).

A gente tem as nossas diferenças, mas o importante da consolidação é do partido. Essa também é uma aposta da Revolução Solidária. Se a gente veio pro PSOL, a gente busca crescer o PSOL e o fortalecimento dele, a profissionalização dos espaços, a qualificação, a formação (Entrevista 5).

Ele [Guilherme Boulos] estava lá, mas a gente não disputava o programa do partido, por exemplo, a gente tinha como influenciar um pouco no programa, mas a gente não disputava de fato. Então a decisão de gerar militância para criar essa corrente também vai muito de construir mais organicamente para poder disputar o programa, ele não vai representar um programa [em] que a gente não acredite (Entrevista 3).

A Revolução Solidária nasce como uma forma de criar acesso institucional facilitado aos movimentos sociais dentro da arena política. Esse acesso incluiu, inclusive, acesso à formulação de emendas parlamentares para a construção de espaços para a formação dos movimentos (Entrevista 7). O partido, devido a sua institucionalização e especificidade, oferece estrutura e recursos materiais que auxiliam no funcionamento e na organização do movimento (Entrevista 3).

## O MTST e suas práticas autônomas

O fio condutor que deu o *start* para a definição do MTST como sujeito desta pesquisa foi o questionamento: “a mudança de orientação tática, em conjunto com a criação da tendência, altera a autonomia reivindicada pelo movimento?”. Afinal, o movimento continua realizando práticas autônomas de pressão e negação/substituição, pensando nos achados trazidos por Oliveira e Dowbor (2018), mas, ao mesmo tempo, tendo uma trajetória em que hoje possui a disputa partidária como uma de suas estratégias prioritárias.

A ocupação é a prática de ação prioritária desde a fundação do movimento (Goulart, 2011). “A ocupação é o elemento mais visível e continua sendo a referência do movimento ao longo do tempo” (Entrevista 4). Essa prática recria novas relações em seu interior e pressiona o sistema político em prol de determinado objetivo, mesclando ações de pressão e substituição/negação (sob termos já citados de Oliveira e Dowbor, 2018).

No caso do Distrito Federal, correntes do partido ajudaram na construção do movimento antes de qualquer formalização de aliança. Conforme uma entrevista afirma, “no DF, o PSOL deu muita força quando o MTST chegou, botou muito peso na construção quando o MTST ainda não era uma referência nacional” (Entrevista 3). Em outro momento, no Rio de Janeiro, o PSOL procurou o MTST para um auxílio especializado em uma outra ocupação, não organizada pelo movimento. Em janeiro de 2019, 500 famílias ocuparam um terreno no km 32 da Avenida Brasil, em Nova Iguaçu (Mesquita, 2019). Em uma outra entrevista, com um membro da Revolução Solidária que não integrava o MTST, observamos que naquele estado – onde o movimento tinha pouca ligação com o partido até 2019 – a aproximação veio a partir da realização de práticas autônomas, onde a *expertise* do movimento levou à articulação do partido com este.

E tínhamos contato aqui com militantes do MTST particularmente porque demos assessoria para uma ocupação [...]. A ocupação Martin Luther King, uma área de 20 mil metros quadrados abandonada pela Ambev, e que nós tivemos contato com quem estava na ocupação, fomos para lá para ajudar e tal e pedimos assessoria do MTST porque eles têm experiência, sabiam mais como lidar com isso (Entrevista 2).

A dificuldade para a ação coletiva que se estabelecia após o final do primeiro ano do governo Bolsonaro, agravada pela pandemia do covid-19, fez com que o planejamento para que uma série de ocupações acontecesse em 2020 fosse cancelado (Entrevista 4). É nesse momento, entre uma série de ações de solidariedade realizadas pelo MTST, que temos as Cozinhas Solidárias.

A Cozinha Solidária, inspirada nos comedouros do movimento piqueteiro, é um exemplo de prática autonomista realizada pelo movimento. É entendida como o espaço de acolhimento, formação, distribuição de recursos materiais e presença do movimento no território (Entrevistas 3 e 4). É interessante observar a construção da Cozinha Solidária pelo MTST. Ela é, assim como a ocupação, um espaço não formal e não institucional de organização política. Construída como uma alternativa frente às restrições provocadas pela pandemia do coronavírus, a cozinha também é um local de construção de novas formas de relações e práticas sociais (Entrevista 3).

A construção das 27 Cozinhas Solidárias no Brasil também contou com a intermediação do partido. “O debate das cozinhas solidárias começa com o MTST. Mas a Revolução Solidária também fez” (Entrevista 5). “Então a gente quer ter esse diálogo de militantes da Revolução Solidária contribuírem com as nossas cozinhas solidárias, por exemplo” (Entrevista 3). A tendência partidária passa a ser também um espaço do partido que facilita a construção de uma prática autonomista. Logo, provoca-se para uma relação entre movimento-partido ainda pouco mapeada. Há participação de atores estatais em práticas autonomistas, ainda que essas sejam formas de ação coletiva disruptivas.

Não se trata de unificar as práticas dos atores como as mesmas a partir da entrada do movimento no partido. Como demonstrado por Carmo (2019) no tópico anterior, entende-se que as organizações continuam tendo sua estratégia de formas de luta decidida de forma autônoma e que há limites e prioridades na ação que está disponível para cada tipo de organização. Afinal, “a Revolução Solidária vai ter que caminhar sempre no nível da legalidade e da obediência civil. O movimento não, o movimento é para insurgir, é para desobedecer” (Entrevista 1).

No que se refere às práticas realizadas pelo movimento, entendemos que as formas autônomas de luta – como a ocupação e as Cozinhas Solidárias – coexistem com as práticas em vias institucionais no cardápio de práticas disponíveis aos movimentos sociais. A interação com um

partido político não é observada somente quando o movimento participa internamente do partido ou realiza a disputa eleitoral. Formas autônomas de luta, como as ocupações ou as Cozinhas Solidárias, podem ser realizadas em interação com partidos políticos.

Na verdade, a **autonomia é mais nas práticas**, a gente tem práticas mais autônomas sem a intervenção do estado, como é a Cozinha Solidária, e a gente tem práticas que, querendo ou não, têm uma maior mediação que a gente pode chamar de práticas institucionais, mas não que uma coisa exclua a outra ou que o movimento não utilize das duas práticas, né? (Entrevista 5, grifos nossos).

Logo, as práticas realizadas por movimentos sociais são flutuantes, a partir das percepções, interesses, expectativas e experimentações realizadas por esses atores e no contexto em que são inseridos. Ou seja, o processo ideacional impacta para a definição, estruturação e continuidade de práticas do repertório dos movimentos sociais. O MTST, conforme demonstrado, muda suas formas tradicionais de ação coletiva, direcionando recursos materiais e simbólicos para a utilização de uma nova prática: a disputa eleitoral e partidária. O movimento, criativamente, adota uma nova forma de ação, pouco mobilizada anteriormente, como uma política também prioritária. Essas práticas, a partir da criação de uma interação sólida e cada vez maior com o partido, passam a auxiliar e interagir junto ao movimento nas práticas de ação coletiva disruptivas. Ao mesmo tempo, o movimento continua mantendo a realização de práticas autônomas, muitas realizadas com o auxílio do PSOL. Independentemente das parcerias entre os atores para a realização, as práticas autonomistas se referem à existência de uma contestação ideacional da política do cotidiano.

### **Considerações finais**

Motivadas pelos regimes autoritários observados na América Latina durante o século XX, análises atuais sobre os movimentos sociais e suas práticas continuam a correlacionar a dimensão extrainstitucional do confronto político com tipos específicos de movimentos sociais. Sob essa perspectiva, as formas autonomistas de ação coletiva se complementaram como sinônimos de um aspecto identitário definidor de certos tipos de movimentos sociais. Mas, como afirma Souza (2012), não se trata de definir tipos mais ou menos puros de organizações autonomistas.

Mas, ainda que não seja possível relacionar táticas de ação coletiva, cooperativas ou conflitivas, com a localização da arena onde a prática acontece (Banaszak, 2010), a dimensão ideacional, também chamada de “ideologias” por Banaszak, alinha-se diretamente com o processo de decisão das táticas a serem adotadas. A proposta deste texto foi apresentar elementos empíricos que demonstram a possibilidade do uso de práticas autônomas e, ao mesmo tempo, comprovar que os movimentos sociais realizam outros tipos de ação coletiva – inclusive em parceria ou dentro das arenas institucionais. A linha argumentativa apresentada retira a análise de autonomia como parte de uma identidade imutável de certos grupos e a categoriza como uma das formas possíveis de ação coletiva, as práticas autonomistas. Estas podem ser exercidas em conjunto com diversos tipos de atores, estatais ou não. Compreende-se que as formas de ação localizadas em arenas extrainstitucionais, sejam as práticas de pressão ou substituição do Estado, podem ser realizadas em interação com partidos políticos, seja para a utilização dos recursos do partido ou da *expertise* do movimento.

As relações que os movimentos sociais estabelecem durante as suas práticas não podem ser unificadas na dimensão observada pelo pesquisador com base em sua forma material. É preciso olhar para a forma como a contestação ideacional e os signos estão compondo as práticas realizadas pelos movimentos sociais. A forma de ação autonomista tem elementos também de conteúdo: ação direta, elementos prefigurativos, autogestão em suas decisões, entre outros.

Mas a ampliação da noção de práticas de movimentos para inclusão da contestação ideacional em seu interior não deve ser entendida como análoga à atuação em determinada arena, seja institucional ou extrainstitucional. Independente do “tipo” de prática realizada por esses atores, sabe-se que a sua construção e continuidade demanda tempo e recursos, sejam humanos, sejam financeiros. Em “contextos turbulentos”, a interação – e realização de atividades – com atores que possuem mais acesso a esses recursos, como é o caso dos partidos políticos, é entendida como uma saída para manutenção da ação coletiva desses movimentos. Admitir a interação com partidos em atividades consideradas de contestação é um passo importante para avançar nas análises, não apenas de movimentos sociais, como também das redes partidárias.

Se os movimentos sociais continuam a reivindicar suas autonomias, cabe à comunidade acadêmica valorizar suas posições e tentar, em

conjunto com o trabalho teórico, analisar esse fenômeno. A autonomia está para além da criação de enquadramentos discursivos ou da coletivização de narrativas. Movimentos estão experimentando práticas nas arenas institucionais e, ao mesmo tempo, realizando práticas que têm formas – e ideais – autonomistas.

## Anexo 1 – Entrevistas realizadas

Entrevistas	Descrição do entrevistado	Data de realização
Entrevista 1	Membro da Coordenação Nacional da Revolução Solidária/ Liderança MTST	5 de maio de 2021
Entrevista 2	Membro da Coordenação Nacional da Revolução Solidária/Liderança Coletivo à Esquerda	01 de setembro de 2021
Entrevista 3	Coordenação Estadual do MTST/Integrante da Revolução Solidária	29 de outubro de 2021
Entrevista 4	Coordenação Nacional do MTST	23 de novembro de 2021
Entrevista 5	Presidente estadual do PSOL/Liderança MTST	9 de fevereiro de 2022
Entrevista 6	Executiva Nacional do PSOL	8 de fevereiro de 2022
Entrevista 7	Coordenação Nacional da Revolução Solidária/Liderança Brigadas Populares	21 de fevereiro de 2022
Entrevista 8	Presidente estadual do PSOL/Liderança Brigadas Populares/Parlamentar	30 de março de 2022

## Referências

ABERS, R. N.; ALMEIDA, D. C.; BÜLOW, M. Movements and parties: beyond contentious performances. *Partecipazione e Conflitto*, v. 15, n. 3, p. 970–976, 2023.

ABERS, R. N. Ação criativa, ativismo e lutas no interior do Estado. Em: ABERS, R. N. (org.). *Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira*. Brasília: Editora UnB, 2021. p. 17–54.

ABERS, R. N.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados*, v. 57, n. 2, p. 325-57, 2014.

ABERS, R. N.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova*, n. 105, p. 15–46, 2018.

ABERS, R. N.; von BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 52-84, 2011.

ALMEIDA, D. R.; VIEIRA, A. K. R.; KASHIWAKURA, G. T. Instituições participativas e repertórios de interação: os Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social no contexto do impeachment. *Revista do Serviço Público*, v. 71, n. 1, 2020.

ALONSO, A. Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. *Sociologia & Antropologia*, v. 02, n. 03, p. 21–41, 2012.

ALONSO, A.; MISCHÉ, A. Changing repertoires and partisan ambivalence in the new Brazilian protests. *Bulletin of Latin American Research*, v. 36, n. 2, p. 144–159, 2016.

ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*, São Paulo, n. 76, p. 49-86, 2009.

BANASZAK, L. A. *The women's movement inside and outside the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

CARMO, I. N. do. O rolê feminista: autonomia e política prefigurativa no campo feminista contemporâneo. *Cadernos Pagu*, n. 57, 2019.

DIREITO, D. do C.; KOGA, N. M. Instrumentos e integração de políticas públicas: a rede do Cadastro Único. *Revista de Administração Pública*, v. 54, p. 1286–1306, 2020.

DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.

FARIA, F. Epistemologia emancipatória de coletivos políticos. *Simbiótica. Revista Eletrônica*, v. 7, p. 33-48, 2020.

GOFFMAN, E. *Frame analysis: an essay on the organization of experience*. Cambridge: Harvard University Press, 1974.

GOHN, M. da G. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GOHN, M. da G. Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, v. 16, n. 47, p. 333–361, maio 2011.

GOLD, T.; PEÑA, A. M. Protests, signaling, and elections: conceptualizing opposition-movement interactions during Argentina's anti-government protests (2012-2013). *Social Movement Studies*, v. 18, n. 3, p. 1-23, 2018.

GOULART, D. C. *O anticapitalismo do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto – MTST*. Tese (doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Marília, São Paulo, 2011.

HAY, C. Constructivist institutionalism. In: RHODES, R.A.W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (Orgs.). *The Oxford Handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, p. 56-74, 2006.

JOAS, H. *The creativity of action*. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

KATZ, R.; MAIR, P. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1 1, pp. 5-28. 1995.

KEANE, J. *Democracy and media decadence*. Cambridge University Press: Cambridge, 2013.

GURZA LAVALLE, A.; SZWAKO, J. Sociedade civil, estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, Campinas (SP), v. 21, n. 1, p. 157-187, abr. 2015.

MEZA, H.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e partidos políticos: as relações entre o movimento feminista e o sistema de partidos na Nicarágua (1974-2012). *Opinião Pública*, Campinas (SP), v. 22, n. 2, p. 350-384, 2016.

MENDONÇA, R. F.; BUSTAMANTE, M. Back to the future: changing repertoire in contemporary protests. *Bulletin of Latin American Research*, v. 39, n. 5, p. 629–643, 2020.

MENDONÇA, R. F. e SIMÕES, P. G. Enquadramento: diferentes operacionalizações analíticas de um conceito. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 79, p. 187-201, 2012.

MESQUITA, C. Ocupação Pastor Martin Luther King abriga 500 famílias na Baixada Fluminense. *Brasil de Fato*, 2019. Disponível em: <<https://www.brasildefatorj.com.br/2019/02/25/ocupacao-pastor-martin-luther-king-abriga-500-familias-na-baixada-fluminense>>.

MIAGUSKO, E. *Movimentos de moradia e sem-teto em São Paulo: experiências no contexto do desmanche*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo, 2008.

MTST, Movimento dos Trabalhadores Sem Teto. As linhas políticas do MTST: Resolução final do I Encontro Nacional (2011). *Revista InSURgencia*, Brasília, ano 1, v. 1, n. 1, 2015.

OLIVEIRA, M. Movimentos sociais em interação com partidos políticos: a experiência do movimento ambientalista com o Partido dos Trabalhadores. *Opinião Pública*, v. 27, p. 585–622, 2021.

OLIVEIRA, G.; DOWBOR, M. As relações entre movimentos sociais e Estado pelo prisma da autonomia: uma revisão da bibliografia recente. *Anais do 42o Encontro Anual da Anpocs*, 2018. São Paulo, ANPOCS.

PANEBIANCO, A. *Modelos de partidos: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PEREIRA, C. F. *Movimento LGBTI+ e partidos políticos: a institucionalização partidária da diversidade sexual e de gênero no Brasil*. 2023. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília. Brasília, 2022.

PEREIRA, M. M. Movimentos sociais, partidos políticos e políticas públicas: Princípios e dimensões analíticas a partir do caso das relações entre movimento LGBT+ e PT. *Novos Estudos - CEBRAP*, v. 41, n. 3, p. 467–486, 2022a..

PEREIRA, M. M. Trazendo os governos de volta: a chefia do executivo e os resultados do ativismo institucional LGBT (2003-2014). *Sociologias*, v. 22, p. 228–263, 17 abr. 2020b.

PEREZ, O. C.; FILHO, A. L. A. S. Coletivos: um balanço da literatura sobre as novas formas de mobilização da sociedade civil. *Latitude*, v. 11, n. 1, 2017.

PINHEIRO, J. De frente para o Estado. *Lutas Sociais*, n. 19/20, p. 39–52, 20 jun. 2008. DOI: 10.23925/ls.v0i19/20.18751.

PINHEIRO-MACHADO, R. *Amanhã vai ser maior: o que aconteceu com o Brasil e possíveis rotas de fuga para a crise atual*. São Paulo: Planeta, 2019.

RIBEIRO, P. F. *Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005*. São Carlos. Tese (doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2008.

RIBEIRO, P. F. Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 10, 2013.

ROSSI, F. M. *The poor's struggle for political incorporation: the Piquetero Movement in Argentina*. New York: Cambridge University Press, 2017.

SADER, E. *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995

SAWARD, M.; VAN BIEZEN, I. Democratic theories and party scholars: why they don't talk to each other, and why they should. *Perspectives on Politics*, v. 6, n. 1, p. 21-35, 2008.

SNOW, D. A. *et al.* Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation. *American Sociological Review*, v. 51, n. 4, p. 464–481, 1986.

SOUZA, M. Autogestão, “autoplanejamento”, autonomia: atualidades e dificuldades das práticas espaciais libertárias dos movimentos urbanos. *Cidades*, v. 9, n. 15, 2012.

SWIDLER, A. *Culture in action: symbols and strategies*. *American Sociological Review*, v. 51, p. 273-286, 1986.

TARROW, S. Charles Tilly and the practice of contentious politics. *Social Movement Studies*, v. 7, n. 3, p. 225–246, 2008.

TARROW, S. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Versão espanhola, tradução Herminia Bavia y Antonio Resines. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

TARROW, S. *Movements and parties: critical connections in american political development*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2021.

TARROW, S. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes, 2009.

TATAGIBA, L. 1984, 1992 e 2013. Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. *Política e Sociedade*, v. 13, 2014.

TATAGIBA, L.; ABERS, R. N.; SILVA, M. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, Roberto; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (orgs). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília, DF: Ipea/Enap. pp. 106-13, 2018.

TILLY, C. *Identities, boundaries & social ties*. Boulder, CO/London: Paradigm Publishers, 2005.

TILLY, C. *Contentious performances*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

TOURAINÉ, A. *Palavra e sangue: política e sociedade na América Latina*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual de Campinas. 1989.

TRINDADE, T. Os limites da democracia: a legitimidade do protesto no Brasil participativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 97, 2018.

Van BIEZEN, I. The end of party democracy as we know it? a tribute to Peter Mair. *Irish Political Studies*, v. 29, n. 2, p. 177-193, 2014.



# A CONTRAOFENSIVA INSTITUCIONAL: MST E ESTADO NO BRASIL APÓS 2016

Marina Fernandes

## Introdução

Este capítulo visa analisar a transformação estratégica do MST em sua relação com o Estado a partir do golpe de 2016 no Brasil. O MST adotou ao longo da Nova República uma abordagem eminentemente conflituosa em relação ao sistema político brasileiro, recusando-se em âmbito nacional a participar do pacto institucional participativo ou dos processos eleitorais, tanto para o Legislativo quanto para o Executivo. Em 2022, pela primeira vez na história deste país, o MST passa por uma reformulação estratégica e programática, propondo a criação da “bancada da reforma agrária” no Congresso Nacional. Essa estratégia política representa um acontecimento inédito na trajetória do movimento.

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) é um dos movimentos sociais mais importantes da Nova República Brasileira (1988-2016). Fundado em 1984, o MST foi pioneiro no engajamento pela reforma agrária na Nova República e consolidou-se ao longo de quase 40 anos de existência como um dos movimentos sociais mais influentes do Brasil (Bringel, 2006). O MST é uma referência global de ação coletiva enraizada no imaginário político brasileiro, sendo o único movimento político na história do Brasil a manter sua relevância no cenário político por tanto tempo (Bleil, 2015).

O MST é resultado do processo histórico de resistência do campesinato brasileiro, inserindo-se na continuidade da luta pela terra ao longo da história (Fernandes, 2000), ao mobilizar aqueles que foram testemunhas da consolidação da ordem latifundiária no país. Surgido da problemática fundiária e dos processos de deslocamento (Domingues, 2003), o MST cria um senso de coletividade em torno do reconhecimento do “nós”, o qual questiona a desigualdade intrínseca à fundação da sociedade brasileira. A movimentação do MST remonta a uma tradição de radicalismo rural de

longa data (Martin, 2002) e resgata o fio condutor das Ligas Camponesas, buscando a edificação de uma organização sem-terra que capitalize as lutas da sociedade brasileira durante o processo de transição democrática.

O movimento nasceu durante a Nova República brasileira e, assim como esta, passou por transformações ao longo do tempo. O MST adapta seu programa, estratégia e organização ao longo dos anos, acompanhando e influenciando o cenário político do país. Dessa forma, à medida que a ordem latifundiária brasileira evoluiu ao longo da Nova República, a principal organização do campesinato brasileiro também se modificou. O MST e o contexto político brasileiro transformam-se *in consortium*.

O MST nasceu em um contexto marcado pelo fim da ditadura militar e o início do processo de abertura democrática. Desde o início, o MST afirma que, do ponto de vista programático, a defesa da luta pela terra, a reforma agrária e a ampla transformação da sociedade brasileira orientam suas ações. O foco em repertórios de atuação extrainstitucional, como a ocupação de terras, é o ponto-chave de sua organização: por meio deles, o MST reafirma sua ética disruptiva e sua descrença na participação institucional. O movimento acompanha a convulsão organizacional da sociedade civil após a ditadura militar, propondo que a organização dos trabalhadores rurais se dê por meio da ocupação da terra e da recusa em compor o pacto participativo que marca o início da Nova República brasileira.

Nesse primeiro momento, entre 1984 e 1994, há uma nítida disritmia do MST em relação aos outros movimentos sociais brasileiros. Se, por um lado, o contexto de aproximação entre Estado e sociedade civil via valorização de instituições participativas dava o tom da Nova República, por outro, tudo indica que o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra não compôs o pacto participativo institucionalizado a partir da Constituição Federal de 1988. Os movimentos sociais brasileiros foram investir na participação institucionalizada (Teixeira; Trindade, 2018), reivindicando a construção de espaços institucionais participativos como forma de democratizar a arena estatal, ao passo que se ergueu o MST em plena desconfiança com o sistema político.<sup>1</sup>

---

1 Embora o MST, em alguns municípios, tenha lançado candidatos e participado do processo eleitoral, é possível afirmar que não se trata de uma estratégia organizada do movimento. Nacionalmente, o MST optou por não permitir que seus militantes sejam candidatos a cargos políticos ou fazer com que seus líderes aceitem cargos governamentais. Embora a decisão de apresentar candidatos no nível local seja discutida e acordada coletivamente por

Em um segundo momento, entre 1994 e 2002, o MST passa a identificar o agronegócio como um inimigo a ser combatido. O desenvolvimento da “Marcha pelo Emprego, Justiça e Reforma Agrária” em 1997 mostra que não apenas seu repertório de ação e seu programa político foram ampliados, mas que o MST reconfigura também sua relação com o Estado. O movimento marcha rumo a Brasília e bate na porta do Governo Federal para assim apresentar sua oposição às políticas neoliberais implementadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. MST e governo encontram-se em uma audiência pública, e assim reafirmam o seu antagonismo programático. O MST conclama o Estado à distribuição de terras, ao passo que reafirma sua indisposição em compor, do ponto de vista eleitoral, o quadro da política institucional.<sup>2</sup> Trata-se de uma nova relação com o Estado, em que o movimento se aproxima conflitivamente deste e, ao mesmo tempo, recusa-se a nele adentrar.

A partir de 2003, a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à esfera federal traz o Estado e o próprio ativismo para o centro do debate. A proliferação em todo o território nacional de Instituições Participativas, como conselhos e conferências de políticas públicas, aproxima o Estado da sociedade civil e convida os movimentos sociais a ultrapassar a fronteira da gestão estatal e construir com ela relações colaborativas. A presença de um aliado histórico dos movimentos sociais no Governo Federal transforma o cenário político: Estado e movimentos sociais são chamados a agir em conjunto.

Enquanto a maior parte da sociedade civil organizada brasileira atravessa a fronteira e se aventura Estado adentro, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra não inclui a ocupação do Estado no nível nacional – seja em seu âmbito Legislativo ou Executivo – em sua estratégia política. Embora o Movimento sempre tenha se relacionado com órgãos estatais, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), é possível dizer que a desconfiança do MST ao campo estatal ainda é um ponto importante de sua estratégia. Durante os governos petistas, o MST manteve seu discurso de certa distância do Estado, ao mesmo tempo

---

cada assentamento ou pelo MST regional e estadual, esses líderes camponeses servem não como representantes do MST, mas como indivíduos (Vergara-Camus, 2009).

2 Importante destacar que, no ano de 1997, a direção nacional do MST proíbe seus líderes e militantes de participarem de processos eleitorais, argumentando que é preciso separar as eleições da luta pela reforma agrária (Fernandes, 2018).

que colaborava discretamente com algumas de suas ações.<sup>3</sup> É uma relação ambígua, em que o Movimento repele a arena estatal e, ao mesmo tempo, permanece próximo a ela.

Vale notar que, a partir de 2016, o contexto político que dá o tom da Nova República muda radicalmente. Esse tem sido um período de ruptura democrática, em que se rompe o consenso em torno da democracia – mesmo em seu aspecto minimamente formal. O pacto participativo construído a partir de 1988 no Brasil chegou ao seu limite e, assim, o golpe parlamentar de 2016 revela que o pêndulo da democracia (Avritzer, 2019) pendeu para o enfraquecimento explícito das instituições democráticas. O golpe parlamentar contra a ex-presidente Dilma Rousseff desestabiliza o acordo sobre o respeito ao sistema institucional e às regras do jogo e, assim, o Brasil vive um processo de desdemocratização em que os vínculos entre Estado e sociedade (Tilly, 2007) são profundamente abalados.

É possível dizer que há um processo de desinstitucionalização massiva do dispositivo participativo que deu o tom da Nova República. O governo de Michel Temer (2016-2018) e, sobretudo, a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 revelam não apenas o abismo entre o Estado e a sociedade civil, mas até a animosidade do primeiro contra esta. Trata-se, portanto, de um novo cenário político marcado por uma virada autoritária explícita: o contexto posterior ao afastamento da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, de reorientação de políticas públicas e espaços participativos, convida-nos a ressignificar a questão da participação política (Almeida, 2020) no contexto pós-golpe de Estado (2016-2022).

A partir da identificação dessa tipologia de relações entre MST e Estado ao longo da Nova República, podemos notar que, embora o movimento tenha participado em níveis municipais e estaduais<sup>4</sup> de processos eleitorais, ou mesmo dialogado no nível nacional com órgãos responsáveis

---

3 Embora o MST ainda refute a participação nas esferas Executiva e Legislativa, é possível notar uma relação discreta com o Poder Judiciário. A indicação de alguns membros do Supremo Tribunal Federal, durante os governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), contou com a influência e mesmo indicação direta do próprio movimento.

4 Já no período de formação do MST, é possível notar que em alguns municípios brasileiros o MST lançou candidatos às eleições. O MST ocupou cadeiras em conselhos municipais de Paranacity, no estado de Paraná, assim como em Ronda Alta e Pontão, no estado do Rio Grande do Sul. Em Sumaré, no estado de São Paulo, os militantes foram eleitos prefeitos. No Rio Grande do Sul, dois conhecidos ativistas camponeses, Dionilson Marcon e Frei Sergio Gorgen (Vergara-Camus, 2009).

pelas políticas de reforma agrária, como o Incra (Penna, 2015), o MST apresenta uma gramática eminentemente conflitiva com o Estado. Em contraste com os movimentos camponeses do período pré-ditatorial, o MST manteve uma relação autônoma com o Estado e os partidos políticos (Vergara-Camus, 2009). O movimento não nega a existência do Estado nem tampouco advoga em defesa de uma ação coletiva solipsista: trata-se apenas de afirmar que a ocupação do Estado, seja em seu nível Executivo ou Legislativo, não é bem-vinda em sua estratégia política.

Tendo isto em vista, este capítulo pretende investigar o padrão de interação entre MST e o Estado após o golpe de 2016. Tudo indica que a mudança do contexto político permitiu ao MST ressignificar a sua relação com a política institucional. Em 2022, o MST decidiu, afinal, lançar 15 candidaturas, estaduais e federais, pela primeira vez em sua história como uma estratégia política coordenada nacionalmente. Trata-se de uma mudança radical que permite ao MST aventurar-se dentro do sistema político nacional de forma coletiva, organizada e nacionalmente orientada.

Em um primeiro momento, este capítulo pretende traçar uma breve genealogia das relações entre o MST e o Estado brasileiro, para então voltar-se mais detidamente sob essa relação a partir de 2016, através da análise de 30 reportagens publicadas na página virtual do MST entre janeiro e outubro de 2022. Argumenta-se que as relações Estado e MST devem ser apreendidas ao longo do tempo e de forma contextual. O MST, afinal, recupera um velho repertório, a ocupação, para ocupar a institucionalidade e fazer dela, também, um instrumento disruptivo de luta.

## **MST e Estado: a genealogia**

É importante notar que o campo de estudos sobre o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra tem analisado sua trajetória separando-a em fases históricas (Mancano, 2000; Mancano; Stedile, 1999; Penna, 2015; Comparato, 2001; Carvalho, 2020). É comum analisar o MST a partir de 3 fases: seu nascimento, entre 1984 e 1994; seu crescimento, entre 1994 e 2002; e sua atuação a partir do ano de 2003. Assim, a trajetória do MST foi abordada levando em conta a própria história de transformação da política brasileira e sua ordem latifundiária.

A primeira fase diz respeito ao início da trajetória do MST. Em 1984, na cidade de Cascavel, estado do Paraná, foi oficialmente fundado o MST,

e, em seu primeiro Congresso Nacional, em 1985, expressou-se o vínculo intrínseco entre o MST e a construção da democracia no Brasil, não apenas pela defesa do lema “sem reforma agrária não há democracia”, mas sobretudo pela interpretação de que “a ocupação é a única solução”, como revelam seus documentos oficiais. Há certa desconfiança do movimento em relação ao sistema político, e a ética conflitiva do MST se manifesta não apenas na crítica à concentração fundiária, mas também no entendimento de que repertórios de ação extrainstitucionais, assim como a ocupação, esculpem e reforçam a ordem democrática.

É importante notar que a ocupação da terra e a instalação de acampamentos tornaram-se a forma adequada de reivindicar a reforma agrária no Brasil, segundo os principais estudiosos dos campos da sociologia rural e política (Sigaud, 2004; Rosa, 2009; Abers; Serafim; Tatagiba, 2014). O MST aposta na ocupação de terras organizada por núcleos familiares: a ocupação é a essência do movimento (Fernandes; Stédile, 1999). O MST chama essas ocupações de “ocupações em massa”, em oposição às tradicionais ocupações de terra feitas exclusivamente por indivíduos do sexo masculino. João Pedro Stédile, um dos principais representantes do Movimento, afirma: “A ocupação dá às pessoas esse sentimento de unidade, de lutar pelo mesmo objetivo. Passar pela provação de um acampamento cria esse senso de comunidade, de aliança. É por isso que não funciona apenas com os homens. Tem que ter uma família inteira” (Fernandes; Stédile, 1999).

É importante ressaltar que o primeiro período de formação do MST é marcado pelo restabelecimento da ordem democrática no Brasil, após 21 anos de regime autoritário. Se, por um lado, o período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 se baseava no divórcio da sociedade civil do Estado, mantendo um poder bastante centralizado e excludente (Gryzbowski, 1987), por outro, a Nova República Brasileira foi fundada a partir de um contrato nacional baseado na aproximação entre a arena do Estado e a sociedade civil. A construção de um sistema institucional participativo, por meio da promoção de conselhos e conferências de políticas públicas, é a grande novidade da Nova República.

Observe-se que, por um lado, o contexto de aproximação entre Estado e sociedade civil por meio da promoção de instituições participativas deu o tom da Nova República e, por outro, tudo indica que o MST não constituiu o pacto institucionalizado da Constituição Federal de 1988. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra estabeleceu uma

linguagem de relação com o Estado eminentemente conflitual (Carvalho, 2020) e evitou participar de conselhos participativos, temendo que isso reduzisse sua capacidade de criticar o Governo (Tatagiba, 2011). João Pedro Stédile, sobre isso, afirma:

O ponto-chave não era fazer um pacto com a Nova República, que parte da esquerda havia feito. Recuperamos para as massas que somente com a ocupação de terras a reforma agrária poderia avançar. O Movimento deixou o Congresso e começou a criar grandes ocupações em todo o país. Foi, de fato, a maior onda de ocupações que tivemos em uma única região do Brasil, oeste de Santa Catarina, no mês de maio daquele ano (Fernandes; Stédile, 1999, p. 45).

A relação do campesinato com o Estado é marcada por movimentos que caminham de costas para o Estado, tentando abrir o caminho, e o Estado caminha de costas para os movimentos, o que condiciona os caminhos possíveis (Gryzbowski, 1987). O campesinato e o MST não são apenas uma presença incômoda na história brasileira, mas também inimigos sociais do Estado por excelência. Em seu processo de formação, os camponeses sempre enfrentaram os coronéis latifundiários e se opuseram ao Estado (Fernandes, 2000). Segundo João Pedro Stédile, “Nossos inimigos são os latifundiários e o Estado, que não democratiza as relações sociais no campo, não traz desenvolvimento ao mundo rural. Este Estado está cercado de interesses de classe” (Fernandes; Stedile, 1999, p. 46).

É importante destacar que há uma tensão nos estudos sobre a relação entre o MST e o Estado brasileiro. Uma parte do campo de estudos tem defendido a ideia de que o MST é “anti-Estado” (Navarro, 2002; Martin, 2002), um movimento pautado por um rígido caráter marxista para se engajar em ações não institucionais. Trata-se de uma perspectiva que vê no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra uma ação coletiva radical que colide e confronta diretamente o Estado, tratado como algo unitário e exógeno à sua ação. O MST travaria suas lutas **contra** o Estado e em defesa da reforma agrária.

Por outro lado, é possível observar que diversos autores (Sigaud, 2004; Rosa, 2009; Araújo, 2015; Penna, 2015) têm argumentado que, embora alérgico à participação institucional, desde sua fundação, o MST tem se relacionado e inclusive interveio diretamente em órgãos do Estado responsáveis pelo processo de implementação da reforma agrária, como, por exemplo, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Argumenta-se que, embora a participação institucionalizada nunca tenha sido uma estratégia realizada exclusivamente pelos movimentos sociais camponeses (Penna; Rosa, 2015), o MST influenciou diretamente na definição das políticas de reforma agrária por meio do diálogo constante com o Incra.

Há, contudo, um ponto de encontro entre as duas perspectivas analíticas sobre a relação entre Estado e MST: é preciso abordá-la como uma relação complexa e, sobretudo, conflituosa. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra recusa a participação institucional que dá o tom da Nova República<sup>5</sup> desde seu nascimento, bem como qualquer tipo de participação eleitoral, ainda que dialogue com órgãos do Estado, como o Incra. Ressalta-se que, nesse primeiro momento, o MST convida o Estado a atuar na reforma agrária justamente por meio de suas ocupações de terra (Sigaud, 2004). Mais do que simplesmente negar o Estado, o MST ocupa grandes propriedades improdutivas justamente para convocar o Estado brasileiro à raiz dos grandes problemas de concentração fundiária. Portanto, neste primeiro momento, o MST se relaciona com a arena do Estado por meio de conflitos políticos promovidos com ocupações de terra.

A conformação da ocupação da terra como um repertório estável e predominante de ação coletiva não só do MST, mas também de outros atores políticos rurais (Rosa, 2010) para reivindicar a distribuição da terra se deu, afinal, a partir da construção de uma linguagem simbólica de comunicação entre o Movimento e o Estado (Penna, 2015): a ocupação revela um conflito e vincula o MST à arena do Estado. Dessa forma, as ocupações mobilizam uma série de indivíduos para entrar em uma terra (grandes propriedades improdutivas), montar um acampamento e reivindicar

---

5 A ética conflitiva do MST está diretamente relacionada à conformação do campesinato gaúcho e ao desenvolvimento das ocupações de terra como principal repertório mobilizado pelos sujeitos camponeses da região. As ocupações, realizadas desde a década de 1960, são um espírito que se consolidou na memória do campesinato gaúcho e se encarna no MST na década de 1980. É interessante observar que esse processo se deu por meio do incentivo do Governo do Estado Gaúcho, à época liderado por Leonel Brizola, para incentivar as ocupações de terras. Compostas, em sua maioria, por indivíduos do sexo masculino – familiares e vizinhos uns dos outros –, as ocupações em Sarandi, noroeste do Rio Grande do Sul, foram inscritas sem a contribuição de qualquer movimento organizador. Diferentemente de outras ocupações: a fusão entre colonos autônomos, o prefeito de Sarandy (chamado Calixto, filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro – PTB) e o próprio governador, Leonel Brizola, estão entre os principais responsáveis pela primeira ocupação de terras – historicamente datada – no estado do Rio Grande do Sul, em 1962.

sua desapropriação e redistribuição ao Estado, detentor do monopólio da desapropriação e da redistribuição legal de terras (Sigaud, 2000). Estado e movimento encontram-se na ocupação.

A segunda fase, entre 1995 e 2002, viu a transformação do ativismo do MST. O ponto central de sua história está na crítica não mais ao monopólio da terra, mas ao modelo agrícola vinculado ao agronegócio: a transformação do modelo agrícola foi reafirmada como pauta principal do movimento (Araújo, 2015). Trata-se, portanto, de ampliar a noção de reforma agrária, identificando um novo “outro” a ser desafiado: o agronegócio.<sup>6</sup> A partir daqui, deve-se notar que há um repertório de ocupações que privilegia a ocupação de terras por grandes empresas e não apenas ocupações de grandes propriedades estatais improdutivas.

Essa reconfiguração paradigmática culmina com a construção da Marcha Nacional pelo Emprego, Justiça e Reforma Agrária, em 1997. O MST forja o campo com a cidade desafiando abertamente o governo de Fernando Henrique Cardoso e suas políticas neoliberais: a greve dos excluídos bate as portas dos poderosos (Goulart, 2011). O MST afirma que “o poder não está apenas no coronel (o grande proprietário da terra), mas no grande capital” (Carvalho, 2020b). A Marcha abre caminho e revela os problemas dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, dos sem-teto, dos desempregados e daqueles que esperam justiça (Goulart, 2011), grupos de excluídos da sociedade brasileira.

Assim, pode-se notar que, a partir desse segundo período, o MST amplia seu repertório de atuação e muda sua relação com o Estado. Além de manter um elevado número de ocupações nesse período (Araújo, 2015), a Marcha do MST bate às portas do Estado para exigir a reforma agrária.

---

6 Agronegócio é o novo nome para o modelo de desenvolvimento econômico da agricultura capitalista. Esse modelo não é novo, sua origem está no sistema de plantio, em que grandes propriedades são utilizadas na produção para exportação. Desde o início do capitalismo [...] esse modelo passou por modificações e adaptações, intensificando a exploração da terra e do homem. Agronegócio é uma palavra nova da década de 1990, e é também uma construção ideológica para tentar mudar a imagem latifundiária da agricultura capitalista. O próprio latifúndio carrega a imagem de exploração, trabalho forçado, extrema concentração fundiária, “coronelismo”, política de clientelismo, escravização, atraso político e econômico. Portanto, é um espaço que pode ser ocupado para o desenvolvimento do país. O latifúndio está associado a uma porção de terra não produtiva, que pode ser utilizada para fins de reforma agrária. Embora tenham tentado criar a figura do latifúndio produtivo (sic), essa ação fracassou, pois são mais de quinhentos anos de exploração e dominação, e não há adjetivo que possa alterar o conteúdo do nome (*Jornal Sem Terra*, n. 243, p. 4, ago. 2004).

A arena do Poder Executivo federal, governada por Fernando Henrique Cardoso, passa a promover uma “reforma agrária de mercado”, reafirmando assim seu antagonismo com os movimentos sociais do campo: há uma incompatibilidade de projetos políticos entre os movimentos rurais e o governo FHC (Penna, 2018). Por isso, o MST marcha e exige que o Estado se abra e responda às suas demandas. Embora seja a primeira vez em que há uma audiência pública com membros do Governo Federal e integrantes de movimentos sociais do campo, cria-se uma desconfiança mútua que reafirma a dinâmica contenciosa entre o MST e o Estado.<sup>7</sup>

Na terceira fase, entre 2003 e 2016, a presença do Partido dos Trabalhadores, aliado histórico do MST, na esfera do governo federal, colocou a relação entre o movimento social e o Estado no centro do debate. O modelo de interação desse período caracteriza-se notadamente pela proximidade entre os movimentos sociais e o Estado, um diálogo no qual os movimentos sociais participam do processo de gestão das políticas públicas. É um período pautado na retomada e no aprofundamento do projeto democrático-participativo, por meio não apenas da expansão das Instituições Participativas em todo o território nacional, como conselhos e conferências de políticas públicas, mas também pela entrada de atores dos movimentos sociais na estrutura da gestão governamental. O Estado não foi apenas ampliado, mas ocupado pelos movimentos sociais: afinal, eles ultrapassaram a fronteira que separava a sociedade civil da esfera estatal.

É importante destacar que se, por um lado, os movimentos sociais brasileiros têm investido na participação institucionalizada, reivindicando a construção de espaços institucionais participativos como forma de democratizar a arena estatal, por outro, o MST ainda não parece sentir-se à vontade em vincular-se à gestão do Estado. Vale ressaltar que, enquanto no social urbano os movimentos têm uma longa história de engajamento com governos para criar arenas participativas institucionalizadas, a história dos movimentos sociais rurais tem sido dominada por rotinas de protesto de ação direta. Essa história diferente de interação do Estado com a sociedade influenciou a forma como as arenas participativas têm sido recebidas pelo

---

7 O ano de 1997 é emblemático e revela a indisposição do MST em compor os quadros do Estado. O movimento na Bahia, nesse ano, decidiu oficializar em seu encontro a política de participação eleitoral construída no estado desde 1988, com a candidatura de Rubneuza Leandro à prefeitura de Itamaraju-BA. Em resposta a isto, o MST nacional, no mesmo ano, proíbe informalmente a participação de membros do movimento em processos eleitorais.

setor de desenvolvimento agrário (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014, p. 14). Com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, o enquadramento do governo como polo de oposição perde o sentido que tinha no contexto do governo anterior, implicando uma redefinição dos limites identitários do MST, definidos também a partir da alteridade com o adversário (Penna, 2015).

A relação com o Estado é um ponto central de debate para o MST nesse período. Embora o MST estabeleça relações estreitas com as administrações petistas em nível nacional, ainda é possível notar a “alergia” dos sem-terra ao sistema político. A relação entre o MST nacional e o MST baiano revela essa tensão:<sup>8</sup> se, por um lado, o movimento baiano insistia que a entrada no Estado era fundamental, por outro, o MST em nível nacional insistiu que o movimento deveria fazer um esforço para se distanciar da arena estatal. A tensão era tanta que o MST, em 2008, anunciou:

A experiência histórica da classe trabalhadora, internacionalmente e no Brasil, revelou o quão prejudicial é para a organização dos trabalhadores, quando uma corrente ideológica transforma o movimento de massas em uma simples cadeia de subordinação. Isso gera divisões, manipulações e todo tipo de oportunismo. As táticas de luta dos movimentos sociais, para obter conquistas sociais, melhorar a vida e acumular política e ideologicamente, só podem ser submetidas às táticas eleitorais, que são inerentes à natureza dos partidos. Nosso movimento teve muitas experiências negativas de camaradas que usaram o movimento para se eleger e depois abandonaram seus compromissos com a classe trabalhadora. Diante dessa situação, tomamos a seguinte decisão nacional sobre participação com candidaturas: a) Nosso movimento não deve colocar suas energias, seus ativistas, sua referência e os poucos recursos econômicos, na disputa

---

8 Esta resolução foi o ápice da disritmia entre o movimento nacional e sua organização na Bahia. Neste momento Valmir Assunção era secretário de Estado no Governo Wagner, e além de apoiar inúmeras candidaturas sem-terra em toda a região para as disputas municipais, preparava-se para sua candidatura a deputado federal em 2010. Ainda sobre essa questão, Weldes Valeriano, em entrevista concedida a Fabya Reis em 2011, afirma: “Nós tivemos que sustentar, ou seja, garantir o movimento, né, como a gente garantiu, né, em 2008, quando a nacional definiu a resolução foi muito difícil. Tivemos que trabalhar pra provar o tempo todo, foi um ano de muita luta e de também de participação nas eleições. Em 2009 também um ano de muita luta, em 2010, outro ano de muita luta também e de participação ativa no processo eleitoral, vencemos, demonstramos que os sem-terra podem eleger vereador, prefeito, deputado estadual e federal enfim disputar posições de poder para ajudar o projeto dos trabalhadores, da luta por reforma agrária” (Reis, 2014, p. 163).

eleitoral municipal. B) Nenhum líder de movimento em qualquer nível pode ser candidato. E se um militante tem vocação eleitoral e pretende concorrer às eleições, o que é um direito legítimo, deve fazê-lo pessoalmente e retirar-se do órgão do Movimento a que pertence. Eles não poderão usar os recursos humanos e de infraestrutura do movimento. E ficarão de fora das instâncias até o fim da gestão a que pertencem. C) Nenhum acompanhante ou ativista pertencente a acampamento ou assentamento do MST poderá ser liberado para campanha eleitoral de candidato (MST, 2008).

Pode-se afirmar, assim, que o MST valorizou o conflito na era do PT (Partido dos Trabalhadores), a partir do entendimento de que somente a pressão popular poderia “pressionar” o governo a realizar a reforma agrária. A forma encontrada pelo MST para disputar os rumos da intervenção do Estado no campo com os setores antagônicos à reforma agrária que integrava o governo seria uma pressão “de fora para dentro” do campo governamental. Ao mesmo tempo que o MST pressionava o governo por meio de ações rotineiras de protesto (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014), o Movimento apostava numa política de proximidade com alguns parlamentares ligados ao Partido dos Trabalhadores. No entanto, é possível notar a permanência da recusa do movimento em compor o quadro da política representativa, tanto no nível executivo como no legislativo: o MST se recusa a cruzar oficialmente a fronteira para a participação institucional.

Assim pode-se dizer que, embora a interação do MST com a arena estatal tenha sido marcada por rotinas conflitantes (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014), ela é caracterizada por uma relação contraditória, mas amigável, crítica e conectada com a arena institucional (Carvalho, 2020b) nesse período. O MST não entra explicitamente na gestão do Estado em nível nacional, mas mantém sua política de proximidade com o Partido dos Trabalhadores. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra renuncia formalmente à participação no Estado – em suas esferas executiva e legislativa –, mas também mantém discretos vínculos de colaboração com as administrações petistas em nível nacional. É uma relação de conflito e de parceria em que o Estado e os movimentos sociais têm papéis distintos e complementares (Penna, 2018).

A partir de 2016, o cenário político brasileiro mudou radicalmente. Esta é uma nova fase em que o consenso sobre a democracia – mesmo no aspecto formal – foi quebrado. O pacto participativo construído no Brasil em 1988 aproximou-se gradativamente de seu fim e, portanto, o golpe

parlamentar de 2016 causou um enfraquecimento explícito das instituições democráticas. O consenso sobre a democracia participativa chegou ao fim em 2016 no Brasil: a construção democrática foi interrompida (Almeida; Dowbor, 2019).

Um novo contexto é revelado. Não apenas o Estado se desvinculou da sociedade civil, mas também atua na desconstrução do aparato institucional participativo erigido pela Constituição de 1988. A partir do afastamento da presidenta Dilma Rousseff em 2016, o modelo de políticas públicas adotado pela Constituição e os espaços de participação associados foram ameaçados (Almeida, 2020). O Brasil, afinal, vivencia um processo de desdemocratização (Tilly, 2007), em que não somente distancia-se o Estado da sociedade civil organizada, como o primeiro passa a agir de forma animosa contra o segundo. Trata-se de um Estado que atua **contra** uma parte da sociedade.

### **“A contraofensiva institucional”: MST e Estado pós golpe**

Para compreender a relação do MST com o Estado na nova conjuntura aberta em 2016, partimos da ideia de que é preciso apreender o enquadramento que os próprios atores atribuem a esse novo contexto, e assim nos propomos a analisar os documentos e publicações oficiais divulgados eletronicamente pelo próprio MST. Assim, em um primeiro momento, recolhemos todas as 5.146 reportagens produzidas pelo MST em seu endereço eletrônico. A partir disso, decidimos focar a nossa análise em 30 reportagens entre janeiro e outubro de 2022, que dizem respeito a todas as reportagens em que as palavras-chave “Estado” e “eleições” estiveram presentes.

A análise de conteúdo das trinta reportagens pautou-se, antes de tudo, em compreender o enquadramento que o MST faz do Estado e das eleições. O *impeachment* perpetrado contra Dilma Rousseff é ponto fulcral dessa análise: mais do que um afastamento constitucional da presidente, esse processo é tido como um golpe de Estado. Assim, o MST aponta que a legitimidade democrática fora sequestrada e o Brasil entra em um cenário “composto por uma sequência de derrotas, em que o ultraneoliberalismo e o neoconservadorismo” passam a organizar a vida política do país. O movimento, portanto, avalia que o golpe de Estado em 2016 abriu as portas para um contexto de “forte crise política”.

A partir de 2018, avalia o MST, a vida social brasileira passa a ser abertamente dominada por uma política “neofascista”. O governo Bolsonaro é caracterizado como um inimigo da reforma agrária, cuja política é descrita pelo movimento como “o maior retrocesso da política fundiária desde a ditadura militar”. O MST avalia que Bolsonaro pretende não só “desestruturar a reforma agrária, como privatizar o acesso à terra.”<sup>9</sup> Trata-se de uma política que pretende “atingir as estruturas do Estado”: o governo extingue o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e desmonta o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que passa a ser dirigido por um membro da União Democrática Ruralista (UDR). O secretário de Assuntos Fundiários do Ministério da Agricultura passa a ser Nabhan Garcia, um dos fundadores da UDR em 1985, e para a presidência do Incra foi escolhido Geraldo Melo Filho, dono de fazenda de gados e herdeiro de uma das maiores fortunas do Rio Grande do Norte. “Uma raposona cuidando do galinheiro, uma tragédia”, conforme destaca o MST.

O MST aponta que a partir de 2018 há um nítido aumento da violência no campo. Bolsonaro não só se coloca como inimigo dos povos originários e das comunidades tradicionais, como explicita seu antagonismo em relação ao MST, declarando que seu governo promoverá o “fim do MST”. Há uma repressão permanente, uma “política de genocídio” em relação ao movimento camponês, uma aversão explícita do governo contra a organização campesina: o MST está sob ataque. Sobre isso, afirma João Pedro Stedile:

Nunca se viu tantos crimes ambientais praticados pelo capital em todos os biomas. A mineração e o agronegócio, além do uso intensivo de agrotóxicos, afetam a vida das pessoas, com mudanças climáticas, contaminação do ar, água, solo e dos produtos agrícolas. Não bastasse isso, o governo e sua trupe neofascista tentaram impor derrotas ao MST efetuando despejos em áreas simbólicas, como o Centro Paulo

---

9 Em 2021, o governo Bolsonaro lançou o programa “Titula Brasil”. Sobre isso, afirma o MST: “Voltado especialmente para famílias assentadas em áreas da reforma agrária, o programa do governo federal visa vender a concessão do título do lote. Se conseguir pagar todo o valor, evitando que um endividamento resulte no banco lhe quitando a terra, aquela família poderá arrendar ou mesmo vender a área – comumente cobiçada por fazendeiros ou empresários que lucram com a especulação imobiliária [...] João Paulo Rodrigues explica que o MST defende a titulação por meio da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). Por meio dela, a terra segue sendo do Estado, a família não tem que pagar pelo lote e tampouco pode vendê-lo. E tem o direito de ali viver, produzir e passar seu uso para as próximas gerações”. (MST, 2022a).

Freire, em Caruaru (PE), o assentamento de Campo do Meio, em Minas Gerais, e o uso ilegal da Força Nacional em assentamentos do sul da Bahia. Nas três ocasiões, recebemos solidariedade e impedimos os despejos. Conseguimos derrotar a insanidade da repressão (MST, 2022a).

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, dessa forma, avalia que a partir do golpe em 2016 – e sobretudo após a eleição de Bolsonaro em 2018 – escancara-se no país um contexto político em que o próprio Estado é capturado por forças fascistas e orientado em colisão à sociedade civil organizada. A aproximação entre Estado e sociedade civil que marca a Nova República é substituída por uma política de hostilidade do primeiro contra a segunda. O arranjo institucional no nível federal é desmantelado e reestruturado **contra** o movimento camponês, construindo um antagonismo visceral, um Estado contra a sociedade campesina.

Pode-se constatar ao longo das 30 reportagens que neste momento e pela primeira vez em sua história o movimento volta-se à participação eleitoral como resposta à distância e à violência que marcam as relações entre Estado e MST. Ao passo que o Estado proclama a violência como gramática da relação com o movimento, o MST afirma que é fundamental derrotar o fascismo e recuperar o Estado brasileiro. Embora não se trate da primeira participação eleitoral e institucional do MST, pode-se afirmar que é a primeira vez que o movimento lança de forma coordenada e articulada nacionalmente candidaturas aos níveis estadual e federal.

Assim, embora a participação eleitoral “nunca tenha sido prioridade do MST”, “depois de 38 anos decidimos participar efetivamente da disputa eleitoral”, conforme afirma o movimento (MST, 2022b). O MST propõe-se a uma “resistência ativa” em que a própria institucionalidade é tida como instrumento de luta e passa a ser encarada como um repertório de ação disruptivo. Através das 15 candidaturas lançadas em 12 estados do país, o MST pretende ser o “porta-voz da luta pela terra no campo institucional” (MST, 2022c), argumentando que participar do processo eleitoral reflete uma mudança de estratégia em que o movimento pretende “mudar a realidade através do legislativo” (MST, 2022d).

Sobre isso, Marina Santos, do MST do Rio de Janeiro, afirma: “o MST continua com o foco na estratégia da ocupação da terra, mas, a partir da leitura do retrocesso que estamos vivendo com o avanço do bolsonarismo,

o MST também está se colocando à disposição no sentido de fortalecer o campo da luta institucional” (MST, 2022d).

Assim, como questiona a militante Rosa Amorim, do MST de Pernambuco, “por que não ocupar este espaço da disputa institucional, via eleições?” (MST, 2022e). Trata-se de uma transformação estratégica que pretende unir o repertório de ação clássico do movimento, as ocupações de terra, com o ineditismo da participação institucional. A partir da avaliação de que “o congresso nacional tem uma forte bancada ruralista e do agronegócio”, pretende-se construir a “bancada da reforma agrária”, que vai lutar “pela terra, agroecologia e produção de alimentos saudáveis” (MST, 2022f).

Trata-se, conforme afirma Marina Santos, de uma estratégia em que se vai “fazer a disputa institucional como um grande movimento de movimentos para fazer as transformações [de] que o povo brasileiro precisa”. Assim, o MST avalia que “essa é a eleição de nossas vidas, porque é uma eleição de disputa de projeto” e propõe-se, assim, a “ocupar com força o cenário da política eleitoral”. Sobre essa questão, afirma Joao Paulo Rodrigues, dirigente nacional do MST:

A primeira questão é que precisamos derrotar o golpe, e para isso é necessária nossa participação eleitoral. Não derrotamos o golpe apenas com a ocupação de terras, são necessários outros tipos de instâncias de participação. A segunda é que temos um número muito grande de vereadores das eleições passadas e criamos uma base social que quer disputar eleições em nível nacional, ao contrário da liderança do MST que não estava muito de acordo com essa decisão e com o risco que isso implica em institucionalização. Existem alguns candidatos do MST que são referência e que têm a possibilidade de entrar no Parlamento, eu diria que dos 15, pelo menos 10. (MST, 2002c).

Assim, o MST lança 15 candidaturas, 7 em nível federal e 8 em nível estadual. Dentre elas, em nível federal: 1) Vania do MST, no Maranhão; 2) Valmir Assunção, na Bahia; 3) João Daniel, em Sergipe; 4) Ruth Venceremos, no Distrito Federal; 5) Valdir do MST, em Goiás; 6) Marco, no Rio Grande do Sul; 7) João Abelhão, em Rondônia. Em nível estadual: 1) Lula do Assentamento, em Rondônia; 2) Job Martins, em Roraima; 3) Antônio Marcos, no Tocantins; 4) Missias do MST, no Ceará; 5) Rosa Amorim, em Pernambuco; 6) Lucinha do MST, na Bahia e 7) Marina do

MST, no Rio de Janeiro. Dentre as propostas da “bancada da reforma agrária”, podemos destacar:

- 1 Reforma Agrária Popular para democratizar o acesso à terra e promover o desenvolvimento do campo
- 2 Políticas públicas para a produção de alimentos saudáveis da agricultura familiar camponesa, fomentando a agroecologia e o combate à fome;
- 3 Política ambiental sustentável pela preservação da natureza e combate à violência de territórios e seus povos tradicionais;
- 4 Direitos da classe trabalhadora por justiça social, emprego, renda, moradia, saúde, educação e cultura;
- 5 Fortalecimento da democracia, direitos humanos em prol da diversidade étnico-racial, sexual e de gênero.<sup>10</sup>

Assim, conforme afirma Rosa Amorim, candidata a deputada estadual pelo MST em Pernambuco, trata-se de “colocar nosso povo em espaços estratégicos de tomada de decisão e poder” (MST, 2022e). A disputa eleitoral permite, afinal, contribuir para articular a luta pela reforma agrária com pautas mais amplas, uma resposta ao sequestro do Estado perpetrado a partir de 2016: “a escolha por dar mais peso à disputa eleitoral parte da avaliação do MST que se amadurece a partir de 2016. Isso nos leva a uma condição de que temos que nos organizar para a luta institucional” (MST, 2022c), afirma o movimento.

Ao golpe de Estado em 2016 e à virada explicitamente autoritária de 2018, o MST responde com a apropriação criativa da luta institucional. Se, por muito tempo, o Estado e a disputa eleitoral foram vistos com profunda desconfiança pelo movimento, trata-se nesse novo contexto, de ocupar, ele também, o Estado brasileiro. Segundo o movimento, “este momento requer muita unidade dos movimentos populares, com os partidos e a campanha do presidente Lula, para que possamos derrotar aquele que vem tentando derrotar o país como Estado-Nação, como Estado brasileiro, destruindo as instituições, a política pública” (MST, 2022g). Pela primeira vez na história deste país, o MST propõe-se a ultrapassar a fronteira em direção ao Estado e, assim, a ressignificar a institucionalidade como um repertório disruptivo de ação. Trata-se, afinal, de uma “contraofensiva institucional”.

---

10 Disponível em: <https://mst.org.br/2022/09/29/eleicoes-2022-quem-sao-e-quais-as-propostas-das-15-candidaturas-do-mst/>. Acesso em: jul. 2023.

## Considerações finais

Neste capítulo, traçamos uma breve genealogia das relações entre o Movimento do Trabalhadores Rurais Sem-Terra e o Estado brasileiro ao longo dos últimos 30 anos. A partir de uma divisão histórica em 3 fases (1984-1994; 1995-2002; 2002-2016), pudemos analisar como, em cada período, movimento e Estado estabeleceram uma gramática da relação. Embora essas relações transformem-se em cada fase, trata-se de um vínculo eminentemente conflituoso: o MST anuncia ao longo de toda a Nova República a sua alergia à esfera estatal. Assim, o objetivo da pesquisa foi investigar como o MST se relacionou com a esfera estatal em um contexto marcado pelo golpe de Estado perpetrado contra Dilma Rousseff em 2016.

Neste sentido, a aposta na “bancada da reforma agrária” revela um fato inédito da história do MST. O movimento abre mão de sua histórica atitude misantropa em relação ao Estado para, enfim, cruzar a fronteira via lançamento de 15 candidaturas em 12 estados do país. Se, por um lado, o movimento tem afirmado que “ocupação é a única solução” e apostado em repertórios de ação extrainstitucionais, por outro, o sequestro, o desmonte e a hostilidade do Estado pós-golpe permitiram ao movimento uma virada semântica em relação ao Estado: ele, agora, deve ser ocupado. O MST mobiliza um velho repertório, a ocupação, e a dota de um novo e criativo significado. O movimento descarta qualquer tipo de mediação com o Estado, tomando as rédeas, ele mesmo, da ocupação institucional.

O MST recupera a institucionalidade que o golpe destruiu e faz dela um instrumento disruptivo contra o avanço do “neofascismo”. Se, por um lado, a gramática proposta ao MST pelo Estado é caracterizada pela distância e repressão, por outro, o MST propõe-se ao vínculo, à proximidade. Assim, podemos concluir que as relações entre Estado e MST só podem ser apreendidas ao longo do tempo, pois assim evitamos o risco de reificar o movimento e o Estado. Ambos se constroem, afinal, *in consortium*.

## Referências

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era Lula. *Dados*, v. 57, n. 2, p. 325-57, 2014.

ALMEIDA, D. Resiliência institucional: para onde vai a participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher?. *Caderno CRH*, v. 33, p. 1-24, 2020.

ALMEIDA, D.; DOWBOR, M. Para além das fronteiras da especialização: pontes analítico-teóricas entre movimentos sociais e instituições participativas no Brasil em contextos de mudança. In: BATISTA, M.; RIBEIRO, E.; ARANTES, R. (org.). *As teorias e o caso*. São Paulo: UFABC, 2019. p. 15-58.

ARAÚJO, R. A relação entre a redução das ocupações de terra e as mudanças no confronto em torno da reforma agrária no Brasil. *Revista InSURgência*. Brasília, ano 1, v. 1, n. 2, 2015.

AVRITZER, L. *O pêndulo da democracia*. Belo Horizonte: Todavia, 2019.

BLEIL, S. Avoir un visage pour exister publiquement: l'action collective des sans terre au Brésil. *Réseaux*, n. 1, p. 123-153, 2005.

BRINGEL, B. El lugar también importa. Las diferentes relaciones entre Lula y el MST. *Revista Nera*, ano 9, n. 9, p. 27-48, jul.-dez. 2006.

CARVALHO, P. Além da forma-movimento: compilações do Movimento dos Pequenos Agricultores. *Revista Brasileira de Sociologia-RBS*, v. 8, n. 18, 2020.

CARVALHO, P. Collective action and political change: public and semipublic strategies of Brazilian Rural Movements (1990s-2017). *Latin American Perspectives*. Published Online, 2020b.

COMPARATO, B. A ação política do MST. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, 2001.

DOMINGUES, J. *Do ocidente à modernidade: intelectuais e mudança social*. [S.l.]: Record, 2003.

FERNANDES, B. M. *A formação do MST no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

FERNANDES, B. M; STÉDILE, J. P. *Brava gente – a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

FERNANDES, M. *O jogo de capoeira: padrões de interação entre o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra baiano e os governos Jacques Wagner (2006-2014)*. Dissertação – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, 2018.

GOULART, D. *O anticapitalismo do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto-MTST*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Unesp, 2011.

GROSS, Neil. Charles Tilly and American pragmatism. *The American Sociologist*, v. 41, n. 4, p. 337-357, 2010.

GRZYBOWSKI, C. *Caminhos e descaminhos dos movimentos sociais no campo*. Petrópolis. Ed.Vozes. 1987.

MANÇANO, B. *A formação do MST no Brasil*. Vozes. Rio de Janeiro, 2000.

MANÇANO, B; STEDILE, J. P. *Brava gente. A trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil*. São Paulo, 1999.

MARTIN, Jean-Yves. Uma geografia da nova radicalidade popular: algumas reflexões a partir do caso do MST. *Terra Livre*, n. 19, 2002.

MST. *Jornal Sem Terra*. Agosto de 2004, nº 243, p. 4.

MST. Stédile e João Paulo Rodrigues do MST falam sobre o uso político do Incri por Bolsonaro. 19 maio 2022a. Disponível em: <https://mst.org.br/2022/05/19/stedile-e-joao-paulo-rodrigues-do-mst-falam-sobre-o-uso-politico-do-incra-por-bolsonaro/>. Acesso em: 21 jan. 2023.

MST. O futuro do Brasil está em jogo: MST põe peso na eleição contra avanço das forças fascistas. 20 set. 2022b. Disponível em: <https://mst.org.br/2022/09/20/o-futuro-do-brasil-esta-em-jogo-mst-poe-peso-na-eleicao-contra-avanco-das-forcas-fascistas/>. Acesso em: 22 jan. 2023.

MST. João Paulo Rodrigues, da direção do MST, fala sobre eleições de 2022. 24 mar. 2022c. Disponível em: <https://mst.org.br/2022/03/24/joao-paulo-rodrigues-da-direcao-do-mst-fala-sobre-eleicoes-de-2022/>. Acesso em: 22 jan. 2023.

MST. “As eleições serão definitivas para o povo e a eleição das nossas vidas”, afirma Marina do MST. 30 jun. 2022d. Disponível em: <https://mst.org.br/2022/06/30/as-eleicoes-serao-definitivas-para-o-povo-e-a-eleicao-das-nossas-vidas-afirma-marina-do-mst/>. Acesso em: 23 fev. 2023.

MST. História de uma mulher negra, lésbica, Sem Terra e artista do MST. 25 jul. 2022e. Disponível em: <https://mst.org.br/2022/07/25/historia-de-uma-mulher-negra-lesbica-sem-terra-e-artista-do-mst/>. Acesso em: 23 fev. 2023.

MST. João Paulo Rodrigues (MST): “La mitad de los parlamentarios del Congreso está involucrado con el agronegocio”. 28 set. 2022f. Disponível em: <https://mst.org.br/2022/09/28/joao-paulo-rodrigues-mst-la-mitad-de-los-parlamentarios-del-congreso-esta-involucrado-con-el-agronegocio/>. Acesso em: 20 jan. 2023.

MST. Objetivo do governo Bolsonaro é desestruturar a reforma agrária, denuncia MST em coletiva. 31 maio 2022g. Disponível em: <https://mst.org.br/2022/05/31/objetivo-do-governo-bolsonaro-e-desestruturar-a-reforma-agraria-denuncia-mst-em-coletiva/>. Acesso em: 21 jan. 2023.

MST. Sem modernização, titula Brasil promove conflitos de interesse, grilagem e violência contra povos do campo. 5 abr. 2022h. Disponível em: <https://mst.org.br/2022/04/05/sem-modernizacao-titula-brasil-promove-conflitos-de-interesse-grilagem-e-violencia-contra-povos-do-campo/>. Acesso em: 20 jan. 2023.

NAVARRO, Z. *Mobilização sem emancipação: as lutas sociais dos sem-terra no Brasil*. Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 189-232.

PENNA, C. *Conexões e controvérsias no Incra e Marabá: o Estado como um ator heterogêneo*. [S.l.]: Garamond, 2015.

PENNA, C. Gênese da relação de parceria entre Incra e movimentos sociais como modelo para implementação de políticas de reforma agrária. *Lua Nova*, n. 105, p. 115-148, 2018.

PENNA, C. O lugar do MST no início do século XXI. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. *VIII Jornadas de Sociología* de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

PENNA, C.; ROSA, M. Estado, movimentos e reforma agrária no Brasil: reflexões a partir do Incra. *Lua Nova*, n. 95, p. 57-86, 2015.

RODRIGUES, J. P. O campo popular brasileiro está em seu melhor momento dos últimos dez anos. 19 jul. 2022. Disponível em: <https://mst.org.br/2022/07/19/o-campo-popular-brasileiro-esta-em-seu-melhor-momento-dos-ultimos-dez-anos/>. Acesso em: 15 fev. 2023.

REIS, F. *A Construção da Representação Política do MST na Bahia e sua Contribuição ao Processo de Democratização da “ampla Política” – Uma Experiência no Fio da Navalha*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, Campina Grande, PB, 2014

ROSA, M. Sem-Terra: os sentidos e as transformações de uma categoria de ação coletiva no Brasil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 197-227, 2009.

ROSA, M. *Para além do MST: o impacto nos movimentos sociais brasileiros. Combatendo a desigualdade social. O MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo. Ed. Unesp, p. 461-447, 2010.

SIGAUD, L. et al. A forma acampamento: notas a partir da versão pernambucana. *Novos estudos CEBRAP*, v. 58, p. 73-92, 2000.

SIGAUD, L. Ocupações de terra, Estado e movimentos sociais no Brasil. *Cuadernos de Antropología Social*, n. 20, p. 11-23, 2004.

SIGAUD, L.; ROSA, M.; MACEDO, M. Ocupações de terra, acampamentos e demandas ao Estado: uma análise em perspectiva comparada. *Dados*, v. 51, n. 1, p. 107-142, 2008.

TATAGIBA, L. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas – o caso do movimento de moradia do Estado de São Paulo. *Colombia Internacional*, n. 71, enero- junio 2010.

TATAGIBA, L. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas na cidade de São Paulo: o caso do movimento de moradia. In: KOWARICK, L.; MARQUES, E. (org.). *São Paulo: novos percursos e atores*. São Paulo: Editora 34, 2011.

TEIXEIRA, A. C.; TRINDADE, T. Participação e projetos políticos: os horizontes da democracia brasileira – Entrevista com Evelina Dagnino. *Ideias*, Campinas, SP, v. 9, n.1, AOP, jan./jun., 2018.

TILLY, C. *Democracia*. [S.l.]: Ediciones AKAL, 2007.

VERGARA-CAMUS, L. The politics of the MST: autonomous rural communities, the state, and electoral politics. *Latin American Perspectives*, v. 36, n. 4, p. 178-191, 2009.



# “A RUA É O ‘HOME’ E O ‘OFFICE’” – A LUTA SOLIDÁRIA PELOS CATADORES AUTÔNOMOS EM TEMPOS DE PANDEMIA

Lorena Vilarins

## Introdução

A crise pandêmica de covid-19 que se alastrou pelo mundo na terceira década do século XXI fez com que movimentos sociais e organizações que trabalham com populações vulneráveis buscassem estratégias de sobrevivência em meio a um contexto turbulento que trouxe ainda mais incertezas às condições de vida dessa população e ao avanço de suas causas. Este capítulo analisa a atuação de uma organização dedicada à valorização social, empregatícia e de renda de catadores de material reciclável.

O movimento em favor desse público surgiu a partir de intervenções artísticas e de prestação de serviços básicos realizados por grafiteiros que atuavam em grandes centros urbanos. Posteriormente, as intervenções se espalharam por outras cidades e países. Em determinado momento, os artistas – e a rede de voluntários que conseguiram mobilizar – compreenderam que, para atender aos catadores de forma mais perene, seria necessária a institucionalização. A ONG Pimp My Carroça atua majoritariamente com catadores autônomos e é fruto da formalização desse movimento.

O segmento social de catadores, especialmente os autônomos, encontra-se em condição de extrema vulnerabilidade, com parte considerável deles estando em situação de rua. Essa condição os coloca em uma posição de escassez extrema de mecanismos próprios para a alteração do quadro relatado. Diante disso, a pergunta que guia a análise deste capítulo é: de que maneira os movimentos sociais ou as organizações que atuam em prol de populações vulneráveis, as quais enfrentam escassez de recursos, conseguem impulsionar o avanço de suas causas? O trabalho tem o duplo objetivo de identificar quais eram as estratégias de ação aplicadas pela ONG (e, por conseguinte, pelo movimento) e se houve alteração nesse padrão em virtude da pandemia.

A atuação de organizações de movimentos sociais em função de populações desassistidas quanto a direitos básicos carrega o desafio de equilibrar o respeito à autonomia dos beneficiários e, ao mesmo tempo, a função de “agir em nome” deles (Gurza Lavalle, 2014). Para lidar com esse dilema e com a problemática apresentada na pergunta de pesquisa, este trabalho propõe um retorno a algumas das reflexões apresentadas pela Teoria de Mobilização de Recursos – TMR – (Cress; Snow, 1996; Alonso, 2009; McCarthy; Zald, 1977) associadas a uma concepção de movimento como rede (Diani; Bison, 2010).

Visando atender às necessidades dos catadores, dada a escassez de recursos enfrentada por eles, tanto a ONG como o movimento têm se empenhado em mobilizar recursos de terceiros. Frente às características do segmento atendido, o Estado poderia ser o principal ator a ser mobilizado. No entanto, tanto o Pimp My Carroça como o restante da rede apresentam uma interação limitada com as instituições estatais. Esse fato pode decorrer das perspectivas de autonomia que os ativistas e catadores autônomos apresentam em seu comportamento. Mas há também uma carência de busca e apresentação de políticas públicas específicas para esse público por parte do Estado.

No período da crise pandêmica, a relação da organização com o Estado não sofreu alterações significativas, contrariando o argumento de autores como Piven e Cloward (1979), os quais defendiam que um aumento das tensões com o Estado poderia levar a uma maior inclusão e institucionalização de respostas estatais às demandas de grupos com poucos recursos. Não houve mobilização desse aparato para atender às demandas dos catadores autônomos durante a crise. Como resultado, a organização e o movimento mantiveram suas atividades similares às realizadas antes da crise pandêmica, recorrendo à mobilização de recursos de terceiros e adaptando momentaneamente suas estratégias de ação para lidar com a situação emergencial.

O capítulo busca contribuir com a discussão sobre a pertinência da Teoria de Mobilização de Recursos como perspectiva para a análise de movimentos que lidam com populações vulneráveis e será dividido em quatro seções principais, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, os principais argumentos da TMR são contrastados com a crítica dos autores Piven e Cloward (1979), para em seguida serem retomados em uma análise empírica efetuada por Cress e Snow (1996). A seção trata

ainda da conceituação de movimento social a partir da perspectiva de rede (Diani; Bison, 2010). A segunda seção apresenta o caso e a metodologia aplicada em sua análise. Na terceira, discutem-se as estratégias usualmente utilizadas pela organização e pelo movimento em favor das causas dos catadores autônomos. A seção seguinte discute os resultados encontrados pela pesquisa para a atuação do Estado e da sociedade civil em virtude da crise pandêmica de covid-19.

### **Recursos (ainda) importam**

As teorias que analisam os movimentos sociais emergiram como uma corrente de pensamento na década de 1960 em decorrência de amplas mobilizações pacíficas que tiveram lugar sobretudo na Europa e nos Estados Unidos (Alonso, 2009). Para a construção da análise do movimento de catadores autônomos de material reciclável, este estudo foca uma delas, a Teoria de Mobilização de Recursos – TMR.

O debate sobre estratégias para mobilização de grupos com poucos recursos possui longo histórico dentro da TMR. Essa perspectiva surge como resposta a abordagens teóricas que tratavam a ação coletiva como movimento irracional de massas que não obtiveram respostas institucionalizadas a suas demandas. Buscando compreender como grupos sociais se mobilizam, a corrente da TMR enxerga neles atores racionais em busca de objetivos estabelecidos.

A TMR coloca a presença de recursos materiais, humanos e de organização na centralidade da análise da ação coletiva (Alonso, 2009). De acordo com a Teoria, para compreender o que mobiliza os grupos é necessário compreender primeiro como ocorre a coordenação entre indivíduos. Para McCarthy e Zald (1977), principais expoentes da abordagem, a coordenação é alcançada a partir da capacidade dos grupos em mobilizar tanto recursos próprios como de terceiros. Mais do que as causas em si, para os autores aquilo que mobiliza os grupos são os recursos dos diferentes atores envolvidos com o movimento.

McCarthy e Zald (1977) diferenciam a organização de movimento social – OMS – (organização formal) do movimento social em si –, de MS – (conjunto de opiniões ou crenças) e da indústria de movimento social – IMS – (conjunto de organizações que atuam a favor do movimento). A partir dessa ideia, os teóricos indicam a presença de diferentes atores envolvidos

nas mobilizações. Eles falam sobre beneficiários, simpatizantes, contribuintes (de massa ou de elite), simpatizantes ou contribuintes conscientes, quadros (tomadores de decisão) e equipes (profissionais e transitórias).

Segundo esses autores, a profissionalização do movimento – que envolve a formalização de uma organização, a divisão do trabalho e a criação de normas – é benéfica para o progresso das causas defendidas. A partir da formalização, a sobrevivência da organização torna-se um dos principais objetivos a serem garantidos, uma vez que é necessário primeiro existir para depois poder promover o avanço das causas.

Em contraponto às ideias defendidas pela perspectiva da TMR, autores como Piven e Cloward (1979) criticam a mobilização de recursos e a estruturação de parte do movimento em organização como elementos explicativos para o avanço das causas de movimentos sociais. Para esses autores, os estudos da TMR apresentam poucas análises empíricas a respeito de “grupos de classe baixa, e aqueles que se alinham com grupos de classe baixa” (Piven; Cloward, 1979, p. XX).

A crítica de Piven e Cloward (1979) questiona a noção de que a organização formal sirva como um recurso de poder para todos os grupos, especialmente aqueles pertencentes às classes mais baixas. Na perspectiva dos autores, o movimento social, ao buscar a formalização como meio de fortalecimento, estaria adotando uma abordagem prejudicial a si mesmo, em vez de benéfica. A busca por uma maior capacidade de barganha e coordenação poderia resultar na erosão do próprio movimento. Em seu argumento, os autores recorrem à ideia de lei de ferro da oligarquia de Robert Michels (1982), que analisou o processo de oligarquização de sindicatos e partidos operários. Michels considerou que os processos de formalização e hierarquização fizeram com que partidos e sindicatos abandonassem as demandas dos movimentos para perseguir as demandas dos burocratas das organizações.

De maneira semelhante, Piven e Cloward (1979) consideram que o fracasso dos movimentos de classe baixa vem com a mobilização de recursos externos aos movimentos e a profissionalização das organizações, que passam a se preocupar com a própria sobrevivência e moderam ou abandonam as demandas que originaram sua criação. O movimento perde sua radicalidade e pode ser cooptado pelo sistema contra o qual lutava, pois não é possível conquistar concessões das elites de forma sustentada no tempo. Por esses motivos, Piven e Cloward (1979) concluem que protestos

seriam a melhor maneira de mobilização para que movimentos de grupos que contam com poucos recursos vissem suas demandas atendidas, pois o aumento da tensão levaria o Estado a conceder maior inclusão e a providenciar a institucionalização das respostas.

Cress e Snow (1996), por sua vez, ao tratarem de dinâmicas de mobilização em que o foco da análise eram organizações de movimentos sociais de sem-teto nos EUA no início dos anos 1990, retomam a ideia de que recursos são essenciais para a compreensão do que leva as mobilizações a terem sucesso e defendem a necessidade de demonstração empírica dos construtos teóricos da TMR. Os autores questionam a ideia de que o apoio externo ao movimento leva, necessariamente, à cooptação ou moderação de suas demandas. Eles consideram que a literatura que trabalha com essas hipóteses foca as organizações de elite e precisaria desenvolver estudos empíricos para verificar os efeitos da formalização e da aceitação de recursos externos.

Os autores consideram que trabalhos como os de Piven e Cloward (1979) lidavam com grupos sociais que contavam com recursos próprios, mesmo que esses recursos fossem reduzidos. Ponderam, em contrapartida, que existem grupos praticamente desprovidos de recursos, como é o caso dos sem-teto, cuja única alternativa seria contar com a mobilização de recursos externos. Analisando 15 casos de movimentos sociais de sem-teto em diferentes cidades dos EUA, Cress e Snow (1996) verificaram que a mobilização através de apoio externo não conduz necessariamente à cooptação do movimento pelo sistema nem à moderação de suas demandas. O argumento deste capítulo é que a condição vivenciada por catadores autônomos é semelhante aos casos dos sem-teto nos EUA investigados por Cress e Snow. Em vez de contarem com reduzidos recursos próprios, são, em regra, desprovidos de recursos para mobilização de suas causas.

Neste trabalho, compreendem-se movimentos sociais como “redes de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos ou associações engajados em um conflito político ou cultural, com base em uma identidade coletiva compartilhada” (Diani; Bison, 2010, p. 220). O conceito nos ajuda a perceber não somente a constituição do movimento, mas também como foi possível, para uma organização que trabalha em prol de um grupo social com ativos extremamente escassos, mobilizar os recursos necessários para as ações. Em acordo com o que preconizavam os trabalhos de McCarthy e Zald (1977) e Cress e Snow (1996), as ações realizadas para

os catadores autônomos se tornam possíveis por meio da mobilização de recursos de atores externos aos catadores, bem como de sua organização, como voluntários, empresas, outros movimentos sociais, artistas, doadores. Se dependessem somente dos catadores e dos envolvidos com o desenho das ações, não haveria recursos a serem mobilizados.

A análise aqui apresentada reconhece, ainda, o fato de que a atuação em prol dos catadores carrega em si um dilema tanto para a rede como para a organização. A defesa de interesses em nome de grupos vulneráveis implica questionamentos a respeito da legitimidade de práticas de representação. Adrian Laval, em trabalho sobre populações vulneráveis “sem opinião pública que pudesse ser mobilizada para alicerçar qualquer delegação de interesses” (Gurza Laval, 2014, p. 300), indica a existência de uma diferenciação fundamental entre defesa de interesses (*advocacy*) e representação.

Para o autor, existe um dilema a respeito da legitimidade derivada do consentimento do representado, mas ela só se faz presente no segundo caso. Em que pese não haver soluções simples para evitar o dilema da legitimidade de práticas de representação não consentidas, no caso de populações em condições extremas de vulnerabilidade, “a centralidade dos direitos fundamentais subordina a ação do representante, limitando severamente a arbitrariedade de suas escolhas” (Gurza Laval, 2014, p. 304). A seção seguinte apresenta o caso do surgimento de uma organização a partir de um movimento em rede e aponta a abordagem metodológica da análise.

### **Pimp My Carroça e movimento: uma exploração qualitativa**

A ONG Pimp My Carroça é fruto do processo de formalização de um movimento que efetuou suas primeiras ações em 2007 e que conta com a participação de catadores, voluntários, artistas,<sup>1</sup> doadores, empresas e organizações sociais. Ao mesmo tempo que atua como ONG, o Pimp também se define como movimento. Segundo a própria organização, o Pimp “é um movimento que atua para tirar os catadores de materiais recicláveis

---

1 Não existe um conceito único e preciso de “artista”. Com frequência, o termo é usado para se referir a artistas que, além de se dedicarem à criação artística, também se engajam em causas sociais e políticas, utilizando sua arte como uma forma de ativismo (Danko, 2018; Nossel, 2016).

da invisibilidade – e aumentar sua renda – por meio da arte, sensibilização, tecnologia e participação coletiva”<sup>2</sup>

De acordo com pesquisa do Ipea (2013), o trabalho realizado por catadores de material reciclável corresponde a 90% do lixo reciclado no País. Entretanto, esse serviço não conta com reconhecimento de boa parte da sociedade nem por parte do poder público. A condição do grupo é de extrema vulnerabilidade socioeconômica, e cerca de 20% dos catadores registrados no aplicativo Cataki da ONG Pimp My Carroça encontram-se em situação de rua.

O Pimp My Carroça surgiu a partir da ação de um grafiteiro preocupado com a situação dos catadores nas grandes cidades. Passou a fazer, então, com o auxílio de outros artistas, pinturas vibrantes nas carroças, com mensagens que tinham a intenção de provocar choque. Ao mesmo tempo que democratizavam a arte, eles a utilizavam como potência para promover a visibilidade desse ator urbano. Após cinco anos de grafite em carroças, o grupo lançou uma campanha de financiamento coletivo para valorização do trabalho de catadores e atingiu 167% da meta estabelecida. Com esses recursos, em junho de 2012 aconteceu a primeira edição do Pimp My Carroça na Virada Sustentável<sup>3</sup> em São Paulo, com atendimento prestado a 35 catadores e participação de 66 artistas e 196 voluntários.

Em 2016, após quatro anos e meio de edições do Pimp executadas em diferentes estados brasileiros e também em outros países, alguns participantes do movimento avançaram no entendimento de que, para terem suas necessidades básicas minimamente atendidas, os catadores demandavam um acompanhamento mais constante do que dias de evento. Foi então que surgiu a sugestão de formalização em organização.

## **Estratégia de pesquisa**

Antes de seguir para a apresentação dos resultados, vale discutir algumas questões metodológicas referentes ao trabalho. A pesquisa possui caráter qualitativo e utiliza a abordagem de estudo de caso único (Lofland, 2009). O desenho de pesquisa é o de um estudo exploratório e tem como

---

2 <https://pimpmycarroca.com/sobre-nos/#quem-somos>.

3 A Virada Sustentável é “um movimento de mobilização para a sustentabilidade” que promove edições anuais de um festival sobre o tema. Disponível em: <https://www.viradasustentavel.org.br/o-que-e-a-virada>. Acesso em: 22 ago. 2022.

fontes de informação entrevistas em profundidade com membros da equipe do Pimp My Carroça, documentos e páginas da organização na Internet e ainda reportagens publicadas em meio jornalístico.

Cinco membros da organização foram entrevistados entre os meses de novembro e dezembro de 2021, de forma remota, a partir de um roteiro semiestruturado. Cada entrevista durou cerca de duas horas. Os informantes selecionados atuam como coordenadores temáticos da ONG, cobrem todas as áreas da organização, tanto as finalísticas como as de suporte, e estão alocados em diferentes cidades de atuação. Os dados pessoais dos entrevistados foram anonimizados e eles serão citados após cada fala por identificação numérica. A tabela com a indicação das datas das entrevistas encontra-se anexa ao final do capítulo (Anexo I).

O caso do Pimp My Carroça é relevante para a análise porque são poucas as organizações que trabalham com catadores autônomos majoritariamente. Esse público possui especificidades em relação a catadores associados em cooperativas, por exigirem da organização maior capacidade de mobilização e organização em virtude de se encontrarem “espalhados” pela cidade. Também porque, em que pese as condições de vulnerabilidade de todos os catadores de material reciclável no Brasil, os catadores autônomos contam com ainda menos recursos para mobilização de suas causas.

O estudo apresenta duas limitações principais. Foram realizadas cinco entrevistas com indivíduos que atuam em posição hierárquica superior na organização para informar sobre suas causas, valores e formas de atuação. A equipe do Pimp, no entanto, afirma que atua de maneira horizontal, inclusive com os coordenadores desempenhando o trabalho de campo nas mesmas funções dos demais indivíduos sem cargo. Por isso, em sua visão, uma amostragem maior poderia gerar os mesmos resultados. Essa, igualmente, foi a percepção da pesquisadora por conta da saturação das informações apresentada pelo conjunto das entrevistas. A segunda limitação refere-se ao dilema de defesa de interesses (*advocacy*) apontado anteriormente. As percepções dos catadores autônomos são acessadas indiretamente, por meio das falas dos ativistas. A evolução do estudo deverá incluir entrevista com catadores.

## **Mobilização de recursos e estratégias de ação. Onde está o Estado?**

A teoria mobilizada para a análise coloca em uma posição central a necessidade de recursos para o avanço das causas dos movimentos sociais. Para autores como McCarthy e Zald (1977) e Cress e Snow (1996), recursos mobilizados criam um certo grau de liberdade para que os movimentos possam decidir a respeito de suas estratégias de ação e pressionar os poderes instituídos para concessões de direitos. Para os autores, os recursos podem ser tanto próprios como de terceiros. Em que pesem considerações como as realizadas por Piven e Cloward (1979), de que a utilização de recursos de terceiros pode levar ao arrefecimento da radicalidade das demandas do movimento e à cooptação da organização formalizada, no caso de populações completamente desprovidas de recursos próprios não há alternativa disponível para movimentos e organizações. Porém, ao contrário dos pressupostos colocados por Piven e Cloward (1979), estudos empíricos com os sem-teto nos EUA realizados por Cress e Snow (1996) demonstraram que a cooptação e a perda de radicalidade das causas não se constituem em um resultado inevitável.

Ao lidar com um público como o de catadores autônomos de material reciclável, a organização e o movimento se veem diante de uma realidade de quase completa desposseção de recursos e buscam na mobilização de terceiros angariar a provisão necessária para o atendimento das demandas dos catadores. Nessa situação, a organização e o movimento podem buscar auxílio no Estado, na sociedade civil ou em ambos. Esta seção apresenta a análise de como o Pimp My Carroça tem agido para a obtenção de apoio para as causas dos catadores autônomos.

### *(Des) Interações governamentais*

Historicamente, o movimento de catadores autônomos tem demonstrado uma postura de pouca interação com o Estado, o que pode estar relacionado a princípios de autonomia praticados por artistas e catadores. Os grafiteiros realizam atividade subversiva, que frequentemente é enquadrada como ilegal. Suas interações com o Estado ocorrem, via de regra, no contato com forças de segurança, para serem penalizados. Vêm daí e de uma proposta insurgente sobre a arte e o espaço urbano sua contestação da atividade estatal e o seu afastamento deste.

O ponto de repressão por parte do poder público causa uma identificação com a condição dos catadores autônomos. A abordagem reativa por parte das forças de segurança também é comumente direcionada aos catadores, com frequência percebidos como perturbadores da ordem, seja no trânsito urbano ou em outros espaços. Conforme depoimentos dos entrevistados, são constantes as abordagens violentas das forças policiais a esse grupo.

Estudos apontam para a situação paradoxal do trabalho dos catadores de material reciclável (Ipea, 2011; Benvindo, 2010; Crivellari; Dias; Pena, 2008; Medeiros; Macedo, 2006). Por um lado, são eles os responsáveis por transformar o lixo em um ativo de interesse da indústria, o que os coloca em um papel central na cadeia de produção e consumo de bens, tornando-os “verdadeiros agentes ambientais”. Paradoxalmente, essa condição não é reconhecida socialmente:

Esses trabalhadores ocupam uma posição marginal na sociedade, com poucas oportunidades no mercado de trabalho, dadas suas carências em termos de formação profissional, bem como por serem pobres e relegados para espaços geográficos suburbanos e marginalizados, bem como sofrerem diferentes tipos de exclusão no mercado de consumo e na dinâmica das relações sociais (Ipea, 2013, p. 7).

Ainda que haja elementos de similaridade quanto à ação repressiva sofrida, o afastamento do Estado se dá em condições diferentes para os dois públicos. No caso dos grafiteiros, são eles que procuram se afastar do Estado. Para os catadores autônomos, o Estado reserva o abandono social. Há baixa incidência de políticas públicas para esse público em específico (Ipea, 2013; Condege, 2020).

A solução usualmente apresentada pelo poder público para os catadores, segundo a percepção da equipe da ONG, constitui-se em direcioná-los a cooperativas de reciclagem. Os entrevistados chamam a proposta de “modelo confinado”, uma ação que traz os catadores para um modelo padronizado, que não reflete sua realidade e não consolida os padrões almejados de expansão de direitos e renda, colocando-os em uma posição na qual podem ser controlados e, assim, submetidos aos valores hegemônicos do mercado e do *status quo*.

A gente chama isso de modelo confinado de inclusão. Eu confino o catador. Igual acontece com ambulante. Tira o ambulante da rua e

coloca no *shopping*. Esse modelo de tirar da rua e colocar no modelo confinado para poder “eu controlar” é a forma que a política pública trabalha. Ela não sabe trabalhar de outro jeito. Ela quer confinar catador, ambulante, morador de rua, tudo, ela quer confinar tudo para ter controle (E5, 2021).

Porque um dos problemas estruturais das catadoras e catadores é que foi feito, principalmente via políticas públicas, que é essa via de estruturar catadoras e catadores, principalmente de lixões, em cooperativas ou associações, né, dentro de galpões (E2, 2021).

Os entrevistados afirmam que a organização não tem encontrado propostas de políticas públicas que respeitem os direitos e desejos de condições de vida dos catadores. Assim, ao procurar ou serem procurados pelo poder público, para além de propostas de “modelos confinados”, as ações referem-se sempre a iniciativas pontuais, como palestras em eventos ou o recebimento de cestas básicas em ocasiões especiais.

O que sempre aconteceu é a gente fazer uma espécie de consultoria para ele [poder público] e *num* receber nada, não participar mesmo efetivamente de nenhuma política pública, né? É a gente ir dando esses toques, fazendo esse conteúdo (E2, 2021).

A gente já teve um ou outro termo de parceria, por exemplo, firmado, né, mas sempre foi muito... Então... o município vai ter uma semana do meio ambiente e a Secretaria de Saúde desse município entra em contato com a gente, vamos fazer alguma coisa e aí a gente forma esse termo. Dificilmente teve recurso envolvido (E2, 2021).

No entanto, a postura de afastamento do sistema político, seja por falta de iniciativa do poder público, seja pelo comportamento de artistas e catadores, vem arrefecendo dentro do Pimp nos últimos anos. A organização realizou um conjunto de reflexões junto a parcerias voluntárias e chegou ao entendimento de que a falta de interação com o Estado colocava em xeque perspectivas de inserção da população de catadores autônomos em políticas públicas mais abrangentes. Assim, no início de 2020, antes que a pandemia se instalasse no País, foi criada uma coordenação de *advocacy* e um plano estratégico de 5 anos para consolidá-la.

O desejo de aproximação do sistema político indica a tentativa de busca por uma solução mais permanente que a condição de interações

pontuais com o poder público. Trata-se de uma busca ativa de interação com o Estado, como forma criativa de ação por parte da organização (Abers; Silva; Tatagiba, 2018; Berk; Galvan; Hattam, 2013), enquanto o Estado permanece marcado pela inação em relação ao público atendido pelo Pimp.

### *Mobilização em rede*

Frente ao afastamento do Estado, seja em virtude da relação conflituosa dos ativistas com as forças de segurança ou pela falta de busca ativa e proposição de políticas públicas para a população de catadores por parte do Estado, o Pimp My Carroça tem atuado por meio da mobilização da rede do movimento. Seus programas têm avançado com doações realizadas por pessoas físicas, empresas e sociedade civil organizada. A rede proporciona não apenas a sustentação da organização e das atividades de atendimento, mas também provê serviços diretos aos catadores por meio de estrutura própria disponibilizada nas ações. Diante da inoperância do Estado, é a sociedade civil que se mobiliza para o avanço das causas dos catadores autônomos.

O trabalho da ONG conta com o envolvimento de mais de 6 mil voluntários nas ações pontuais e em trabalhos de escritório. Da equipe permanente participam 24 pessoas, distribuídas entre São Paulo, Recife e Belo Horizonte. Iniciadas em São Paulo, as edições do Pimp My Carroça se expandiram para outras localidades e diferentes contextos. Há parceiros atuando em todas as regiões do Brasil. Os programas da ONG alcançaram 89 cidades e, em cooperação com outros movimentos de catadores, já foram executados em 24 países.<sup>4</sup> Ao longo dos anos, alguns programas conquistaram certificação de tecnologia social e receberam prêmios nacionais e internacionais. O Pimp My Carroça conta com um portfólio de 8 programas. Todos eles envolvem atuação de parceiros da rede, como pode ser visto na lista apresentada na Tabela 1.

---

4 <https://pimpmycarroca.com/>.

**Tabela 1 – Programas do Pimp My Carroça**

<b>Programa</b>	<b>Descrição</b>
Edições Pimp My Carroça	Dias de intervenção pública em que há reformas estruturais da carroça; os catadores decidem com os artistas como será a pintura, recebem serviços de saúde e bem-estar, assistem a apresentações culturais e ganham um kit de segurança para o trabalho
Pimp Nosso Ecoponto	Uma edição como o Pimp My Carroça, mas para esse espaço, onde são depositados materiais para reciclagem e tratamento
Pimp Nossa Cooperativa	Semelhante à Edição Pimp My Carroça e ao Pimp My Ecoponto
Pimpex	Qualquer pessoa pode indicar um catador que precise de reforma ou de uma carroça nova e, junto com o Pimp, criar uma campanha de financiamento coletivo
Desafio Pimp	Experiência imersiva em que as pessoas aprendem o trabalho do catador na prática
Ações Artistas	Intervenções artísticas nas cidades com a temática da reciclagem e do trabalho do catador
Loja Pimp My Carroça	Venda de objetos com intervenção artística. A renda é revertida em serviços para os catadores
Cataki	Plataforma que conecta pessoas e organizações com catadores de recicláveis

Fonte: Elaboração própria, 2022.

### **Catadores autônomos em tempos de incerteza**

Neste trabalho, a crise pandêmica é compreendida como o período crítico entre a confirmação do primeiro caso de coronavírus no Brasil, em 26 de fevereiro de 2020, até o afrouxamento das regras de isolamento social após as primeiras rodadas de vacinação, no primeiro trimestre de 2021. Entre outros objetivos, o estudo buscou identificar se, no período de crise pandêmica, houve mudança nas estratégias de ação e nos padrões de interação da organização de movimento social com o Estado e a rede do movimento. A questão que se colocava era se haveria mais ou menos recursos disponíveis para as causas defendidas e de onde viriam tais recursos.

Esse período pode ser considerado um contexto turbulento, pois estiveram presentes a incerteza e diferentes tipos de instabilidade, como a política, refletida na falta de coordenação de ações para o enfrentamento da pandemia e por um processo de desmonte da estrutura do Estado

para atendimento de políticas públicas, além de uma crise econômica que se agravou no País nos anos anteriores (Cardoso Jr., 2020). No caso dos catadores, pode-se pensar ainda em uma condição de “crise permanente”, frente a condições históricas de desigualdades e invisibilidade diante do poder público e da sociedade (Ipea, 2013; Silva, 2021; Fonseca, 2021). A crise pandêmica, em especial, é relevante para a análise porque ela agudiza as condições de desigualdade em que se encontram os catadores.

A covid-19 é uma infecção respiratória de alta transmissibilidade causada pelo vírus SARS-CoV-2 (Souza, 2021). Após a ocorrência do primeiro caso em 2019, a doença espalhou-se pelo globo, assumindo condição pandêmica. A princípio considerada uma doença “democrática” por afetar pessoas de todos os países com os mais diferentes perfis, rapidamente percebeu-se que esse diagnóstico não poderia estar mais distante da realidade (Abers; von Bülow, 2021; Calmon, 2020). A incidência de casos afetou países de forma diferenciada, de acordo com o poder econômico e o nível de acesso da população a serviços de saúde estruturados. A mesma dinâmica que se deu entre países foi verificada igualmente dentro de cada um deles. Segmentos sociais com menor poder aquisitivo e acesso a serviços de saúde foram mais impactados (Calmon, 2020). Há estudos que indicam desigualdades nos números de casos para outros marcadores sociais, como raça, gênero e idade (Santos; Silva, 2022; Silva *et al.*, 2022).

A disseminação acelerada dos casos fez com que as autoridades sanitárias, em especial a Organização Mundial da Saúde – OMS, prescrevessem medidas de segurança para a contenção da contaminação (Silva *et al.*, 2022). A primeira delas foi o distanciamento social, que causou impacto imediato nas atividades econômicas e transformou hábitos e atitudes. Houve fechamento de órgãos públicos, estabelecimentos sociais e escolas e a disseminação da mensagem “Fique em Casa”. A renda dos catadores, população que se encontra no mercado informal, foi afetada imediatamente, pois depende da quantidade de material produzido pela atividade econômica de terceiros e da compra de material por parte dos centros arrecadadores.

As medidas recomendadas pela OMS foram adotadas em maior ou menor intensidade por países e localidades. Para realização das atividades fora do ambiente de casa, prescreveram-se o uso de máscaras e a higienização constante de mãos e superfícies com água e sabão ou álcool em gel. O quadro de recomendações gerou o questionamento sobre como implementar tais medidas para diferentes vivências socioeconômicas (Silva *et al.*,

2022). Populações de classes sociais mais baixas enfrentam realidades que dificultam sobremaneira a implementação das ações preventivas preconizadas. Suas condições socioeconômicas frequentemente as condicionam a aglomerados urbanos superpopulosos com precariedade habitacional, utilizam meios de transporte superlotados e não possuem segurança empregatícia ou renda suficiente para praticar o “fique em casa” do isolamento social (Caponi, 2021).

Dados do IBGE apontam que, ao final de 2019, havia cerca de 12 milhões de brasileiros em situação de extrema pobreza e mais de 50 milhões na pobreza (IBGE, 2019). O esgotamento sanitário não está presente nas habitações de 56,2% da população abaixo da linha da pobreza, onde também não há abastecimento de água por rede geral em 25,8% dos domicílios (IBGE, 2019). Os indicadores comprovam uma maior vulnerabilidade dessa população para o acometimento da doença e morte. No caso dos catadores autônomos de material reciclável, há ainda um largo contingente que se encontra em situação de rua (Bruno, 2020).

As estatísticas a respeito dos catadores são raras. Apenas em 2002 a categoria “catador de material reciclável” foi incluída na Classificação Brasileira de Ocupações – CBO. O Banco Mundial estima que cerca de 1,5% da população economicamente ativa da América Latina e Ásia sobreviva por meio dessa atividade econômica (Benvindo, 2010). Mas se as contagens que envolvem a atividade de catadores são escassas, as informações a respeito da população em situação de rua são ainda mais limitadas. O primeiro grande mapeamento do segmento foi realizado em 2009 em uma iniciativa do, à época, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Porém, a contagem não foi repetida posteriormente.

Na situação de grave crise sanitária em que o mundo entrou em 2020, as ações voltadas ao segmento não contaram com indicadores consolidados para orientar a ação. A ausência de dados de dados não permite verificar a magnitude do impacto da doença pandêmica em catadores autônomos nem quantos deles foram alcançados por algum tipo de benefício social nesse período.

### **Adaptação e inovação como resposta**

A mobilização imediata para o atendimento de emergência aos catadores foi possibilitada pela rede na qual a ONG está inserida. O apoio por

parte do poder público, no entanto, não ocorreu. A população em situação de rua tornou-se ainda mais invisibilizada com o distanciamento social. No Brasil, não houve uma resposta sistematicamente estruturada por parte de governos, em especial do federal, que apontasse caminhos imediatos para ação e soluções para a proteção e o atendimento desse segmento social (Cimini *et al.*, 2020). Ao contrário, o papel coordenador exercido pela União foi desarticulado e estados e municípios tiveram que lidar de forma individualizada com a crise (Avritzer, 2020).

A prioridade do governo federal foi o socorro à economia com o aporte de recursos ao sistema financeiro (Cassal; Fernandes, 2020). Após pressão do Congresso Nacional, o Executivo federal implementou o Auxílio Emergencial – AE para a população de baixa renda. O AE foi um programa de transferência de renda a cidadãos maiores de 18 anos, microempreendedores individuais, autônomos e desempregados, cujas famílias não ultrapassassem a renda de meio salário mínimo por pessoa, ou cuja renda familiar total fosse de até 3 salários mínimos (Silva; Pavan, 2020). A implantação do Programa, entretanto, ocorreu de forma excludente, pois o acesso ao benefício não poderia ocorrer presencialmente, sendo necessária a utilização de aplicativo específico para celular ou conexão à página da Internet por computador. Tais formas de acesso exigiam um letramento digital mínimo, que muitas vezes não está presente entre as habilidades dos catadores autônomos.

Não se percebeu, em grave momento de crise como o enfrentado durante a pandemia, a apresentação de políticas públicas específicas por parte do poder público ou a aproximação a organizações e movimentos voltados a públicos vulneráveis, como o de catadores de materiais recicláveis (Condege, 2020). As interações do Pimp com o Estado mantiveram o mesmo padrão identificado antes da crise sanitária. No período analisado restringiu-se, praticamente, à concessão de cestas básicas.

Cesta básica a gente sempre tenta reativar para ver se tem, não tem... Já faz... a última entrega básica nossa... Quando é? Em novembro faz dois meses. E aí não teve mais cesta básica (E2, 2021).

Uma exceção pode ser identificada em um auxílio alcançado pela coordenação de *advocacy* do Pimp junto à Prefeitura de São Paulo. Em 2020, a Prefeitura lançou um programa temporário de renda mínima para determinadas categorias sociais, entre elas, a de catadores cooperados. A área de

*advocacy* da ONG estava buscando ações governamentais que pudessem beneficiar catadores autônomos no território nacional. Encontraram, em regra, doação de *kits* de saúde e segurança e cestas básicas. Mas junto à Prefeitura de São Paulo pleitearam e alcançaram a inclusão de catadores autônomos entre as categorias a serem contempladas no programa temporário de renda mínima. A ação alcançou cerca de 300 catadores autônomos com R\$ 1.800,00 divididos em duas parcelas de R\$ 600,00 e duas de R\$ 300,00.

Mas a minha frente passou a ser com o poder público, tentando conseguir auxílios com o poder público. Só conseguimos, mas não foi pouca coisa, em São Paulo. Foi uma coisa inédita. Porque nunca havia ocorrido de a autoridade municipal em São Paulo dar auxílio para catador autônomo (E3, 2021).

Diante da demora ou da inação do Estado, como resposta à pandemia de covid-19, organizações da sociedade civil se mobilizaram para atendimento emergencial de populações vulneráveis, adaptando suas ações para que houvesse atendimento mínimo para aqueles que viram sua situação de saúde e renda ainda mais agravados em virtude do quadro pandêmico (Abers; von Bülow, 2020).

O Pimp My Carroça suspendeu todas as suas ações assim que foi decretada a pandemia de covid-19 no Brasil. O grupo vinha de uma grande ação coordenada, realizada em parceria com empresas promotoras do carnaval em três grandes cidades brasileiras – São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Duas semanas após o Carnaval de 2020, com a suspensão das atividades presenciais, a equipe do Pimp migrou o trabalho do escritório para o meio virtual e precisou repensar as ações junto ao público de catadores, dadas as características de evento de seus programas, nos quais há aglomeração de grande quantidade de pessoas em um mesmo espaço.

Os maiores impactos da pandemia incidiram sobre os próprios catadores. Os protocolos de distanciamento social exigiam a suspensão das atividades econômicas presenciais nas primeiras semanas e, em alguns casos, por mais de um mês. Com os estabelecimentos fechados, inclusive ferros-velhos, cooperativas e centro de reciclagens, o efeito imediato da pandemia na vida dos catadores foi a perda de renda. É importante pensar, como lembra o grafiteiro Mundano, que a renda desse segmento é proveniente de seu trabalho diário e presencial, uma vez que não conta com qualquer garantia

trabalhista. “A rua é o ‘home’ e o ‘office’ de boa parte dos catadores”.<sup>5</sup> Assim, a maior parte deles permaneceu nas ruas buscando sustento, enquanto as atividades de outras categorias foram interrompidas por questões de saúde.

Nos primeiros meses de pandemia, os catadores continuaram nas ruas, naquelas primeiras semanas. Mas o resíduo... porque eles tinham que coletar, porque é a fonte de renda deles, mas os resíduos começaram a sumir das ruas. Quando começaram os *lockdowns*, os comércios, as escolas estando fechados, o resíduo sumiu. As construções civis, onde eles coletam bastante material nobre... Então, as dificuldades começaram a aparecer. Foram momentos muito difíceis. E muitos catadores acabaram tendo que vender a carroça para ter receita, para ter dinheiro para levar para casa (E1, 2021).

Internamente, os trabalhos da equipe da ONG também precisaram ser adaptados a processos remotos e, em raras situações, havia um número pequeno de pessoas em atividades presenciais específicas. “Institucionalmente, a gente teve que se reinventar [...]. Muitas pessoas tiveram suas funções alteradas porque os projetos que elas estavam executando não podiam mais existir nesses momentos” (E1, 2021).

Os resultados encontrados nesta pesquisa reverberam aqueles verificados no trabalho de Abers e von Bülow (2021) sobre iniciativas da sociedade civil para enfrentamento da pandemia. Assim como na pesquisa das autoras, a análise sobre o caso do Pimp My Carroça indica que a mobilização realizada na crise apresentou combinação da adaptação de velhas rotinas com novas formas de ação, utilizando para isso práticas *online* e *off-line*.

A primeira reflexão realizada pela equipe do Pimp sobre o contexto pandêmico foi de que se tratava de emergência humanitária e, portanto, as ações deveriam assumir caráter emergencial. Mais que isso, a luta passava a ser para sobrevivência, exigindo uma abordagem socioassistencial que não caracterizava a maior parte das ações do Pimp até então. Para isso, a equipe rapidamente se dividiu em “comitês de ‘captação’ e ‘logística’ para arrecadar dinheiro, alimentos e EPIs” para os catadores.<sup>6</sup>

---

5 Fala citada em reportagem. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/empreendedor-social/2020/12/mobilizacao-da-renda-e-faz-inclusao-de-agentes-que-vivem-da-reciclagem.shtml>. Acesso em: 10 maio 2022.

6 Fala em reportagem. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/empreendedor-social/2020/12/mobilizacao-da-renda-e-faz-inclusao-de-agentes-que-vivem-da-reciclagem>.

Foi um momento sensível tanto com relação à saúde e ao cuidado com eles e a falta de material. Tanto que a gente ficou com uma mensagem, quase um pouco mais de um ano, dizendo “não chame um catador”, “preste atenção, você pode fazer doações”, “você pode ajudar nas campanhas” que a gente já tinha ativas, para também não estimulá-los a irem para a rua, porque eles também precisavam se cuidar nesse momento [...]. É porque era isso, né? Nem a gente sabia o que estava acontecendo. [...]. Porque a gente foi fazendo as ações conforme a gente ia sentindo esses movimentos. Então teve um segundo momento em que eles já estavam voltando para a rua, os comércios estavam abertos, mas os índices de contaminação estavam muito altos. Então teve um momento de preocupação com a saúde deles. Então, assim, “tá gente, tudo bem coletar, tudo bem ir para rua, mas é importante que vocês usem máscara, luva” [...]. Nesse momento [...] a gente também teve que entender o tempo de duração da covid nos resíduos e a melhor maneira de orientá-los em relação a isso. Para eles voltarem para rua seguros (E1, 2021).

No ano de 2020, a ONG trabalhou apenas com ações emergenciais que foram criadas em virtude da pandemia de covid-19. Eram atividades que tratavam de saúde, segurança e alimentação, mas também de renda (Tabela 2). O principal programa lançado naquele ano foi o Renda Mínima, que buscou a distribuição de auxílio financeiro aos catadores a partir de captação de recursos com pessoas físicas e jurídicas. A ação foi de alta complexidade, pois não podia haver distribuição de dinheiro em espécie e a entrega do cartão era dificultada devido à situação de moradia dos catadores. Vários deles não contam com endereço identificado pelos Correios e outros se encontram em situação de rua.

A partir de 2021, os programas que já existiam começaram a ser retomados paulatinamente, com adaptação das ações. A Edição Pimp e o Pimp Nossa Cooperativa, por exemplo, deixaram de acontecer em apenas um dia – com limitação do número de participantes por ação –, com transferência dos *shows* para o YouTube e de algumas atividades para o WhatsApp. Além dessas ações, um programa concebido para o modo presencial foi adaptado para a realidade remota. O CataFlix forma catadores em conteúdos diversos voltados à sua realidade. Na impossibilidade de formação presencial, o YouTube foi acionado para a disseminação de conteúdo, enquanto as

---

shtml?utm\_source=twitter&utm\_medium=social&utm\_campaign=twfolha. Acesso em: 10 maio 2022.

demais dinâmicas ocorriam através do Facebook e WhatsApp. Em muitas aulas, o conteúdo era transmitido pelos próprios catadores.

O YouTube é mais fácil de ser acessado. Não necessariamente você precisa ter um celular. Têm todas as dificuldades tecnológicas, mas acaba sendo mais fácil. E, principalmente, é um catador falando pra outro catador, usando a mesma linguagem. Isso aproxima, né? É diferente de eu ir falar com o catador e querer ensinar algo pra ele, quando tem outro catador fazendo essa partilha (E1, 2021).

A tabela a seguir discrimina os programas novos e aqueles que foram adaptados para a retomada das atividades durante a pandemia:

**Tabela 2 – Ações do Pimp My Carroça durante a pandemia**

<b>Novos programas</b>	
<b>Ação</b>	<b>Descrição</b>
Distribuição de cestas básicas	Entre 300 e 400 toneladas de cestas entregues
Distribuição de refeições	Cerca de 20.000 refeições entregues
Distribuição de kits de proteção sanitária, como recipientes com mistura de água e sabão	7.000 distribuídos
Distribuição de kits de proteção pessoal, como máscaras e luvas	11.800 distribuídos
Renda Mínima	O foco de atenção voltou-se aos catadores autônomos, pois a equipe entendeu que eles se encontravam mais desassistidos que os cooperados ou proprietários de veículos motorizados, que tinham maior acesso a outros atendimentos, como os governamentais. A ação arrecadou cerca de R\$ 1,5 milhão e repassou R\$ 650 para mais de 2.000 catadores distribuídos em 150 municípios brasileiros. Para a ação, a ONG contou com a parceria de um banco social
Auxílio financeiro da Prefeitura de São Paulo para catadores autônomos	R\$ 1.800 distribuídos para cerca de 300 catadores da cidade de São Paulo

---

## Programas adaptados

---

CataFlix – Escola da Catação	Formação a distância que inicialmente deveria ser presencial, a respeito de diversas temáticas apresentadas por especialistas e pelos próprios catadores. Utilizaram o WhatsApp para as discussões de “sala de aula”, o Facebook como biblioteca da formação e o YouTube como parte de exposição de conteúdos da “sala de aula”. O YouTube foi escolhido como ferramenta de disseminação de conhecimento por ter a potência de ir além do público de catadores
Edição Pimp My Carroça	Mais dias; <i>shows</i> no YouTube; distribuição de refeições nas casas; ações no WhatsApp
Pimp Nossa Cooperativa	Mais dias; <i>shows</i> no YouTube; distribuição de refeições nas casas; ações no WhatsApp

Fonte: Elaboração própria, 2022.

## Considerações finais

O presente capítulo analisou o caso de um segmento social vulnerável, os catadores autônomos de material reciclável, que vivem em um contexto permanente de desvalorização e turbulência. A Teoria de Mobilização de Recursos – TMR oferece uma perspectiva importante para compreender como movimentos sociais podem superar obstáculos e alcançar seus objetivos. No caso dos catadores autônomos, que possuem recursos próprios limitados, essa teoria se torna ainda mais relevante. Os grupos sociais sem acesso a recursos financeiros ou políticos recorrem a estratégias de mobilização, buscando recursos externos para promover suas causas.

O sistema político tem historicamente negligenciado esse segmento social, apresentando baixa incidência, ou até mesmo ausência, de proposição de políticas públicas. Essa negligência se tornou ainda mais evidente durante a crise pandêmica de covid-19, quando o isolamento social foi considerado fundamental para a contenção da propagação do vírus. Mesmo diante desse quadro, o Estado não alterou sua atuação e proporcionou condições mínimas para que os catadores pudessem cumprir a recomendação de “Fique em casa”.

Perante esse contexto de desamparo institucional, foi a sociedade civil organizada que mais uma vez assumiu o papel de protagonista na assistência aos catadores autônomos, preenchendo a lacuna deixada pelo Estado. Esses grupos inovaram e adaptaram suas ações para atender às

necessidades específicas dos catadores durante o período turbulento da pandemia.

## Anexo 1 – Entrevistas realizadas

Código	Descrição	Data de realização
E1	Ativista do quadro de equipe da organização	18 de novembro de 2021
E2	Ativista do quadro de equipe da organização	24 de novembro de 2021
E3	Ativista do quadro de equipe da organização	6 de dezembro de 2021
E4	Ativista do quadro de equipe da organização	13 de dezembro de 2021
E5	Ativista do quadro de equipe da organização	16 de dezembro de 2021

## Referências

ABERS, Rebecca N.; SILVA, Marcelo K.; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova*, São Paulo, n. 105, p. 15-46, set.-dez. 2018.

ABERS, R. N.; VON BÜLOW, M. *Agir, interpretar, imaginar: movimentos sociais frente à pandemia*. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 13., Goiânia, 2020.

ABERS, R. N.; VON BÜLOW, M. Solidarity during the pandemic in Brazil: creative recombinations in social movement frames and repertoires. In: FERNANDEZ, M.; MACHADO, C. (org.). *COVID-19's political challenges in Latin America*. Springer Cham, p. 67-85, ebook, 2021.

ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*, São Paulo, n. 76, p. 49-86, 2009.

AVRITZER, L. *Política e antipolítica: a crise do governo Bolsonaro*. São Paulo: Todavia, 2020.

BENVINDO, A. Z. *A nomeação no processo de construção do catador como ator econômico e social*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010. 108p.

BERK, G.; GALVAN, D. C.; HATTAM, V. *Political creativity: reconfiguring institutional order and change*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2013.

BRUNO, L. *Collecting dignity: recyclable waste pickers of Brazil*. New York: Institute for the Cooperative Digital Economy, 2020.

CALMON, T. V. L. As condições objetivas para o enfrentamento ao COVID-19: abismo social brasileiro, o racismo, e as perspectivas de desenvolvimento social como determinantes. *Revista NAU Social*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 20, p. 131-136, 2020.

CAPONI, S. Biopolítica, necropolítica e racismo na gestão do covid-19. *Porto das Letras*, v. 7, n. 2, p. 22-43, 2021.

CARDOSO JR., J. C. *Brasil rumo à catástrofe: desmonte do Estado e condições para superação da crise*. Curitiba: Appris, 2020.

CASSAL, M.; FERNANDES, T. A população negra em situação de rua e a Covid-19: vidas negras importam? *Tessituras*, Florianópolis, v. 8, p. 1-17, 2020.

CIMINI, F.; JULIÃO, N.; SOUZA, A.; FERREIRA, João V. S.; FIGUEIREDO, Guilherme R. Análise das primeiras respostas políticas do governo brasileiro para o enfrentamento da COVID-19. *Notas Técnicas Cedeplar*, UFMG, Belo Horizonte, n. 13, 2020.

CONDEGE. Orientações de atuação em defesa dos/as catadores/as no contexto da pandemia do novo coronavírus (COVID-19). *Condege*. Maio 2020. Disponível em: [http://condege.org.br/wp-content/uploads/2021/06/COMISSAO\\_DH\\_ORIENTACOES\\_DE\\_ATUACAO\\_EM\\_DEFESA\\_DOSAS\\_CATADORESAS\\_NO\\_CONTEXTO\\_DA\\_PANDEMIA\\_DO\\_NOVO\\_CORONAVIRUS.pdf](http://condege.org.br/wp-content/uploads/2021/06/COMISSAO_DH_ORIENTACOES_DE_ATUACAO_EM_DEFESA_DOSAS_CATADORESAS_NO_CONTEXTO_DA_PANDEMIA_DO_NOVO_CORONAVIRUS.pdf). Acesso em: 30 mar. 2023.

CRESS, D. M.; SNOW, D. A. Mobilization at the margins: resources, benefactors, and the viability of homeless social movement organizations. *American Sociological Review*, v. 61, n. 6, p. 1.089-1.109, 1996.

CRIVELLARI, H. M. T.; DIAS, S. M.; PENA, A. S. Informação e trabalho: uma leitura sobre os catadores de material reciclável a partir das bases públicas de dados. In: KEMP, Valéria. H.; CRIVELLARI, Helena. M. T. (org.). *Catadores na cena urbana: construção de políticas socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

DANKO, D. Artivism and the spirit of avant-garde art. In: ALEXANDER, Victoria D.; HÄGG, Samuli; HÄYRYNEN, S.; SEVÄNEN, E. (org.). *Art and the challenge of*

*markets volume 2: from commodification of art to artistic critiques of capitalism*: Palgrave Macmillan Cham, 2018. E-book.

DIANI, M.; BISON, I. Organizações, coalizões e movimentos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 3, p. 219-250, 2010.

FONSECA, M. de S. *Pega a visão: quadros interpretativos dos coletivos de comunicação das periferias na pandemia de Covid-19*. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

IBGE. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019*. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2019.

IPEA. *Diagnóstico sobre os catadores de resíduos sólidos*. Brasília: Ipea, 2011.

IPEA. *Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável e reutilizável*. Brasília: Ipea, 2013.

GURZA LAVALLE, A. ONG, Direitos humanos e representação. *SUR*, v. 11, n. 20, p. 299-309, 2014.

LOFLAND, J. *Social movement organizations: guide to research on insurgent realities*. New Brunswick: Aldine Transaction, 2009.

MCCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. Resource mobilization and social movements: a partial theory. *American Journal of Sociology*, v. 82, p. 1.212-1.241, 1977.

MEDEIROS, L. F. R.; MACEDO, K. B. Catador de material reciclável: uma profissão para além da sobrevivência? *Revista Psicologia & Sociedade*, n. 18, v. 2, 2006.

MICHELS, R. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: UnB, 1982.

NOSSEL, S. Introduction: On “artivism,” or art’s utility in activism. *Social Research: An International Quarterly*, v. 83, n. 1, p. 103-105, 2016.

PIVEN, F. F.; CLOWARD, R. A. *Poor people’s movements – why they succeed, how they fail*. New York: Vintage Books, 1979.

SANTOS, F. B.; SILVA, S. L. B. Gênero, raça e classe no Brasil: os efeitos do racismo estrutural e institucional na vida da população negra durante a pandemia da covid-19. *Revista Direito e Práxis*, v. 13, p. 1.847-1.873, 2022.

SILVA, C. D. da. Uma crise permanente: reflexões sobre a política de saúde indígena a partir do caso do Alto Tapajós (PA). *Equatorial*, Belém, v. 8, n. 14, 2021.

SILVA, F. P.; SILVA, R. A. da; LEITÃO, F. C. de C.; OLIVEIRA, E. C. S.; VASCONCELOS, S. C. Saúde da população em situação de rua diante da pandemia da COVID-19. *Revista Saúde Coletiva da UEFS*, Feira de Santana, v. 12, n. 1, 2022.

SILVA, L. D. da; PAVAN, Maya. Auxílio emergencial ou negligência governamental? *Revista do PET Economia UFES*, Vitória, v. 2, 2020.

SOUZA, A. S. R.; AMORIM, M. M. R.; MELO, A. S. O.; DELGADO, A. M.; FLORÊNCIO, A. C. M. C. C.; OLIVEIRA, T. V.; LIRA, L. C. S.; SALES, L. M. S.; SOUZA, G. A.; MELO, B. C. P.; MORAIS, Í.; KATZ, L. Aspectos gerais da pandemia de COVID-19. *Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil*, Recife, v. 21, supl. 1, p. S47-S64, 2021.



# DA FAVELA PARA O ASFALTO: A ATUAÇÃO DA CUFA DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

Mariana de Souza Fonseca

## Introdução

A pandemia de covid-19 foi, em todo o mundo, um momento de grande insegurança e incerteza. No Brasil, a emergência sanitária, que já apresentava efeitos devastadores em outros cantos do mundo – isolamento social, mudanças de rotina, perda de entes queridos, dúvidas sobre o futuro –, foi agravada (e agravou) por inúmeros fatores: o negacionismo de parte da sociedade, o desmonte de políticas públicas e o aumento do desemprego, do emprego informal e da insegurança alimentar (Avritzer, 2020; Avritzer; Marona; Kerche, 2021).

Diante desse cenário, vários atores da sociedade civil brasileira rapidamente se mobilizaram para fazer frente às ameaças que se aventaram (Abers; von Bülow, 2020a; 2020b; Abers; Rossi; von Bülow, 2021; Abers; von Bülow, 2021a; Holanda; Lima, 2020; Fonseca, 2021; Fonseca, 2023; Lourenço, 2022). As reações vieram de diversos setores da sociedade e, em especial, das periferias. A falta de acesso à água e ao saneamento básico, as condições de moradia e as incertezas das condições trabalhistas dos moradores das periferias foram os principais fatores que inviabilizaram a realização das medidas preventivas de maneira adequada nos territórios periféricos e estimularam a rápida mobilização.

Diante da insuficiência de políticas, tanto do governo federal como dos estaduais e municipais, que endereçassem as particularidades dessa parcela da população, e com o objetivo de viabilizar o isolamento social e demais precauções recomendadas, várias organizações e movimentos sociais das periferias realizaram uma série de ações. A principal delas foi destinada à arrecadação e distribuição de doações (dinheiro, alimentos e materiais de higiene e limpeza). Uma das organizações que mais se destacaram durante a pandemia foi a Central Única das Favelas, que realizou várias

ações no âmbito do projeto intitulado Cufa Contra o Vírus, como o Mães da Favela e o Favela On.

Eventos como a pandemia, apesar de serem momentos de grande incerteza, também instigam os atores a buscarem novas interpretações e darem sentido ao contexto (Blyth, 2001; Hay, 2008; Abers; von Bülow, 2020b). Nesse cenário, também é possível observar processos de mudança/adaptação pelos quais passam(ram) alguns movimentos sociais e organizações da sociedade civil, especialmente em termos de organização e estratégias de mobilização; embora no meio da crise não seja possível ver nitidamente os contornos nem compreender ao certo o que está por vir ou o que irão se tornar. Além disso, os contextos de crise podem servir ainda para iluminar certas questões que, outrora, não haviam sido notadas ou definidas.

Este capítulo tem como objetivo compreender como a Cufa atuou durante a pandemia, aqui entendida como um contexto turbulento – que envolve a dimensão sanitária, política, econômica e social, ao menos no cenário brasileiro –, e o que essa atuação nos fala sobre a sua organização, mobilização e relacionamento com o setor empresarial e com o Estado. O trabalho aponta, ainda, como o cenário pandêmico e a organização e atuação da Cufa ajudam a compreender o cruzamento dos projetos políticos neoliberal e democrático-participativo (Dagnino, 2002; Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006; Abers; Almeida, 2019) nas escolhas e estratégias de algumas organizações e movimentos sociais das periferias, em especial aqueles que não se inseriram nas dinâmicas participativas estatais construídas ao longo das últimas três décadas.

Ademais, busca-se evidenciar as particularidades do caso da Cufa, a qual, mesmo estando em um cenário tão devastador como tem sido a pandemia de covid-19, encontrou nela um cenário de oportunidade para desenvolver novas formas de ação, crescimento da organização, estreitamento de relações com empresas e mudanças na interação com o Estado.

O caso da Cufa foi escolhido, entre tantas outras organizações e movimentos das periferias que foram ativos durante a pandemia, justamente em razão de esta ser uma das maiores e mais antigas organizações de cultura, esporte e comunicação das periferias. Além disso, ela teve (e continua tendo) um papel fundamental no combate ao coronavírus nas periferias, realizando ações em diferentes territórios periféricos por todo país; se posicionando e denunciando os desafios enfrentados nesse contexto, em especial com relação à ausência de políticas estatais que oferecessem suporte às

comunidades. Além disso, sob o ponto de vista dos objetivos desta pesquisa, a Cufa nos ajuda a compreender essa sobreposição de projetos políticos, sendo ela uma organização que interage com o Estado, embora tenha se inserido pouco nos espaços participativos, ao mesmo tempo que mantém diálogo e formas de atuação muito próximas ao mundo do mercado.

### *Metodologia*

A pesquisa é um estudo de caso conduzido a partir da realização de entrevistas qualitativas com 16 lideranças da organização, de diferentes regiões do país, para explorar suas experiências. A tabela indicando a listagem das entrevistas e data de realização pode ser encontrada ao final deste capítulo. Posteriormente, foi realizada análise de conteúdo das entrevistas por meio do *software* Atlas t.i versão 8.0, quando buscamos encontrar, nos discursos dos atores, elementos que indicassem suas formas de organização e ação e os principais parceiros e instituições que os apoiaram no cenário da pandemia. As entrevistas foram codificadas inicialmente em categorias:

a) aspectos históricos e organizativos: histórico de formação da Cufa, formas de organização, formação dos integrantes, imersão em plataformas digitais, projetos sociais tocados pela organização, práticas e rotinas de ação da organização.

b) percepções do território: desafios enfrentados nas favelas, o que entendem como crise.

c) relação com outros atores: principais parceiros, relacionamento com empresas, relacionamento com a mídia, relacionamento com o Estado.

d) pandemia: caracterização da pandemia, ações na pandemia, eventuais mudanças nas relações (item c) no contexto da pandemia, perspectivas de futuro no pós-pandemia, desafios enfrentados.

Um mesmo trecho da fala dos/as entrevistados/as poderia ser categorizado em um ou mais desses códigos, a depender dos elementos que fossem levantados. A pesquisa se vale, ainda, das informações sistematizadas no Repositório de Iniciativas da Sociedade Civil contra a covid-19, organizado pelo Resocie,<sup>1</sup> sobre as ações da Central Única das Favelas e parceiros durante a pandemia. Além das informações públicas disponibilizadas pela organização nas plataformas digitais, como seu *website*, e documentos produzidos por eles.

---

1 Disponível em: <http://repositoriomobilizacovid.resocie.org>. Acesso em: 9 mar. 2023.

O capítulo está dividido em cinco seções, contando com esta introdução. A seção seguinte apresentará um breve histórico da Cufa. Na terceira, mostramos o relacionamento da Cufa com o setor empresarial e a importância dele para as ações que ela realizou. Na quarta seção, discutimos a presença da sobreposição de projetos políticos na Cufa e a maneira com a qual ela interage (ou não) com o Estado e as possíveis mudanças durante a pandemia. Por fim, nas considerações finais, levantamos algumas questões que foram provocadas no decorrer da elaboração deste capítulo, mas que não puderam ser adequadamente discutidas neste espaço.

### **Histórico da organização**

A Central Única das Favelas (Cufa) é uma organização criada em 1999 na Cidade de Deus-RJ que, em 2021, já estava presente em todos os estados brasileiros. A Cufa foi fundada por jovens negros da periferia do Rio de Janeiro, com o intuito de promover atividades culturais (*break, rap, grafite, DJ, produções audiovisuais etc.*) e esportivas (futebol, futsal, basquete de rua, balé etc.) para os/as jovens das favelas. São ações voltadas para a difusão de atividades culturais na favela, compreendendo aquilo que é de interesse desses/as jovens e veiculando a produção artística, cultural e esportiva dessas comunidades mediante a realização de eventos como *shows, competições, concursos, festivais, entre outros.*

O principal objetivo da organização é o desenvolvimento de ações culturais e esportivas nas favelas como forma de gerar oportunidades e lazer para os jovens que vivem nesses territórios. Para uma das entrevistadas, os principais objetivos da Cufa também englobam:

[...] colocar na favela uma agenda econômica, política, social no Brasil. Nós sabemos que são 14 milhões de pessoas morando nesses territórios vulneráveis e que juntas mobilizam aí cerca de 119 bilhões de reais na economia brasileira. Então é uma população extremamente significativa e potente a respeito de economia, absolutamente inteligente no aspecto criativo, empreendedor e que, portanto, precisa estar numa agenda social pra que possa diminuir de fato as desigualdades sociais do país e ofertar oportunidade pra essas pessoas que é de fato o que a gente tem buscado ao longo de 20 anos de atuação (Entrevista 11).

Para tanto, a Cufa realiza projetos como o Taça das Favelas – campeonato de futebol –, o Top Cufa – desfile de moda – e, durante a pandemia, o Cufa Contra o Vírus. Esse projeto criou várias frentes de atuação que foram implementadas também nos estados, como as ações Mães da Favela – que distribuiu vales de R\$ 100,00 para mulheres chefes de família – e Alô Social, que iniciou com outra ação, Mães da Favela On – que distribuiu 500 mil *chips* com acesso à internet e *WhatsApp* ilimitado em 150 favelas do Brasil. As Cufas estaduais têm autonomia tanto para avaliar qual é a melhor forma de distribuição das arrecadações, como para realizar projetos estaduais que eventualmente podem ser levados para outros estados (Entrevistas 1, 9 e 10).

A expansão da Cufa para os outros estados se deu paulatinamente, ao longo da sua história, prioritariamente a partir da parceria com organizações locais. Como vários entrevistados relataram, a Cufa surge em um estado como uma ação desenvolvida por outra organização ou grupo já previamente existente nele. O convite é feito diretamente pelo presidente da Cufa, Celso Athayde, para que pessoas que já são conhecidas na “cena” cultural e/ou esportiva do estado se tornem representantes da Cufa naquele local. A partir daí, é feito um alinhamento inicial sobre ações da Cufa pelo próprio Celso Athayde, a respeito de como eles podem se organizar e das ações que devem ser desenvolvidas (Entrevistas 1, 2, 5, 11 e 16).

Em outros casos, pessoas que já integravam a Cufa ou tiveram algum tipo de contato com ela no Rio de Janeiro ou em São Paulo, ao voltarem para suas cidades-natal ou ao serem deslocadas para outras cidades pela organização, fundaram sua representação local (Entrevista 10). Um ponto relevante é que não existe nenhum tipo de curso ou formação que as lideranças devam fazer (Entrevista 16), mas um alinhamento prévio e um processo formativo constante no dia a dia do trabalho. Para os entrevistados, o trabalho da Cufa é algo que se aprende na prática, analisando as experiências de outros estados e construindo uma visão unificada sobre objetivos e formas de ação da Cufa (Entrevistas 5, 11, 13, 15).

A gente costuma dizer na Cufa que a gente é formado no dia a dia na marra, a gente não tem nenhum curso, nenhum treinamento nem nada. A gente vai se formando conforme as coisas vão acontecendo e foi muito isso que aconteceu (Entrevista 1).

A maioria das Cufas estaduais surgiu por volta dos anos 2010, ou seja, dez anos após a sua fundação no Rio de Janeiro. Em alguns estados, a Cufa, desde a sua criação, sempre teve uma presença constante, realizando os projetos com atividades culturais e esportivas e também parcerias com comerciantes locais ou captando recursos via edital de apoio à cultura do governo local. Em outros estados, apesar de existir, ou seja, ter alguém que a representasse ou estivesse vinculada a alguma outra organização, a Cufa estadual encontrou dificuldades para realizar os projetos habitualmente tocados pela nacional, especialmente pela falta de recursos financeiros (Entrevistas 3, 5, 7, 12).

Ao assumir o posto como coordenador/a da Cufa estadual, fica explícito que é de responsabilidade de cada um buscar os recursos financeiros, a logística e as parcerias locais para realização dos projetos, uma vez que não há repasse de dinheiro pela Cufa Nacional (Entrevistas 3, 5, 7 e 10). Além da falta de recursos financeiros, importa também o fato de que todas as pessoas envolvidas com a Cufa o fazem como atividade secundária. Por ser uma atividade voluntária, além da alta rotatividade, as pessoas precisam buscar formas de subsistência e, portanto, não contam com tanta disponibilidade para se dedicar às ações da organização.

Essa realidade se alterou consideravelmente para a Cufa durante a pandemia, em decorrência da projeção que a organização ganhou no cenário nacional, a despeito dos desafios, incertezas e tristezas causados pela pandemia. O negacionismo e as características antidemocráticas e anti-participacionistas do governo de Jair Bolsonaro implicaram uma enorme dificuldade para implementar políticas que de fato atendessem às necessidades da população na pandemia, em especial da população das periferias (Barberia *et al.*, 2020a; 2020b; Castello *et al.*, 2020; Fernandez; Pinto, 2020). Além disso, a pandemia foi um longo período caracterizado pelo aumento da inflação, diminuição do poder de compra, aumento da insegurança alimentar, do desemprego e do emprego informal.

Eu seguramente lhe digo que muitas pessoas que nos ajudaram em 2020 passaram a necessitar de ajuda em 2021. Então ela alcançou pessoas de outras classes sociais que não estavam imaginando que poderiam se ver naquela situação, gente que entregou cesta básica com a gente num dia, no outro tava recebendo cesta básica. [...] Definitivamente, a pandemia passou, extrapolou todos os limites que a gente poderia imaginar, **o retrocesso que o Brasil viveria a**

**respeito da economia, da saúde, do acesso ao trabalho, da educação** (Entrevista 11, grifos nossos).

A gente vive um processo de desigualdade social que vem do racismo estrutural de muitos anos, é fato, mas para algumas pessoas é como se isso não existisse, não se falava disso. **Quando vem a pandemia todas essas mazelas se escancaram, não tem como tapar** [...]. Então, essas mazelas todas só se escancaram ainda mais na pandemia, porque quando você percebe quem eram as pessoas que estão passando fome, **a pandemia não acabou, o desemprego está muito maior**. Diferente do que as pessoas acham de que a vida está voltando ao quase normal, pra favela **as pessoas estão desempregadas, sobrevivendo de ajuda** ainda, só podendo comer de fato com a ajuda das instituições que estão chegando com o alimento, porque **muitas estão morrendo de fome, estão passando fome mesmo** (Entrevista 16, grifos nossos).

Por causa desse cenário devastador, para a Cufa a pandemia representou um momento de crescimento, no qual ela arrecadou muitos recursos e doações, mobilizou muitas pessoas, angariou novos voluntários, expandiu seu alcance nos territórios dentro dos estados e deu sentido e ação para algumas representações estaduais que estavam ainda tentando se reestruturar. Muitas pessoas, solidárias à situação de inúmeras famílias mais vulnerabilizadas, encontraram na Cufa um meio de agir, estimulando o trabalho voluntário de moradores/as locais.

Por exemplo, em estados nos quais a Cufa contava com poucos voluntários, dobrou ou até triplicou a quantidade de pessoas envolvidas nas suas ações (Entrevistas 2, 3, 5 e 15). Além disso, houve uma expansão da área de atendimento da organização. Em alguns casos, se antes só era possível atender à capital e às regiões metropolitanas, com o aumento dos recursos financeiros e humanos, passou a ser possível atender a favelas que estavam mais no interior do Estado e, por vezes, até mesmo comunidades ribeirinhas, indígenas ou quilombolas (Entrevistas 7 e 10).

Hoje nós estamos com 78 lideranças da Cufa em regiões diferentes. [...] eu fiz um polo, onde eu coloquei apenas um homem e quatro mulheres pra coordenar e hoje eles deixaram de assistir 50 pessoas pra assistir 800 pessoas por mês. [...]. A gente ficou com 78 CUFAs, de 3 pra 78, e assiste hoje na Bahia 100 mil famílias (Entrevista 2).

Esse crescimento se deu em decorrência da grande capacidade de arrecadação da Cufa, embalada pelo “espírito solidário” que tomou conta de grandes empresas e pela credibilidade conferida à organização para gerenciar as doações, o que fez aumentar o fluxo de recursos materiais e humanos.

### **Cufa e o relacionamento com empresas**

Para compreender as nuances envolvidas na formação, atuação e relacionamento da Cufa com o setor empresarial e com o Estado, é preciso retomar o que Dagnino (2002) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) descreveram como projetos políticos, os quais seriam visões de mundo voltadas à definição de formas de ação política, defendidas por atores não homogêneos. Os autores destacam que, nos anos 1980 e 1990, havia dois projetos políticos em disputa no Brasil: o projeto democrático-participativo e o projeto neoliberal. Ambos carregando o ideal de ampliação da participação social, mas com concepções distintas de como ela se daria.

O primeiro insere a participação no ciclo de elaboração de políticas públicas e na tomada de decisão estatal, ou seja, além dos mecanismos de participação direta, como consultas públicas e referendos, movimentos sociais e organizações também fariam parte de instituições participativas, tais quais conselhos, comitês e conferências, com vistas à discussão, implementação e monitoramento de políticas públicas.

O segundo coloca a participação social no sentido de que o Estado destine recursos a organizações da sociedade civil para que estas executem uma série de serviços que ficariam “pesados” para serem realizados pelo Estado mínimo defendido pelo neoliberalismo. No entanto, essas organizações não seriam inseridas num processo participativo deliberativo mais amplo, tal qual no projeto democrático-participativo. Como argumentam Abers e Almeida (2019), esses projetos se cruzaram ao longo dos anos – durante os governos do PSDB e PT – e não foram homogeneamente distribuídos entre as diferentes políticas desenvolvidas. As autoras defendem que, além dos projetos democrático-participativo e neoliberal, coexistiram também os projetos desenvolvimentista e conservador-autoritário. Apesar do cruzamento entre os quatro projetos, a análise de Abers e Almeida mostra que a depender da política pública há prevalência de um dos projetos,

mas que nos anos dos governos petistas, em que houve uma inclinação para instaurar o projeto democrático-participativo.

Como já havia sido colocado por Dagnino (2002), a inserção da sociedade civil nesse projeto, nas esferas de participação social (como os conselhos e as conferências), dependia de uma qualificação técnica e política. A participação social estava atrelada, portanto, a um domínio técnico não só sobre a elaboração de políticas públicas, mas sobre o funcionamento do Estado em si, e a cidadania, como princípio básico de garantia de direitos, era um pré-requisito para tanto. Ocorre que, em decorrência dessas limitações, alguns movimentos e organizações da sociedade civil não se inseriram no projeto democrático-participativo. Entre eles, aqueles surgidos nas periferias brasileiras, já que a tal cidadania necessária não foi plenamente alcançada nesses territórios, cuja população foi largamente impactada pelas políticas neoliberais dos anos 1990.

As organizações que surgiram nesse contexto buscaram alternativas para alcançar seus objetivos, diante das dificuldades para ingressarem nos espaços participativos ou até mesmo concorrerem a algum edital público de fomento. A Cufa, entre elas, viu no mercado um meio para se inserir e angariar recursos e pelo qual executar suas ações. A relação que ela manteve com o setor empresarial na pandemia reflete o acúmulo de experiência de mais de vinte anos em executar ações em parceria com esse setor.

A partir do momento em que parte da população foi tomando consciência da dimensão e do impacto que teria a pandemia, a Cufa, assim como várias outras organizações, tomou a frente e mobilizou os seus integrantes para auxiliar no processo de conscientização dos moradores das favelas. Além disso, eles arrecadaram e distribuíram doações, para viabilizar que as pessoas ficassem em casa ou que fossem minimamente amparadas em casos de redução ou perda da renda familiar. Dentre todas as organizações que se mobilizaram, a Cufa se destacou pelo seu trabalho – que reverberou em todos os estados – e pela expressividade das doações arrecadadas.

Nesse período, a Cufa se aproveitou da sua ampla estrutura e capilaridade nacional para viabilizar a arrecadação e distribuição de doações de recursos financeiros, alimentos e itens de limpeza e higiene para pessoas em situação de vulnerabilidade nas favelas de todo o Brasil. A organização partiu do seu conhecimento dos territórios e seus moradores e do envolvimento prévio de algumas pessoas para fazer a mobilização local de pessoas envolvidas na distribuição de doações e o cadastro de famílias que as

receberiam (Entrevistas 1, 2, 3, 5 e 9). Com os recursos advindos principalmente do setor empresarial, a Cufa conseguiu atender milhares de famílias por todo o Brasil.<sup>2</sup>

[...] a campanha Cufa Contra o Vírus e o Mães da Favela não tiveram, a nível nacional, nenhuma participação de nenhum ente público. Toda a mobilização que nós fizemos foi a partir da iniciativa privada e da solidariedade de pessoas comuns, artistas, personalidades. Só em 2020 nós mobilizamos aproximadamente 190 milhões de reais impactando 1,5 milhão de mães, isso representa 6 milhões de pessoas e esse número já foi ultrapassado há bastante tempo em 2021 (Entrevista 11, grifos nossos).

E de lá pra cá a gente já atingiu o quantitativo de mais de 11 mil famílias ajudadas, agora por último a gente tá em parceria com a Vale que a gente tá fazendo doações mensais de 500 cestas básicas para as mesmas famílias e antes disso a gente fez doação de 400 cartões do Unibanco no valor de 120 reais durante 3 meses para as mesmas famílias e álcool em gel, máscara (Entrevista 12).

O nosso grande levante é com o setor privado, o setor privado compra de uma forma bem expressiva essa ideia e investe muito tanto na transferência de renda, doação de cesta, a partir dessa relação que a gente construiu (Entrevista 13).

No período maior de pandemia, eu consegui criar um programa de assistência em parceria com o Instituto Galo do Amanhã, que é uma das fundações ligadas ao Banco Itaú. Nós conseguimos atender 24 mil famílias, 8 municípios na região metropolitana. E hoje, através de uma parceria com a Vale do Rio Doce, eu consigo atender 6.800 famílias por 6 meses e eu tenho uma lista de espera tremenda (Entrevista 9).

As entrevistas evidenciam que os voluntários reconhecem a importância da estrutura e especialmente a confiabilidade que é passada pela organização, fator essencial para o reconhecimento da Cufa pelas grandes

---

2 Apesar de, na página da Cufa, haver a informação de que a prestação de contas será divulgada no *site* do projeto, os documentos ainda não foram divulgados. Há uma lista com os principais doadores por eles elencados disponível em: <https://www.maesdafavela.com.br/parceiros>. Acesso em: 9 mar. 2023.

empresas, as quais desenvolveram projetos e fizeram grandes doações durante a pandemia (Entrevistas 1, 2, 3, 5, 7, 9, 10, 11, 13, 14, 15 e 16).

Porque o que a gente percebeu muito foi a dificuldade de organização que algumas instituições tiveram nesse período de pandemia e, querendo ou não, tem muitos aproveitadores. Então, nesse período de pandemia, **muitas empresas tiveram dificuldade de reconhecer e confiar as doações a algumas instituições. E eles enxergaram em nós, na Cufa, essa segurança, essa confiabilidade** (Entrevista 1, grifos nossos).

A relação da Cufa com as empresas foi de suma importância para o desempenho durante a pandemia. Algumas delas, como a Rede Globo (e suas filiais estaduais), já são parceiras de longa data da organização; outras se aproximaram ao longo da pandemia. A Cufa recebeu doações de grandes companhias, como o grupo Carrefour, o Boticário e a Vale do Rio Doce. Essas doações, que vieram em larga escala e foram viabilizadas por meio de parcerias da Cufa Nacional, permitiram a ampla distribuição em todo o Brasil de cestas básicas, *chips* de internet, vales e materiais de higiene e limpeza. Além disso, as Cufas estaduais também tiveram autonomia para tentar estabelecer parcerias com comerciantes locais, os quais, junto com as pessoas físicas, foram os responsáveis pela continuidade mínima das doações:

As pessoas físicas são muito importantes, oscila um pouco mais... as empresas vêm muitas vezes com volume, aquela coisa que você gera um impacto, uma coisa grande, mas as pessoas físicas são as que mantêm a coisa funcionando, os pequenos comerciantes também, os pequenos empresários. Então a gente está sempre construindo essa relação e mantendo essa relação (Entrevista 15).

Em razão da sua alta capacidade de arrecadação, o relacionamento da Cufa com o setor empresarial ficou mais evidente durante a pandemia. Esse tipo de relação com as empresas – por parte de uma organização que tem tanta entrada nos territórios das periferias – foi questionada por algumas outras organizações e campos da esquerda brasileira. Os motivos apontados nas críticas se relacionam com o fato de várias dessas empresas estarem envolvidas em crimes que atentam contra essa população mais vulnerabilizada. É o caso, por exemplo, do grupo Carrefour, denunciado por

práticas de racismo,<sup>3</sup> e da Vale do Rio Doce, envolvida no crime ambiental da Samarco.<sup>4</sup> A Cufa, no entanto, afirma que a ela não interessa quem está fazendo a doação, mas sim que as pessoas das favelas sejam atendidas. Para os entrevistados, a Cufa não está “focando nos problemas”, ela está buscando as soluções, ainda que por vezes reconheça as controvérsias nas quais essas empresas estão envolvidas:

Em relação a essa aproximação com empresas, muitas pessoas falam e tudo o mais, mas a gente tenta buscar alternativas, vou dar um exemplo de parceiros durante a pandemia: o Assaí, o Carrefour, a Vale, a JBS. Então, são empresas que, se elas têm condições de ajudar, por que que a gente vai falar que a gente não vai receber ajuda delas? [...] E aí a **Cufa, focando na solução, ela sempre vai buscar diálogo nas grandes empresas, para que os projetos possam ser realizados e a gente consiga atender essa grande parcela de moradores que moram nas favelas** (Entrevista 10, grifos nossos).

Então eu vejo muito, eu sempre vejo que tem dois lados, é muito bom, é muito ruim ao mesmo tempo por conta desse lance de vários movimentos muitas vezes falarem da Cufa “ah a Cufa tá com tal empresa”, mas essas pessoas precisam entender que **quando a gente vai na favela a família não vai ler o nome da empresa, ela vai pegar aquela doação e vai falar “muito obrigada”** e vai agradecer (Entrevista 05, grifos nossos).

As relações vão aumentando, olha aí a Vale, pode ser criticada por milhões, mas fechou a maior doação já vista na história. Isso repara as outras coisas? Não. **Mas é a relação que a gente consegue tirar de um e botar pro outro, nesse momento requerem essas coisas**, é menos discurso e mais ação, mais atividade, e cada um se beneficia de cada forma, é o mundo capitalista, o mundo é dessa forma (Entrevista 07, grifos nossos).

Esse envolvimento histórico entre a Cufa e o mercado é, ao mesmo tempo, causa e consequência da visão da Cufa sobre o empreendedorismo social como solução para os “problemas das favelas”. Ou seja, a solução

---

3 Disponível em: <https://www.brasilefato.com.br/2020/11/21/racismo-e-morte-no-carrefour-sao-a-ponta-de-um-iceberg-envolvendo-multinacionais>. Acesso em: 9 mar. 2023.

4 Disponível em: <https://www.brasilefato.com.br/2022/11/05/sete-anos-depois-attingidos-pelo-crime-da-samarco-no-rio-doce-ainda-lutam-por-direitos-basicos>. Acesso em: 9 mar. 2023.



públicas, mas que são elaboradas e executadas pela própria organização. Isso, para a Cufa, se dá por ela conhecer mais as necessidades e os territórios e saber “como se faz”. Essa lógica se assemelha ao que foi descrito por Dagnino e colegas nas dinâmicas do projeto neoliberal. Em Bresser-Pereira e Grau (1999) são expostas as motivações defendidas ainda nos anos 1990 para o que chamaram de “público não estatal”, ou seja, serviços públicos, financiados pelo Estado, mas executados por terceiros, em geral pelo que se convencionou chamar de “terceiro setor”.

A diferença para o que se observa na prática da Cufa é que ela tem realizado ações de assistência social, principalmente na pandemia, mas também nos campos da cultura e do esporte, que poderiam ou deveriam ser serviços públicos estatais. No entanto, o seu maior financiador é o mercado. De fato, como mostrado nas entrevistas, a organização construiu um vínculo e um aprendizado em como captar recursos tanto do mercado quanto de organizações filantrópicas nacionais e internacionais. Esse financiamento é maior e menos complicado (considerando, por exemplo, as prestações de contas e flexibilidade) do que aquele oferecido pelo Estado. Por isso, é desta forma que a Cufa viabiliza suas ações. Estas, por sua vez, estão calcadas na visão dela sobre o empreendedorismo e no relacionamento empresarial, transformando a Cufa em uma gestora extraestatal das ações sociais nas periferias, financiadas pelo mercado.

Outro elemento que fica evidente é que é preciso considerar que a capacidade da Cufa de aproveitar esse momento de “surto” de solidariedade durante a pandemia e arrecadar milhões não se deu somente devido a sua capilaridade e histórico de mais de vinte anos, mas também pela maneira como ela sempre se apresentou diante desses financiadores. A Cufa sempre se identificou como uma organização apartidária, que, por vezes, busca o apoio financeiro do Estado, mas que não promove nenhum tipo de formação ou debate para o seu público nesse sentido e que não está filiada a nenhum partido político. O relacionamento da Cufa com o Estado nos mostra, por outro lado, como os projetos políticos se sobrepõem na prática. A organização traçou suas ações de maneira tão próxima ao que é proposto pelo projeto neoliberal que, por vezes, aproxima-se do projeto democrático-participativo.

## Cufa, relacionamento com o Estado e apartidarismo

A Cufa reafirma, recorrentemente, que as ações realizadas por ela são feitas sem o apoio de nenhum governo. Além disso, que a organização preza por não estabelecer nenhum tipo de vínculo com qualquer partido político, de modo a não comprometer a sua autonomia e flexibilidade para “sentar à mesa com qualquer um”.

Nós temos uma atuação absolutamente apartidária, **nós não temos nenhum tipo de bandeira de política partidária** e, portanto, a gente tem capacidade de dialogar de forma transversal, intersetorial, sem que isso represente algo negativo para a instituição, e, quando também não é possível, [isso] não impede que o nosso trabalho seja realizado [...] (Entrevista 11, grifos nossos)

[...] esse momento que a gente tá vivendo agora é muito político, então nós, enquanto coordenador[es] da instituição no estado, a gente tem que tomar muito cuidado, porque **a gente não depende da política, nós somos apartidários**, nós não temos partidos, nós não corremos com privado, nós corremos com os parceiros, independente de quem seja. A gente quer que as coisas aconteçam e que a melhoria chegue na ponta, na favela, nosso intuito é esse [e] a gente não barganha com ninguém (Entrevista 14, grifos nossos).

[...] a Cufa é totalmente apartidária, **ela vai sentar e dialogar com todos os governos**, seja quem esteja lá, de qual partido esteja, porque a gente entende que o benefício precisa chegar na favela pro morador [...] (Entrevista 16, grifos nossos).

A ausência de interesse na construção de vínculos “pessoais” ou “partidários” não é reproduzida, no entanto, no interesse de relação com as instituições; no reconhecimento da importância do desenvolvimento de políticas públicas para as favelas; e na busca por reconhecimento e visibilidade da Cufa por parte dessas instituições. A organização mostra como já tem feito ações e oferecido serviços nas periferias e demonstra o interesse em compartilhar essas experiências.

[...] **não é uma relação político-partidária e isso nos permite essa autonomia**, por exemplo, quando a gente foi fazer reunião com o governador não foi com o governador Casagrande, foi com o governador do estado do Espírito Santo, ano que vem pode ser outro ou

pode ser outra e nós queremos novamente sentar à mesa com eles pra levar a nossa pauta de favelas [...] (Entrevista 15, grifos nossos).

Nós participamos dessas discussões, porque **a gente entende que é uma das formas de abrir diálogo, não tem como a gente se eximir de construir, de buscar formas de políticas públicas ou criar novas políticas públicas se não abrir efetivamente essa discussão**, porque quem tem a chave do cofre está lá. [...] A forma é abrir novas discussões, é abrir outros diálogos pra poder efetivar de forma mais incisiva ou tentar resgatar ações de políticas públicas que possam ser efetivadas nesse território, então alguém tem que ir lá buscar. E como a instituição tem toda essa *expertise*, tem toda essa relação e todo esse tamanho, a gente usa de todos esses benefícios que nós temos enquanto instituição pra poder abrir esse diálogo e fazer essa construção (Entrevista 13, grifos nossos).

[...] **a favela ela está disponível, está ansiosa inclusive pra poder demonstrar o que ela já faz há muito tempo, que é essa contribuição pra esse desenvolvimento desse país** [...] (Entrevista 16, grifos nossos).

Especialmente no que tange às políticas públicas, os entrevistados apontam como crítica a ausência do Estado nos territórios para executar políticas como saneamento básico, saúde e educação, estando lá presente somente ou no modelo repressivo de segurança pública ou em período eleitoral. A Cufa indica que, apesar de o Estado ter o dever de implementar políticas públicas nos territórios, quem chega nos territórios, executa e “gere melhor” as ações sociais é ela própria.

Ainda que reconheça o dever do Estado em implementar políticas públicas e os diferentes espaços participativos criados ao longo dos anos para tanto, a organização se engajou pouco neles para a discussão dessas políticas. Não é incomum ver afirmações de que a Cufa distribuiu vales com dinheiro em várias favelas do Brasil, como forma de “fazer transferência de renda”. Outros entrevistados indicaram que a Cufa sabe como se deve atuar e chega a lugares onde o Estado não conseguiu chegar. Portanto, para além do seu relacionamento com o mercado, é diante dessa perspectiva que se observa também a aproximação da Cufa com o projeto neoliberal. A noção de que o Estado deve “aprender” ou até mesmo deixar que as organizações, como a própria Cufa, que já têm experiência e capilaridade nos territórios, realizem as ações sociais nos territórios periféricos.

[...] **aqui no estado são mais de 300 e são lugares que o poder público muitas vezes não chega, mas não chega por quê?** Então é uma falta de vontade política realmente, é uma falta de interesse pra essa faixa da população [...] a gente tem essa preocupação, **nós não estamos aqui pra pegar o lugar do Estado, ele deve fazer a parte dele.** É pra isso que existe, é pra isso que foi criado, foi instituído, a gente tem isso muito claro na nossa mente também. **A gente precisa fazer a nossa parte, mas mostrar também que eles precisam chegar, porque nós chegamos, tem lugar que a água não chega, mas a gente chega,** ou seja, existe alguma coisa aqui que não tá funcionando muito bem e é estrutural e intencional também [...] (Entrevista 15, grifos nossos).

Eu acredito que as políticas públicas ainda não são eficazes, existem algumas políticas públicas fantásticas que não foram implementadas na íntegra, algumas que foram negligenciadas que estão aí, mas não se executam. Então nesse aspecto, a gente perdeu boas políticas públicas que deixaram de acontecer nesses dois últimos anos, **nesse aspecto eu entendo que as três esferas [de governo] ainda não conseguiram compreender a complexidade que é um território de favela e dialogar com esse território de favela [...]** (Entrevista 16, grifos nossos)

Por um lado, chamar a atenção para os problemas não atendidos que perpassam o cotidiano das favelas mostra que várias questões sociais e políticas, embora não sejam trabalhadas pela Cufa – não é pauta de formação dos seus voluntários nem debatida com o público atendido –, perpassam o cotidiano e são notadas pela organização. Por outro lado, a Cufa se mostra como uma organização que optou pela via de diálogo e parcerias com o setor empresarial para que ela mesma possa realizar as ações nas favelas que julga serem efetivas para os problemas sociais que ela identifica.

Ela é uma organização que, no meio dos cruzamentos entre os projetos políticos (Abers; Almeida, 2019), encontrou no mercado e no modelo de participação do projeto neoliberal um meio para alcançar seus objetivos e recursos. No entanto, a maneira como ela tenta interagir com o Estado e busca reconhecer que ele tem o dever de garantir direitos e acesso a serviços à população das periferias mostra essa sobreposição entre os dois projetos políticos na Cufa, é o momento em que ela se aproxima das ideias do projeto democrático-participativo. O fato de ela não interagir com o Estado sob a ótica do projeto democrático-participativo – uma vez que ela se engajou pouco em espaços participativos para discussão de políticas – não

significa que ela não tenha ideias sobre como as políticas públicas deveriam ser feitas e que não acredite no Estado como ente responsável por tais políticas. Ao contrário, indica que ela não viu nas instituições participativas nem na construção conjunta com o Estado a resposta para isso; seja porque ela nunca quis essa interação, seja porque realmente não pode, em razão de eventuais constrangimentos, inserir-se nos espaços abertos que seguiram a lógica democrática-participativa.

Essa relação mudou sutilmente na pandemia, quando a visibilidade alcançada fez com que a Cufa fosse procurada por órgãos governamentais para auxiliar no manejo da pandemia nas favelas. Foi, para as lideranças entrevistadas, um momento em que o Estado, que antes não reconhecia e, em alguns estados sequer sabia da existência da organização, deu credibilidade a suas ações.

Então no começo, eu sentia que não tinha esse tipo de apoio, era invisível, parece que a prefeitura aqui não conhecia a Cufa, não conhecia nosso trabalho e também não queria saber se tinha favela ou não e se sabia era invisível, eles meio que ignoravam. Aí com o trabalho da Cufa a nível nacional e a nível estadual que a gente cresceu muito por conta das ações sociais, eu vi que agora eles tão prestando mais atenção, eles chamam a gente, eles perguntam se tem mapeamento, eles perguntam do que as famílias precisam, eles querem estar presentes. [...]. Então hoje a gente tá sentindo que tem esse tipo de apoio, mas logo no começo era ignorado, o pessoal não falava de favela, hoje eles falam, os vereadores falam. Então tá sendo bem impactante o nosso trabalho aqui [...] a gente participou de uma assembleia na Câmara, foi bem interessante, **a gente tava ali não pra poder apoiar alguma coisa, algum político, mas pra debater alguma coisa, porque eles viam na gente essa potência dessa atuação que a gente tava fazendo nas favelas. Eles tavam querendo a nossa opinião, porque a gente tá no meio, a gente tá mapeando, a gente tá nesses lugares [...]** a gente tá participando de mais coisas assim. (Entrevista 05).

## Considerações finais

O crescimento da Cufa, o aprofundamento da sua relação com as empresas e a mudança na forma como ela é vista pelo Estado não passaram despercebidos pelas lideranças da organização, as quais foram projetadas nacional e internacionalmente pelo trabalho da Cufa. Ainda que esse tipo

de trabalho, com perspectiva mais assistencial, nunca tenha sido o foco da Cufa – a organização sempre centrou suas atividades em ações que promovessem a cultura, o esporte e o empreendedorismo nas favelas, pensando no empoderamento e na autonomia financeira das pessoas –, ao que parece, essas ações, que seriam emergenciais no contexto da pandemia, se cristalizam cada vez mais como programas permanentes da Cufa.

Em 2022, organização realizou ações<sup>6</sup> junto às vítimas das chuvas e deslizamentos de terra em Petrópolis<sup>7</sup> e às vítimas de enchentes em São Paulo<sup>8</sup> e em Recife<sup>9</sup>. Em 2023, ela se destacou como uma das principais organizadoras das ações de apoio ao povo Yanomami.<sup>10</sup> Evidentemente, essas ações são justificadas pelo fato de a Cufa atender a um público cuja realidade social parece se agravar a cada dia. Contudo, não se pode deixar de considerar o peso que o aprendizado na captação de recursos com grandes empresas, a credibilidade social e o crescimento da organização têm na manutenção desse tipo de atividade.

Este capítulo buscou oferecer algumas contribuições ainda exploratórias no sentido de compreender um caso tão intrigante como o da Cufa, além de identificar como um cenário devastador como a pandemia pode representar um contexto de oportunidade para a organização. A Central Única das Favelas durante a pandemia de covid-19 se mobilizou em face aos graves riscos impostos pela pandemia para as populações das favelas Brasil afora; mas também viu ampliar consideravelmente no mesmo período seus recursos humanos e materiais, bem como sua credibilidade social, junto a empresas e a órgãos públicos. A Cufa, que já era uma grande e respeitada organização baseada nas favelas brasileiras, viu-se em um cenário no qual ela não estava só impelida a agir, mas também acreditada socialmente a fazê-lo. Várias empresas e órgãos públicos se valeram das

---

6 Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2022/02/07/eptv-e-cufa-promovem-arrecadacao-para-familias-atingidas-pelas-chuvas-nas-regioes-de-campinas-e-piracicaba.ghtml>.

7 Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/paranaguaba/noticia/2022/03/22/agua-inva-de-casas-e-alaga-ruas-apos-fortes-chuvas-no-grande-recife.ghtml>.

8 Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-60408077>.

9 Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2022/02/07/eptv-e-cufa-promovem-arrecadacao-para-familias-atingidas-pelas-chuvas-nas-regioes-de-campinas-e-piracicaba.ghtml>.

10 Disponível em: <https://www.cufa.org.br/cufa-e-frente-nacional-antirracista-lancam-campanha-para-ajudar-os-yanomami-e-regiao/>. Acessos em: jul. 2023.

suas redes e conhecimentos para compreender e contribuir com o combate ao vírus em territórios que são historicamente negligenciados e sobre cujas dinâmicas se sabe muito pouco.

A pandemia foi um momento oportuno também para observar como os projetos políticos neoliberal e democrático-participativo se sobrepõem e entrecruzam na organização e em formas de ação da Cufa. A maneira como a Cufa se relaciona com o mercado, enxerga no empreendedorismo a saída para o desenvolvimento socioeconômico das periferias e utiliza dos recursos captados, especialmente de empresas, para realizar projetos e prestar serviços nos campos do esporte, cultura e assistência social nos indica uma aproximação dela com o projeto neoliberal. Isso porque a organização se vê como um ente mais capaz e eficiente para prestar serviços públicos nas periferias do que o próprio Estado, devido a sua capilaridade e conhecimento dos territórios; ainda que, à diferença do previsto no projeto neoliberal, ela não tenha como maior financiador o Estado, mas sim o mercado.

Por outro lado, as entrevistas indicam que a Cufa também compreende que o Estado tem o dever de executar políticas públicas que atendam adequadamente às demandas das pessoas nas periferias. Em vista disso, a organização mostra interesse em ser reconhecida pelo poder público e em poder demonstrar “como se faz” a gestão dos territórios. Esses elementos mostram um cruzamento com o projeto democrático-participativo, mesmo que a Cufa seja uma organização que tenha se engajado pouco nos espaços participativos criados para discussão de políticas públicas. As formas de interação da Cufa com o poder público indicam uma relação que apareceu, nas entrevistas, de maneira tão controversa: ora indicando uma vontade de aproximação, ora de distanciamento; ora reconhecendo a importância da ação estatal nas favelas, ora destacando a centralidade da possibilidade de “fazer do nosso jeito”.

Alguns questionamentos, que não puderam ser abordados neste capítulo, surgem quando se observam mais de perto as perspectivas que a Cufa tem sobre a pandemia como um contexto turbulento. Isso porque, para vários entrevistados, a pandemia não criou as desigualdades, nem o cenário de aumento da fome e do desemprego; ela apenas aprofundou e jogou luz sobre desigualdades estruturais já existentes em nossa sociedade há muito tempo. As favelas são territórios historicamente marcados pela negligência do poder público e ausência da garantia de acesso a direitos, serviços e bens públicos. Foi esta a principal razão que motivou a ação não

só da Cufa, mas também de outros grupos, antes mesmo que as dimensões e impactos da pandemia pudessem ter sido compreendidos em sua totalidade. Foi um momento de aprendizado constante enquanto as ações estavam sendo realizados. Como caracterizamos, então, um contexto turbulento para um território que já estava imerso em tantos outros contextos de turbulência?

Por fim, outras questões que apareceram neste capítulo e merecem uma análise mais aprofundada em outros momentos são relativas às organizações que, assim como a Cufa, aproximam-se das ideias da lógica de participação desenvolvida pelo projeto neoliberal, o qual prega o envolvimento da sociedade civil na execução de ações sociais, mas não na elaboração e tomada de decisão de políticas públicas. Além disso, o caso nos motiva a explorar as organizações que encontram no mercado e setor empresarial uma via para realizar suas ações, num contexto em que elas não foram incorporadas pelo projeto democrático-participativo.

## **Anexo 1 – Entrevistas realizadas**

	<b>Estado</b>	<b>Data da entrevista</b>
Entrevista 1	Coordenação do Distrito Federal	20/07/2021
Entrevista 2	Coordenação da Bahia	31/07/2021
Entrevista 3	Coordenação do Mato Grosso	02/08/2021
Entrevista 4	Coordenação do Tocantins	03/08/2021
Entrevista 5	Coordenação do Mato Grosso do Sul	06/08/2021
Entrevista 6	Nova coordenação do Tocantins	06/08/2021
Entrevista 7	Coordenação do Acre	09/08/2021
Entrevista 8	Coordenação do Alagoas	10/08/2021
Entrevista 9	Coordenação do Pernambuco	10/08/2021
Entrevista 10	Coordenação de Rondônia	11/08/2021
Entrevista 11	Coordenação da Paraíba	17/08/2021
Entrevista 12	Coordenação de Roraima	24/08/2021
Entrevista 13	Coordenação do Paraná	26/08/2021
Entrevista 14	Coordenação de Santa Catarina	15/09/2021
Entrevista 15	Coordenação do Espírito Santo	22/09/2021
Entrevista 16	Coordenação de Minas Gerais	22/09/2021

Fonte: Elaboração própria.

## Referências

ABERS, R.; ALMEIDA, D. Participação no século XXI: o embate entre projetos políticos nas instituições participativas. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos PSDB e PT*. São Paulo: Editora Unesp, 2019. p. 373-399.

ABERS, R.; ROSSI, F.; VON BÜLOW, M. State-society relations in uncertain times: Social movement strategies, ideational contestation and the pandemic in Brazil and Argentina. *International Political Science Review*, Special Issue: The Political Ramifications of Covid-19, v. 42, n. 3, p. 333-349, 2021.

ABERS, R.; VON BÜLOW, M. *Agir, interpretar, imaginar: movimentos sociais frente à pandemia*. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 12., 19-23 de outubro de 2020, 2020a.

ABERS, R.; VON BÜLOW, M. *A sociedade civil das periferias urbanas frente à pandemia (março-julho 2020)*: Repositório de iniciativas da sociedade civil contra a pandemia. Brasília, DF: Repositório de Iniciativas da Sociedade Civil contra a Pandemia do Grupo de Pesquisa Resocie, Universidade de Brasília, 2020b. Disponível em: [www.resocie.org/relatorios-de-pesquisa-do-repositorio](http://www.resocie.org/relatorios-de-pesquisa-do-repositorio). Acesso em: jul. 2023.

ABERS, R.; VON BÜLOW, M. Solidarity during the pandemic in Brazil: creative recombinations in social movement frames and repertoires. In: FERNANDEZ, M.; MACHADO, C. (org.). *Covid-19's political challenges in Latin America*. Switzerland: Springer, 2021a. p. 87-101.

ABERS, R.; VON BÜLOW, M. *From denial to truth and memory: the emergence of the covid-19 victims' rights movement in Brazil*. Trabalho apresentado no Annual Meeting of the American Political Science Association, 2021b, Seattle, EUA.

AVRITZER, L. *Política e antipolítica: a crise do governo Bolsonaro*. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2020.

AVRITZER, L.; MARONA, M.; KERCHER, F. *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

BARBERIA, L. et al. *BOLETIM 4 – Falta de coordenação entre governo Federal e estados enfraquece a política de distanciamento social. A flexibilização sem critério pode agravar a pandemia: Covid-19: políticas públicas e as respostas da sociedade*.

Rede de Pesquisa Solidária, 30 abr. 2020a. Disponível em: [BARBERIA, L. \*et al.\* BOLETIM 15 – \*Auxílio emergencial do governo tem impacto positivo na renda dos mais vulneráveis, mas não diminui mobilidade. A ausência de uma estratégia integrada do setor público enfraquece a efetividade das medidas contra a pandemia: Covid-19: políticas públicas e as respostas da sociedade.\* Rede de Pesquisa Solidária, 10 jul. 2020b. Disponível em: <https://redepesquisasolidaria.org/boletins/boletim-15/auxilio-emergencial-do-governo-tem-impacto-positivo-na-renda-dos-mais-vulneraveis-mas-nao-diminui-mobilidade-a-ausencia-de-uma-estrategia-integrada-do-setor-publico-enfraquece-a-efetividade-das-medi/>. Acesso em: jul. 2023.](https://redepesquisasolidaria.org/boletins/boletim-4/falta-de-coordenacao-entre-o-governo-federal-e-estados-enfraquece-a-politica-de-distanciamento-social-a-flexibilizacao-sem-criterios-pode-agravar-a-pandemia/#:~:text=abril%20de%202020-,Falta%20de%20coordena%C3%A7%C3%A3o%20entre%20o%20governo%20Federal%20e%20estados%20enfraquece,combate%20da%20pandemia%20do%20coronav%C3%A-Drus.Acesso em: jul. 2023.</a></p></div><div data-bbox=)

BLYTH, M. The transformation of the swedish model. *World Politics*, v. 54, p. 1-26, 2001.

BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. The sociology of critical capacity. *European Journal of Social Theory*, v. 2, n. 3, p. 359-377, 1999.

BRESSER-PEREIRA, L.; GRAU, N. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. *In: BRESSER-PEREIRA, L.; GRAU, N. (Orgs.). O público não-estatal na reforma do Estado.* Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

CASTELLO, G. *et al.* BOLETIM 17 – *A fome persiste nas comunidades ao lado do aumento de novas dimensões da violência. A descrença nas decisões de flexibilização do distanciamento físico dificulta a contenção da pandemia: Covid-19: políticas públicas e as respostas da sociedade.* Rede de Pesquisa Solidária, 24 jul. 2020. Disponível em: <https://redepesquisasolidaria.org/boletins/boletim-17/a-fome-persiste-nas-comunidades-ao-lado-do-aumento-de-novas-dimensoes-da-violencia-a-descrenca-nas-decisoes-de-flexibilizacao-do-distanciamento-fisico-dificulta-a-contencao-da-pandemia/>. Acesso em: jul. 2023.

COLLIER, D.; COLLIER, R. Framework: critical junctures and historical legacies. *In: Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement and regime*

dynamics in Latin America. 2. ed. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2002. p. 27-9.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: EVELINA, D.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 13-92.

DIANI, Mario; BISON, Ivano. Organizações, coalizões e movimentos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 3, p. 219-250, 2010.

FERNANDEZ, M.; PINTO, H. Estratégia de atuação intergovernamental de atuação dos estados brasileiros: o consórcio nordeste e as políticas de saúde no enfrentamento à Covid-19. *Revista Saúde em Redes*, v. 6, p. 7-21, 2020.

FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. The Gist of It. In: FLIGSTEIN, Neil; MCADAM, Doug (org.). *A theory of fields*. New York: Oxford University Press, 2012. p. 3-33.

FONSECA, M. *Pega a visão: quadros interpretativos dos coletivos de comunicação das periferias durante a pandemia de Covid-19*. 2021. 160 fl. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

FONSECA, M. Construção de narrativas em contextos de crise: coletivos de comunicação das periferias na pandemia de Covid-19. *Teoria & Pesquisa Revista de Ciência Política*, São Carlos, v. 31, n. 2, p. 3-27, 2023.

FONTES, V. Capitalismo filantrópico? – múltiplos papéis dos aparelhos privados de hegemonia empresariais. *Revista Marx e o Marxismo*, v. 8, n. 14, 2020.

GOODWIN, J.; JASPER, J. Caught in a winding, snarling vine: the structural bias of political process theory. *Sociological Forum*, v. 14, n. 1, p. 27-54, 1999.

HAY, C. Constructivist Institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S.; ROCKMAN, B. (ed.). *The Oxford Book of political institutions*. Oxford: Oxford Handbooks Online, 2008. p. 56-74.

HOLANDA, N.; LIMA, V. Movimentos e ações político-culturais do Brasil em tempos de pandemia do Covid-19. *Interface: a journal for and about social movements*, v. 12, n. 1, 2020.

JASPER, J. A strategic approach to collective action: Looking for agency in social-movement choices. *Mobilization: An International Quarterly*, v. 9, p. 1-16, 2004.

JASPER, J. Introduction: from political opportunity structures to strategic interaction. In: GOODWIN, J; JASPER, J. (org.). *Contention in context: political opportunities and the emergence of protest*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2012. p. 1-36.

LOURENÇO, J. “Nem tudo é perdido, nem tudo é ruim”: as articulações do coletivo vozes da rua para o enfrentamento à pandemia da covid-19 em Juiz de Fora – MG. *Mediações – Revista de Ciências Sociais*, Londrina, v. 27, n. 1, 2022.

MASCARO, A. *Crise e pandemia*. São Paulo: Boitempo, 2020.

MELUCCI, A. The process of collective identity. In: MELUCCI, A. (org.). *Challenging codes: collective action in the information age*. Cambridge University Press, 1996. p. 68-86.

POLLETTA, F; JASPER, J. Collective Identity and social movements. *Annual Review of Sociology*, v. 27, p. 283-305, 2001.

SEWELL, W. Historical events as transformations of structures: inventing revolution at the Bastille. *Theory and Society*, v. 25, n. 6, p. 841-881, 1996.

UNFPA. *Webinário #18 | Periferias e a covid-19: impactos e respostas*, 26 ago. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YdQ8YaM27Rw>. Acesso em: jul. 2023.

VON BÜLOW, M. *Os impactos da pandemia no ativismo digital*: Repositório de iniciativas da sociedade civil contra a pandemia. Brasília, DF: Repositório de Iniciativas da Sociedade Civil contra a Pandemia do Grupo de Pesquisa Resocie, Universidade de Brasília, 2020. Disponível em: [www.resocie.org/relatorios-de-pesquisa-do-repositorio](http://www.resocie.org/relatorios-de-pesquisa-do-repositorio). Acesso em: jul. 2023.



# ATIVISMO PANDÊMICO EM TRÊS ATOS: ETNOGRAFIA DO MOVIMENTO OPOSICIONISTA AO *LOCKDOWN* NO DISTRITO FEDERAL

João Victor Barbosa Ferreira

## Introdução

Há na recente literatura um esforço para se compreender de quais maneiras a pandemia de covid-19 serviu enquanto janela de oportunidade para a consolidação e expansão de projetos da extrema-direita ao redor do mundo (Feldmann *et al.*, 2023; von Bülow; Abers, 2022; Rennó; Avritzer; Carvalho, 2021). Evidências demonstram que líderes aproveitaram da situação de emergência pública enquanto justificativa para avançar agendas de erosão democrática em prol da desdemocratização.

Na Hungria, Viktor Orbán utilizou a crise para promover reformas institucionais que lhe garantiram mais poderes; nas Filipinas, Rodrigo Duterte deu seguimento à política de “guerra às drogas” com prisões em massa e a incitação do pânico moral (ver Feldmann *et al.*, 2023). Outros atores utilizaram do monopólio do Estado para manipular os efeitos da crise a favor de políticas de repressão e controle social, para enfraquecer a oposição e mitigar o pluralismo.

O Estado de emergência, instrumento previsto na maior parte das constituições liberais das democracias ao redor do mundo, foi manobrado por líderes que utilizaram das prerrogativas de combate à crise para promover a erosão de normas democráticas e o avanço de agendas autoritárias e retrógradas. Há um consenso de que o caso brasileiro apresenta uma particularidade: enquanto outros líderes de extrema-direita utilizaram a pandemia para legitimar atos de controle social e de centralização do poder, Jair Bolsonaro negou a doença e seus impactos em prol de uma retórica baseada em defender “liberdades individuais” que supostamente estariam sendo suprimidas pelas medidas sanitárias aplicadas pelos entes federados (Feldmann *et al.*, 2023; von Bülow; Abers, 2022).

No Brasil, a pandemia de covid-19 serviu enquanto janela de oportunidade para o avanço da agenda e da retórica da extrema-direita bolsonarista. O reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional brasileiro amplia, à luz da Constituição, as prerrogativas do chefe do Poder Executivo, que passa a contar com regras fiscais mais voláteis e com a possibilidade de legislar, via medidas provisórias, com mais facilidade.<sup>1</sup> Com isso, Bolsonaro pôde deslocar recursos de setores que considerava desimportante, sob o pretexto de combater a pandemia, ao passo que reforçou o vínculo ideológico com sua base de apoiadores.

A partir de uma racionalidade neoliberal autoritária (Feldmann *et al.*, 2023), setores como o meio ambiente e a assistência social foram minimizados pela gestão de Bolsonaro e o sucateamento de órgãos como Ibama, ICMBio e Funai levou ao crescimento dos níveis de desmatamento, garimpo ilegal e mortalidade de povos indígenas. Dados da CPI da Pandemia também apontam esquemas de corrupção para o favorecimento de grupos econômicos e empresas privadas, bem como o repasse desarrazoado de recursos para setores de afinidade do então presidente, a exemplo das Forças Armadas e do agronegócio (Senado Federal, 2021).

O orçamento também foi manipulado com o propósito de manter a integridade e reputação do Governo Bolsonaro. A liberação de verba para o auxílio emergencial durante a calamidade pública compôs a retórica da campanha à reeleição, muito embora o trunfo seja do Legislativo e não do Executivo.<sup>2</sup> Mas foi a partir da utilização do chamado “orçamento secreto” que a agenda bolsonarista se fortificou com a distribuição de recursos para áreas-chave do núcleo ideológico sem que fosse possível identificar a origem e o destino do dinheiro, o que impediu a atuação dos órgãos de controle e fiscalização.

---

1 O Estado de calamidade pública foi reconhecido pelo Congresso Nacional no dia 20 de março de 2020 por meio do Decreto legislativo n. 06. Posteriormente, o Parlamento emendou a Constituição para incluir, dentre outras reformas, os arts. 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F, e 167-G, os quais estabelecem um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para situações de crise (Emenda Constitucional n. 109/21). Em outras palavras, trata-se de prerrogativa constitucional que estipula flexibilizações em contratações públicas, liberação de recursos, admissão de pessoal, protraimento de dívidas e prestação de contas em momentos de emergência.

2 A equipe econômica de Bolsonaro propôs o pagamento de auxílio emergencial no valor de R\$ 200,00, limitado a 3 meses. Foi a atuação do Congresso Nacional que garantiu a elevação do valor para R\$ 600,00, com possibilidade de incremento para outros grupos mais vulneráveis.

Contudo, a agenda da extrema-direita brasileira não apresentaria o mesmo sucesso se setores da sociedade civil não se organizassem para a promoção de causas contenciosas negacionistas e conspiratórias (von Bülow; Abers, 2022; Nascimento; Cesarino; Fonseca, 2021; Machado *et al.*, 2020). Nas mídias sociais, desinformações circularam e foram endossadas por argumentos de autoridade promovidos por médicos e cientistas, e protestos de rua foram organizados por ativistas que incitavam a hesitação vacinal (Rennó; Avritzer; Carvalho, 2021).

Diferentemente da literatura clássica do populismo que entende que o sucesso do método comunicacional exige a liderança carismática perante uma “massa desorganizada” (Laclau, 2013; Mudde, 2007, 2021), este capítulo segue o argumento de von Bülow e Abers (2022, p. 2) de que o populismo de extrema-direita brasileiro é resultado de um projeto político enraizado na mobilização social de grupos que nutrem relativa independência do líder autoritário. Ou seja, falamos de um processo coordenado entre ações de “cima para baixo” – do líder – e de “baixo para cima” – da ampla coalização que apoiou a agenda de Bolsonaro (chamada de bolsonarismo).

Neste capítulo é estudado um exemplo de organização de atores que se engajaram na agenda bolsonarista para a construção do que chamo de ativismo pandêmico contra o denominado “*lockdown*”<sup>3</sup> na capital do País. Com isso objetiva-se contribuir para os debates sobre as mobilizações contra as medidas de proteção e prevenção da covid-19 a partir da análise de protestos no Distrito Federal. Como também ocorreu em outros estados e países, no DF a gestão da pandemia passou por diferentes períodos de maior ou menor restrição na mobilidade. Entre março e dezembro de 2020, o Distrito Federal passou por um primeiro longo período de restrições de funcionamento dos estabelecimentos considerados “não essenciais”.

Ao final de 2020, o governo do Distrito Federal, ante fortes críticas do setor empresarial, optou por realizar paulatinas concessões de reabertura de escolas, comércio varejista, *shoppings* e estabelecimentos de uso coletivo. Não tardou muito para que, nos primeiros dias de 2021, sobreviesse a chamada “segunda onda”, caracterizada pela explosão de casos provocada por uma nova variante da doença e pelo acentuado crescimento no número de infectados e de mortos.

---

3 Faço referência ao que ficou popularmente conhecido como “*lockdown*” entre aspas, pois as autoridades sanitárias e cientistas concordam que nunca houve um período de verdadeiro isolamento no Brasil.

Em 26 de fevereiro de 2021, quando o governador do Distrito Federal, Ibaneis Rocha (MDB), decretou novas restrições ao funcionamento dos estabelecimentos, quase instantaneamente se formou um grupo, liderado por empresários, destinado a se opor às medidas restritivas e ao governo local. Trata-se do Decreto n. 41.842/2021,<sup>4</sup> que determinou o fechamento do comércio não essencial e restringiu a circulação de pessoas em espaços e nos transportes públicos. Foi a segunda medida restritiva expedida para limitar o funcionamento do comércio e que passou a ser chamada pela mídia de “segundo *lockdown*”.

A partir da literatura sobre movimentos sociais de direita, enquadramento e ativismo digital, o presente capítulo estuda um grupo da sociedade civil criado para se posicionar de forma contrária aos atos decretados pelas autoridades políticas do Distrito Federal em resposta ao avanço da covid-19 na capital do País, em especial ao chamado “*lockdown*”. Mais especificamente, a análise busca entender quais foram os enquadramentos adotados pelos atores com o objetivo de garantir maior engajamento e alcance ao movimento anti-*lockdown*.

Este capítulo está dividido em seções que visam explicar o conceito de *ativismo pandêmico* e, a partir de um estudo empírico, descrever o desenrolar dos processos de agência e criação de causas contenciosas por empresários do DF que protestaram contra as medidas sanitárias. A partir de imersão etnográfica entre os meses de fevereiro e dezembro de 2021, mapeei os estágios de interação, troca, organização e participação em atos destinados a protestar contra as medidas sanitárias aplicadas pelo Poder Executivo local

Participei de protestos presenciais e fiz entrevistas com idealizadores e manifestantes. Acompanhei a entrada massiva de participantes e simpatizantes em grupos de aplicativos de mensagens, bem como a troca diária de informações, vídeos, notícias e demais conteúdos que interessam à causa. A coleta de dados etnográficos permitiu identificar *atos* de evolução dos enquadramentos como estratégia para garantir maior engajamento nas pautas do movimento.

---

4 O governador do DF determinou, sobretudo, o fechamento do comércio e a limitação de circulação de pessoas entre 20h e 5h. Conferir em <https://segov.df.gov.br/governo-decreta-lockdown-no-distrito-federal-a-partir-de-1o-de-marco/>.

O ativismo pandêmico se desenvolveu em três *atos*: capturar, uniformizar e radicalizar são verbos que representam os estágios de metamorfose das causas contenciosas até a completa aliança com a agenda bolsonarista.

### **Ativismo pandêmico**

O impacto provocado pela crise da covid-19 modificou as estruturas de interação entre sociedade civil e Estado e as formas de engajamento em causas contenciosas por movimentos e grupos. A impossibilidade de reunião presencial inviabilizou, em geral, protestos, passeatas e outros repertórios comuns de mobilização coletiva. Foi necessária uma adaptação nas metodologias de atuação participativa em razão das medidas de isolamento adotada por governos (Pleyers, 2020).

No mundo, houve a formação de conjuntos de atores contrários às práticas sanitárias impostas pelo poder público, em especial às determinações de isolamento social, obrigatoriedade de uso de máscaras faciais e restrições de comércios e transportes públicos (Bratich, 2021). No Brasil, o massivo espalhamento de notícias falsas e o incentivo a práticas desaconselhadas pelas evidências científicas levaram a uma cisão social entre grupos preocupados com a doença e outros que negavam, de diferentes formas, os impactos provocados por esta (Bratich, 2021; Nascimento; Cesarino; Fonseca, 2021; Santos, 2023).

As ações de liderança de Bolsonaro influenciaram na demarcação da polarização, porquanto o então presidente defendia publicamente o chamado “tratamento precoce” com remédios sem comprovação científica, apoiava aglomerações, desincentivava o uso de máscaras faciais e disseminava teorias de “isolamento vertical” e “imunização de rebanho” em prol da construção de uma narrativa de hesitação vacinal (Nascimento; Cesarino; Fonseca, 2021; Rennó; Avritzer; Carvalho, 2021). A cartilha ideológica defendida pelo então presidente da República foi amplamente criticada por cientistas e sanitaristas, porém não foi exatamente uma novidade no mundo.<sup>5</sup>

A polarização acirrou quando o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, em abril de 2020, que a competência para definir estratégias e medidas de combate ao avanço da doença é compartilhada (concorrente) entre

---

5 Para outros exemplos, conferir a edição do periódico *Government and Opposition* (2022) que aborda vários exemplos globais, incluindo o caso brasileiro (von Bülow; Abers, 2022).

União, estados, Distrito Federal e municípios.<sup>6</sup> A Corte derrubou medida adotada por Bolsonaro que visava ampliar o conceito de “serviços essenciais” para impedir o fechamento generalizado de estabelecimentos em território nacional e evitar o movimento de “lockdown” que estava sendo adotado em outros países.

A partir desta derrota, Bolsonaro optou por colocar a responsabilidade pelos impactos negativos da pandemia nos outros entes federativos e por incitar a polarização com os demais poderes, em especial com os governadores de Estado e com o STF. Presenciamos, então, a criação de tensão institucional entre as esferas federativas e a omissão do Governo Federal para com o seu dever de liderança no combate à doença. Nas palavras de von Bülow e Abers (2022), o negacionismo e a retórica populista de incitação ao antagonismo são dois lados da mesma moeda de Bolsonaro durante a pandemia de covid-19.

Criou-se, de um lado, um conjunto de ativistas preocupados em disseminar informações baseadas em dados científicos e promover conscientização coletiva sobre os efeitos, contágio e prevenção da doença;<sup>7</sup> ao passo que uma ampla coalizão bolsonarista se formou para compartilhar desinformações, teorias conspiratórias e incitar pânico morais em relação à covid-19 (ver Rennó; Avritzer; Carvalho, 2021; von Bülow; Abers, 2022). A formação de causas contenciosas em torno da emergência sanitária é o que ora denomino de ativismo pandêmico, o qual pode ser progressista ou negacionista, sendo este último o foco do estudo.

Em uma ação de “cima para baixo”, os enquadramentos negacionistas e antagonistas destilados por Jair Bolsonaro conferiram legitimidade a ações em prol da agenda da extrema-direita bolsonarista, porém o avanço da cartilha política só se mostrou bem-sucedido pois existia uma base consolidada de movimentos e grupos pré-organizados e aptos a produzir e

---

6 No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.431/DF, o STF reafirmou a competência concorrente de todos os entes federados para adotarem, na extensão de suas limitações, ações direcionadas ao combate e à disseminação do vírus. O presidente da República, no entanto, aproveitou da situação para constantemente afirmar que a Corte teria impedido o governo federal de agir na pandemia. Por vezes, o STF teve de ir a público desmentir a desinformação (Cf. Brasil, 2021).

7 Exemplos de organizações da sociedade civil progressistas podem ser encontrados no Repositório Mobiliza Covid-19, organizado pelo grupo de pesquisa Resocie do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Disponível em: <https://repositoriomobilizacao-vid.resocie.org>. Ver, também Abers e von Bülow (2021).

espalhar, de “baixo para cima”, ativismos calcados em interesses tangentes à pandemia de covid-19 (von Bülow; Abers, 2022).

As evidências demonstram a estruturação de grandes grupos em mídias de mensagem focados em criar e compartilhar conteúdo desinformativo baseado nas crenças do líder populista, sobretudo para gerar desconfiança nas vacinas, legitimar tratamentos sem comprovação científica e incitar aglomerações sem o uso de máscaras faciais (Rennó; Avritzer; Carvalho, 2021; Fonseca; Ribeiro; Nascimento, 2022).

Às margens das câmaras de eco bolsonarista se situam os produtores de conteúdo, blogueiros e *sites* da mídia desinformativa,<sup>8</sup> responsáveis por gerar o discurso narrativo e imprimir confiabilidade aos enquadramentos conspiratórios (Recuero *et al.*, 2020). Essas mensagens viajam entre canais e grupos nas mídias sociais a partir de fluxos comunicativos de retroalimentação pelas interfaces das plataformas (ver Machado *et al.*, 2020). Muitos influenciadores utilizam-se das atenções e dos afetos para criar notoriedade entre os reacionários e financeirizar seus ativismos a partir de monetizações nas plataformas e de doação privada.

O enredo negacionista de Bolsonaro na pandemia foi capaz de mobilizar diversos grupos afetados pela racionalidade da nova extrema-direita brasileira. Donos de hospitais defendiam o fim do “*lockdown*” para que pudessem lucrar ainda mais com os leitos de UTI privados,<sup>9</sup> neoconservadores reverberaram argumentos antivacina e golpistas aproveitavam da cisão polarizada para propagar ativismos iliberais e antidemocráticos (*antiestablishment*). De “baixo para cima”, a ciência confiável foi desacreditada em grupos reacionários nos aplicativos de mensagens e substituída pelos argumentos anticientíficos criados e circulados no ecossistema bolsonarista. De “cima para baixo”, tratou-se do processo de extrema rivalidade do líder com o sistema perito, o que criou entropia informacional e a legitimação de

---

8 *Mídia desinformativa* é o termo alcunhado para representar o conjunto de meios comunicacionais estruturados para espalhar notícias falsas e conspiratórias a respeito da covid-19. São, em regra, independentes da estrutura tradicional e financiadas pela monetização das plataformas e mídias sociais. São *youtubers*, blogueiros e personalidades que ascenderam no debate público para assumir o protagonismo da narrativa negacionista. Por vezes, como no caso da Jovem Pan, pode ser um canal que passou pelo processo de outorga, mas que usa do espaço para espalhar sintagmas da agenda bolsonarista.

9 Conferir reportagem do *The Intercept Brasil* que apresenta como médicos clamaram pelo fim do “*lockdown*” para lucrarem mais com leitos de UTI. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2023/06/13/medicos-queriam-fim-do-lockdown-para-lucrar-na-pandemia/>. Acesso em: 24 jul. 2023.

uma ciência paralela (ver Cesarino, 2022; e Fonseca; Ribeiro; Nascimento, 2022).

No Distrito Federal, as medidas sanitárias implementadas no ano de 2021 revoltaram pequenos e médios empresários que se sentiam prejudicados pelo que ficou conhecido como “segundo *lockdown*”. Isso levou à consolidação de agendas de um ativismo pandêmico estritamente direcionado a defender a desnecessidade do isolamento social e da restrição de funcionamento do comércio. Embora no surgimento do movimento a pauta fosse defendida como “apartidária”, nas páginas seguintes veremos como o bolsonarismo foi bem-sucedido em capturar a causa contenciosa “anti-*lockdown*” e trazê-la para o epicentro da agenda da extrema-direita.

O eixo analítico seguirá os ensinamentos do texto já clássico de Benford e Snow (2000, p. 614) sobre enquadramentos de ação coletiva, que são estratégias de comunicação e interpretação usadas por movimentos sociais e ativistas para promover suas agendas e mobilizar apoiadores. Eles identificam três tipologias principais de enquadramentos: (i) diagnóstico; (ii) prognóstico e (iii) motivacionais.

Os enquadramentos diagnósticos estão relacionados à identificação e interpretação de um problema ou questão social, como este é descrito, suas causas e consequências, e formas de sensibilização do público sobre a gravidade da situação. Quanto aos enquadramentos prognósticos, sua função é delinear a articulação de uma solução ideal para o problema, ou, na sua ausência, desenvolver um plano e suas estratégias. Já nos enquadramentos motivacionais, apela-se para valores, crenças e emoções do público em prol de criar uma identificação emocional entre a causa do movimento e as experiências e preocupações pessoais das pessoas – em outras palavras, cria-se um vínculo subjetivo entre causa contenciosa e vida real (Benford; Snow, 2000).

Esses três enquadramentos de ação coletiva são interconectados e complementares, e seu uso é em prol da construção de uma narrativa coerente que desperte o interesse ao engajamento das pessoas na causa do movimento. No presente capítulo, essa tríade é renomeada para representar a metamorfose do ativismo pandêmico do grupo contrário ao “*lockdown*” no DF: capturar, uniformizar e radicalizar são verbos que representam a evolução do processo de construção coletiva em prol da coesão ideológica orientada a ações mais coerentes com uma agenda guarda-chuva da extrema-direita.

A divisão do ativismo pandêmico em *atos* tem por propósito imprimir a ideia de que o desenvolvimento da causa contenciosa passou por um movimento de evolução até que fosse capturada pelo bolsonarismo. O processo etnográfico apresenta essa metamorfose: iniciei a imersão em um grupo que se dizia apertado e, ao final, estava rodeado de apoiadores de Jair Bolsonaro. A ideia é transmitir como os enquadramentos de ação coletiva foram utilizados para atrair a agenda contrária ao “*lockdown*” para a crista do reacionarismo brasileiro.

Abordarei como sentimentos e emoções foram afetados pelo neoliberalismo autoritário da extrema-direita brasileira a partir de pânico morais, ressentimentos e ansiedades provenientes da crise da covid-19, o que resultou na construção de um ativismo pandêmico que se revelou reacionário e intolerante.

## **Metodologia e primeiras observações**

A organização do movimento se deu proeminentemente *online* em mídias sociais e por meio de repertórios de ativismo digital para a mobilização anti-*lockdown*. Mesmo no ápice da crise sanitária, o processo também envolveu o arranjo de diversos protestos em pontos estratégicos do Distrito Federal.<sup>10</sup> O intuito era dar visibilidade à causa contenciosa na opinião pública para sensibilizar a participação de outros atores que defendiam o “direito de os trabalhadores trabalharem”.

A concentração da conversa com o público externo de apoiadores se deu por intermédio de grupos nos aplicativos de mensagens Telegram e WhatsApp, locais onde as estratégias eram discutidas em coletividade. O grupo foi criado e administrado por lideranças de empresários do DF com o objetivo de demarcar oposição às medidas sanitárias de restrição de locomoção e funcionamento do comércio aplicadas pelo GDF. A estruturação *online* teve início em 26 de fevereiro de 2021, mesmo dia da publicação do Decreto n. 41.842/2021.

---

10 O grupo organizou vários protestos em frente à residência do governador do DF, em especial os ocorridos nos dias 28 de fevereiro, 1º e 2 de março de 2021. Outros protestos realizados no Distrito Federal que pediram a intervenção do governo Bolsonaro e das Forças Armadas para pôr fim às medidas restritivas implementadas por governadores e prefeitos também contaram com a participação e apoio do movimento, a exemplo dos ocorridos nos dias 14 e 29 de março de 2021 na Esplanada dos Ministérios.

Para além do Telegram e WhatsApp, mídias sociais como Twitter e Instagram foram fundamentais para a aproximação com apoiadores, simpaticizantes e personalidades públicas, bem como para espalhar as mensagens ideológicas que compuseram o repertório do movimento. Os conteúdos eram divulgados e associados às *hashtags* que permitiam a identificação, localização e atração de novos potenciais ativistas para a causa contenciosa.

Como estratégia metodológica, elegeu-se o grupo de Telegram para a realização da imersão etnográfica, visto que essa plataforma, diferentemente da concorrente, não limita a quantidade de participantes em grupos e canais, o que permite o fluxo ativo de comunicação dos ativistas. Em paralelo, o perfil oficial do movimento no Instagram também foi monitorado.

O período de acompanhamento do grupo se inicia em fevereiro de 2021, quando as atividades de ativismo digital e a organização de protestos, passeatas e carreatas foram iniciadas, e se estende até meados de abril de 2021, momento que demarca a reabertura de parte significativa do comércio e, conseqüentemente, o declínio das atividades do grupo. Posteriormente, até dezembro de 2021, manteve a análise observacional para entender de que forma seriam explorados a atenção e o engajamento de mais de 25 mil membros que se associaram ao grupo nos aplicativos de mensagens e nas mídias sociais.<sup>11</sup>

No princípio, organizadores afirmavam que o grupo era apartidário e não possuía apadrinhamento político. O enquadramento de independência do sistema (*establishment*) é fundamental para a transmissão da imagem de um movimento que luta pelo “direito de o povo trabalhar”. No mesmo sentido de “movimento autônomo”, os organizadores afirmavam que não possuíam financiamento externo e que todo dinheiro advinha de vaquinhas e de aportes próprios. Por vezes, foram solicitadas doações, via pix, para custear os materiais e possibilitar a continuidade do ativismo. Também para esse fim, os ativistas confeccionaram e venderam camisetas nos dias de protestos ao valor de R\$ 20,00 (vinte reais), tudo sob o pretexto de angariar fundos ao movimento.

---

11 Somando a quantidade de seguidores no Instagram e membros dos grupos de WhatsApp e Telegram, o movimento conseguiu agregar pouco mais de 25 mil pessoas para seus canais oficiais. Entre abril e dezembro de 2021, fiz um acompanhamento esporádico para entender como a atenção desses grande público seria explorada após o fim da agenda anti-*lockdown*.

Os dados foram coletados a partir de técnicas de imersão de etnografia digital nas mídias sociais do movimento, da observação-participante em protestos e passeatas realizados em Brasília e de 3 (três) entrevistas semiestruturadas com parte dos idealizadores/coordenadores/moderadores responsáveis pela incubação original do projeto. Eles são empresários, com domicílio fiscal no Distrito Federal, proprietários de micro e pequenos negócios<sup>12</sup> e com formação superior em marketing (digital e político).

Em razão do fluxo intenso de comunicação do grupo, os dados do aplicativo de mensagem foram registrados, baixados e alojados em um *software* de nuvem e qualitativamente analisados, contando com mais de 500 (quinhentos) arquivos divididos entre textos, áudios e vídeos. O processo de seleção foi realizado de forma manual e a análise qualitativa levou em consideração o momento etnográfico no contexto de evolução do ativismo e da crise sanitária.

Os dados a seguir demonstram o processo de consolidação do ativismo pandêmico em três *atos*: capturar, uniformizar e radicalizar. A coordenação de etapas articuladas de ativismo levou ao sucesso e às vitórias do movimento, e, como se verá, ultrapassou o objetivo principal de reabertura do comércio, chegando a outras instâncias institucionais.

### **Ato 1: Capturar**

Ao elegerem o nome que daria visibilidade ao grupo, os atores se valeram de uma importante estratégia de ativismo digital utilizada ao redor do mundo e colocaram a # (cerquilha ou *hashtag*) como elemento indexador. Com isso, todas as publicações realizadas em mídias sociais eram sucedidas do sinal #LockDownNoDFNao. O ativismo de *hashtags* é prática comum e cotidiana de atores que buscam evidenciar suas demandas e atrair apoiadores pelas mídias sociais digitais (von Bülow; Dias, 2019). As *hashtags* são indexadores que permitem a organização, o mapeamento e a agregação de volume a um determinado conteúdo, criando fluxo de dados direcionados ao mesmo repositório de informações.

---

12 De acordo com a atual legislação, a microempresa é definida pelo faturamento menor ou igual a R\$ 360 mil reais por ano, com limite de 9 pessoas contratadas. A pequena empresa possui o faturamento máximo de R\$ 4,8 milhões anualmente e pode contar com até 49 funcionários.

O contato inicial entre pesquisador e o objeto se deu dessa forma: através de um “tuitaço”<sup>13</sup> organizado no dia 27 de fevereiro de 2021 com palavras de ordem, pautas, demandas e a convocatória para o protesto que ocorreria no dia seguinte, às 11h, em frente à residência do governador do DF em um bairro nobre de Brasília. Havia um *link*, direcionado ao grupo de mensagem em aplicativos, no qual se poderia encontrar mais informações.

Em entrevista com os idealizadores, foi-me dito que a escalada do crescimento foi orgânica e muito rápida, o que exigiu organização e dedicação de empresários voluntários em prol da causa contenciosa. Bastou o compartilhamento da insatisfação em grupos de empresários do DF para que centenas de pessoas manifestassem interesse em participar. Como estratégia metodológica, ingressei no canal de Telegram em razão da sua possibilidade estrutural de reunir mais participantes, simultaneamente, quando comparado com o WhatsApp.<sup>14</sup>

Nas palavras de um entrevistado, o movimento nasceu apartidário e sem vínculo político com qualquer ideologia. O que os ativistas reivindicavam era a interrupção do fechamento do comércio – traduzido na máxima do “direito de o trabalhador trabalhar”. Os enquadramentos diagnósticos de identificação das raízes da crise levaram à formação de narrativas que sustentavam negligência e corrupção no sistema de saúde do DF, insuficiência de leitos e a falta de investimento do governo local em medidas sanitárias eficientes.

Para entender o primeiro ato, é preciso uma camada de empatia. Não há dúvida de que empresários, funcionários e fornecedores sofreram com os efeitos da covid-19 na economia. Em paralelo, a gestão do governador Ibaneis Rocha (MDB) durante a pandemia foi amplamente criticada por atores (progressistas e conservadores) que questionavam, por exemplo, a falta de leitos de UTI e a condição precária do sistema de saúde distrital.<sup>15</sup> No momento inicial, as reivindicações são em prol de mais assistência do

---

13 Nome popular dado para os atos organizados de manifestação de pautas comuns através da mídia social Twitter.

14 Em razão da limitação, à época, de 256 participantes em grupos de WhatsApp, o movimento chegou a contar, em fevereiro de 2021, com mais de 7 grupos ativos, todos com ocupação máxima.

15 No grupo e na mídia também circulou uma notícia de que o governador do DF supostamente iria a uma festa de casamento horas antes do início da vigência das medidas de restrição. Somente depois que a notícia foi publicada na imprensa e os membros do movimento se indignaram e produziram conteúdo com base nessa informação, Ibaneis foi

Estado no tratamento dos pacientes – a melhoria no atendimento tornaria o “*lockdown*” desnecessário.

Tomei as precauções sanitárias recomendadas e decidi observar, respeitando o distanciamento, o protesto realizado no dia 28 de fevereiro de 2021. Centenas de pessoas se reuniram em frente à residência do governador em um bairro nobre de Brasília. Deparei-me com centenas de manifestantes aglomerados e muitos fazendo o uso inadequado de máscaras, reunidos para apoiar lideranças que assumiram o protagonismo da palavra para proferir discursos e palavras de ordem contrários à gestão do GDF e às medidas de restrição de funcionamento do comércio.

O diagnóstico estava tomado: o inimigo era o governador do DF e sua gestão precisava ser acusada de *incompetente e corrupta*. Os ativistas buscaram alinhar suas causas contenciosas a enquadramentos que explicitassem a má gestão e o suposto desvio de recursos pelos governos locais. Em nível federal, Jair Bolsonaro eximia-se da responsabilidade dos efeitos negativos da pandemia de covid-19 e argumentava que havia repassado recursos suficientes para os governadores gerirem as crises sanitárias nos estados.<sup>16</sup>

Nesse primeiro momento, o grupo não tinha alinhamento definitivo com qualquer pauta do bolsonarismo – para além de se posicionarem de forma contrária ao *lockdown*. Embora mensagens do então presidente e de seus apoiadores circulassem pelos espaços digitais, quase sempre havia reações de repressão por parte de ativistas, pois muitos se identificavam com a pauta anti-*lockdown*, mas rejeitavam o bolsonarismo.

Os ativistas se alinharam, portanto, para pressionar pela instauração de uma CPI da pandemia na Câmara Legislativa do DF que objetivasse investigar a gestão dos recursos durante a pandemia e para apurar por quais motivos o GDF teria determinado o fechamento de leitos de UTI semanas antes da explosão da chamada “segunda onda”. Na mesma pauta, engajaram-se, em um primeiro momento, deputados progressistas da oposição

---

às suas mídias oficiais desmentir os jornalistas. Ver <https://twitter.com/ibaneisoficial/status/1365711337188249601>. Acesso em: 15 jan. 2023.

16 No dia 28/2/2021, mesmo dia do primeiro protesto, a Secom do Governo Bolsonaro compartilhou uma nota informativa de que repassou mais de R\$ 420 bilhões de reais para os Estados gerirem a crise da pandemia. Essa notícia circulou amplamente no grupo para reiterar a narrativa de corrupção no GDF. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/02/governo-federal-repassou-mais-de-R%-24-420-bilhoes-para-os-estados>. Acesso em: 12 jan. 2023.

no DF e parlamentares bolsonaristas que buscavam eximir o então presidente de qualquer responsabilidade.

Em busca de apoio institucional para a pauta anti-*lockdown*, o movimento procurou parlamentares e autoridades que pudessem agregar força argumentativa e alcance à causa contenciosa. Embora a ala progressista do DF também fosse contrária à gestão de Ibaneis Rocha durante a pandemia, a esquerda se posicionou, em regra, pela necessidade de medidas sanitárias cientificamente estruturadas para o combate à doença. O ativismo pandêmico contra o *lockdown*, que, a essa altura, já tinha tomado várias capitais do País, encontrou maior apoio institucional em atores reacionários e extremistas da ala bolsonarista (Rennó; Avritzer; Carvalho, 2021).

O bolsonarismo se mostrou eficiente para manipular os afetos e sentimentos a fim de explorar o pânico moral e a ansiedade coletiva e se colocar como o único projeto político que de fato defendia os trabalhadores e o povo, em contraposição à esquerda, que foi enquadrada como aquela que optou por defender o “*lockdown*” e a miséria da população, baseada em campanhas de “Fique em Casa”, capitaneadas por artistas e famílias ricas detentoras de capital.

O que mudou do “primeiro *lockdown*” para o segundo foi a apropriação da narrativa socioeconômica de miserabilidade do povo provocada pela crise pandêmica. A racionalidade neoliberal bolsonarista foi operada para tirar a responsabilidade do cuidado e da assistência social da atribuição do Estado e imputá-la aos próprios indivíduos, que passam a entender que devem atuar como “empresários de si” (Lorey, 2015). Os argumentos do “homem empreendedor” (*self made man*) e do “chefe de família” (*breadwinner*) foram os mais proeminentes durante o primeiro ato e são marcas de um registro de que, no contexto de gênero, os sujeitos masculinos dominaram o protagonismo da fala, a produção de conteúdo e a representatividade do movimento.

A extrema-direita visualizou espaço para aproximar sua agenda à pauta anti-*lockdown*, de modo que burocratas bolsonaristas criaram contatos com lideranças do movimento e se colocaram à disposição para defender a causa contenciosa. No dia do protesto (28/2/2021), Jair Bolsonaro postou em sua página oficial do Facebook: “Agora em frente à casa do Governador do Distrito Federal. QUEREMOS TRABALHAR”, seguido de um vídeo em

que os manifestantes gritam palavras de ordem durante o ato.<sup>17</sup> No mesmo dia, a Secom de seu governo postou uma notícia para criar polarização com os governadores de Estado.

Em determinado momento, no auge da crise sanitária na “segunda onda” da pandemia, Ibaneis Rocha declarou que o embate entre governadores e Bolsonaro era “ideológico”.<sup>18</sup> A destoante forma de se interpretar o mesmo fenômeno sanitário provocou atrito institucional entre os Governos Federal e Distrital e colocou os dois representantes em lados antagônicos. De um lado, governadores e prefeitos que decidiram pela aplicação de medidas sanitárias; do outro, o então presidente da República, que menosprezava a letalidade do vírus, incentivava aglomerações, promovia desinformação (a exemplo do tratamento precoce e preventivo) e apostava no chamado “isolamento vertical” com a máxima “o Brasil não pode parar”.<sup>19</sup>

A notícia de que o então presidente da República apoiava o movimento foi recebida com alegria pela maior parte do grupo, em especial pelos coordenadores. Outros tantos apresentaram objeções à vinculação do movimento com o bolsonarismo por entenderem que se tratava de “estratégia de manobra” para a captura da pauta por um projeto político em detrimento de outro. As diferentes reações expressam uma sociedade polarizada que sofria pela falta de coordenação ante o contexto de infodemia.

No local do protesto, observei a presença de membros da assessoria de parlamentares. A impressão é de que havia a intenção de mapear o coletivo para entender se o engajamento na causa contenciosa poderia conferir capital político e notoriedade, sobretudo em um ano que antecedeu a eleição geral. Duas deputadas federais apareceram e se pronunciaram em público, Bia Kicis (PL/DF) e Paula Belmonte (Cidadania/DF),<sup>20</sup> ambas alinhadas à agenda do bolsonarismo.

---

17 Postagem e vídeo disponíveis em: <https://www.facebook.com/jairmessias.bolsonaro/videos/-agora-em-frente-à-casa-do-governador-do-distrito-federal-queremos-trabalhar/781769422741456/>. Acesso em: 16 jan. 2023.

18 Conferir em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/03/02/embate-e-ideologico-diz-ibaneis-sobre-crise-entre-bolsonaro-e-governadores.htm>. Acesso em: 16 jan. 2023.

19 Conferir em: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-defende-isolamento-vertical-sugere-que-pais-pode-sair-da-normalidade-democratica-24327038>. Acesso em: 13 jan. 2023.

20 Eleita em 2022 para o cargo de Deputada Distrital.

Ainda no local do protesto, Paula Belmonte postou em sua conta oficial no Facebook um vídeo e o seguinte texto:

Sou a favor de TODOS os cuidados necessários para que a população se proteja do coronavírus. Sou uma defensora da saúde, mas não posso me calar diante da irresponsabilidade do governador, que desativou hospitais de campanha e leitos de UTI e não preparou o DF para a segunda onda de contágio. Quem está pagando é o povo, que não tem saúde e agora vai perder os empregos. Particpei hoje de uma manifestação que teve a participação de todas as entidades que representam o setor produtivo do DF. Pedimos providências ao governador, mas ele se recusou a ouvir os empresários. **Queremos um sistema de saúde que funcione, liberdade para trabalhar e transparência na utilização dos recursos públicos**<sup>21</sup> (grifos nossos)

O primeiro *ato*, capturar, é a descrição de como o bolsonarismo conseguiu se colocar enquanto o único projeto político supostamente preocupado em ajudar os ativistas na causa contenciosa com o objetivo de introjetar sua ideologia no movimento. A partir das postagens do presidente, do uso do instrumento oficial da Secom e da aproximação de parlamentares da base do governo, as lideranças do movimento começaram a dialogar com atores mais radicalizados.

Essa aproximação trouxe visibilidade ao movimento também em outras searas, e pessoas públicas se engajaram para manifestar apoio. O senador do DF Izalci Lucas (PSDB/DF) gravou vídeos em apoio ao movimento e o jornalista Alexandre Garcia, exímio bolsonarista, utilizou de sua visibilidade pública nas mídias sociais e na televisão para destilar argumentos negacionistas anti-*lockdown*.<sup>22</sup>

Saí do protesto com a impressão de que havia um aparente diagnóstico consensual de que a crise e o fechamento do comércio são responsabilidade do governador do DF e de sua ineficiente gestão durante o primeiro ano de pandemia. A saída para a crise seria, então, cobrar que Ibaneis Rocha abrisse novos leitos de UTI e investisse no aprimoramento

---

21 Disponível em: <https://www.facebook.com/paulabelmonteoficial/videos/lockdown-nao/3649100268537535/>. Acesso em: 16 jan. 2023.

22 Um exemplo pode ser encontrado aqui: <https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/alexandre-garcia/o-presidente-pregou-contra-o-lockdown-sorta-a-nossa/>. Acesso em: 12 jan. 2023.

do sistema de saúde distrital, em vista de permitir o arrefecimento das medidas restritivas de funcionamento do comércio. Ninguém negou a doença, não menosprezou o uso de máscaras, não questionou as vacinas, tampouco insistiu em teses de “isolamento vertical” ou “imunização de rebanho”. A razoabilidade, contudo, não durou muito tempo.

## **Ato 2: Uniformizar**

Já no dia seguinte ao primeiro protesto, a narrativa de que o movimento era “apartidário” se esvaiu. A notoriedade dada ao ato por Bolsonaro e parlamentares de sua base fez com que diversos adeptos à agenda da extrema-direita procurassem o grupo para se juntar à coalizão.<sup>23</sup> Houve uma abrupta modificação nos enquadramentos até então produzidos e compartilhados: se antes, como vimos, a estratégia era cobrar do GDF uma gestão mais responsável da pandemia em vista de arrefecer os efeitos da crise e permitir a abertura do comércio, após o primeiro protesto e o ingresso massivo de novos membros, a narrativa se reestrutura para propagar teorias conspiracionistas e desinformações a respeito da eficácia de vacinas e de máscaras faciais, bem como para sustentar supostas medidas alternativas como “isolamento vertical”, “imunização de rebanho” e “tratamento precoce”.

A introjeção de conteúdo ideológico de extrema-direita causou estranheza nos participantes que se engajaram na causa contenciosa no primeiro momento. Os dissidentes não apoiavam as medidas sanitárias de fechamento do comércio, porém não acreditavam que a saída para a crise seria o investimento em medicamentos sem comprovação científica ou em teses sem embasamento empírico. Alguns decidiram reagir em prol do retorno da “neutralidade” no diagnóstico e do apartidarismo do movimento.

Uma intensa disputa interna foi travada entre os ativistas e o embate foi protagonizado por usuários que se destacaram pelo volume e frequência nas mensagens. Nascimento, Cesarino e Fonseca (2021) denominam esse fenômeno de *talkatives* para destacar os membros dos grupos que se tornam populares e adquirem certa autoridade dentro do coletivo em razão da quantidade e periodicidade de informações produzidas e compartilhadas em forma de mensagens.

---

23 O Telegram registrou o ingresso de 403 participantes nas 24 horas que sucederam a realização do primeiro protesto.

Os *talkatives* bolsonaristas foram mais eficientes em dominar a autoridade narrativa da fala. Algumas razões justificam o sucesso, como a preexistência de teorias conspiratórias consolidadas pela agenda da extrema-direita no Brasil, de modo que grande parte dos argumentos não era original, mas tão somente reprodução de um discurso fabricado. Outra vantagem é que os enquadramentos anticientíficos já estavam amplamente disseminados no Telegram e as funcionalidades da plataforma permitem a intercambialidade facilitada de conteúdo através de *encaminhamento* entre grupos e canais.

Isso resultou em um silenciamento amplo da minoria dissidente em prol da uniformização em torno da agenda bolsonarista. Os que expressassem descontentamento eram logo taxados de “infiltrados”, “esquerdistas”, “comunais”, dentre outros termos pejorativos e ofensas pessoais. Em seguida, os dissonantes eram convidados a se retirar do grupo e, quando não obedeciam, a moderação era convocada pelos participantes a exercer a retirada forçada em prol do desfazimento da entropia e do retorno da coalisão na câmara de eco. Por vezes, ativistas clamavam por uma “faxina” no grupo para identificar e banir os dissonantes e evitar o pluralismo ideológico.

Após a finalização da etnografia e quando realizei as entrevistas com os moderadores, percebi um alinhamento entre a visão de mundo destes com o bolsonarismo. Todos os entrevistados são homens<sup>24</sup> e se autodenominam em seus perfis oficiais como “cristãos”, “pró-família” e “patriotas”. Essa pesquisa não consegue responder se a combinação dos afetos entre líder e seguidores é anterior ao movimento contra o “*lockdown*”, ou se a afeição foi produto da mobilização coletiva.

O que ocorreu foi a captura da causa contenciosa para a implementação da agenda bolsonarista em nível discursivo. O segundo *ato* é denominado como uniformizar e expressa o processo de homogeneização da composição do movimento opositorista do “*lockdown*” em prol da narrativa da extrema-direita. Os enquadramentos diagnósticos foram modificados e o *inimigo comum* (causador da crise) deixou de ser, tão somente, o governador do DF e passou também a abarcar as instituições de produção científica, a mídia, a democracia liberal e outros opositores do reacionarismo (von Bülow; Abers, 2022).

---

24 Identifiquei uma moderadora mulher. Entrei em contato para tentar conseguir uma entrevista, mas nunca obtive retorno. É preciso lembrar que o objeto de estudo envolve uma ideologia política que é abertamente contra a ciência e contra as universidades.

A instituição da coesão interna permitiu a elaboração de enquadramentos prognósticos baseados no negacionismo e no antagonismo bolsonearista. Fonseca, Ribeiro e Nascimento (2022, p. 533) denominam de “ciência patriótica” o modelo alternativo à ciência convencional construído pela extrema-direita brasileira para deslegitimar as produções técnicas e propagar conspiração negacionista e desinformação. Para os autores, existe um processo de “institucionalização da ignorância” que constrói limites entre o que os apoiadores do então presidente consideram como ciência e não ciência (Fonseca; Ribeiro; Nascimento, 2022, p. 533-534).

Esse processo de limitação da legitimidade seria resultado de duas práticas complementares: a invalidação da ciência tradicional; e a mobilização coletiva da confiança em prol do “modelo alternativo de ciência”, chamado pelos autores de “ciência patriótica” (Fonseca; Ribeiro; Nascimento, 2022, p. 533, 545). Isso significa validar o chamado “tratamento precoce”, a “imunidade de rebanho” e o “isolamento vertical” como alternativas ao “*lockdown*”; ao passo que nega a eficácia das vacinas e das medidas sanitárias (von Bülow; Abers, 2022).

Após a unificação ideológica, o movimento anti-*lockdown* no Distrito Federal adotou a cartilha da ciência patriótica e passou a produzir enquadramentos prognósticos para difundir duas ideias centrais: a primeira para criar enfoque negativo em relação ao governador do DF; e a segunda para evidenciar que a escolha técnico-política de determinar o fechamento do comércio e a restrição de circulação de pessoas não era a mais viável e prejudicava, sobremaneira, os empresários, trabalhadores e fornecedores, sendo imperiosa a substituição pelas chamadas “medidas alternativas”. No primeiro caso, os esforços foram centrados para construir a imagem de um governo local tirano, antidemocrático e corrupto que só se importava em satisfazer os interesses da elite política em detrimento do povo trabalhador que paga impostos e contribui para o regime de regalias usufruídas pelos políticos. Por consequência, o governador do Distrito Federal foi alvo de ataques morais pelos ativistas que entendiam que a desmoralização social do político poderia abrir espaço para a ascensão de novos atores mais alinhados aos valores da extrema-direita.

## Imagens 1 a 4: Enquadramentos anti-establishment.



Na da esquerda, Ibaneis acusado de tirania; em seguida, a convocação para um protesto; a terceira imagem mostra a polícia prendendo um comerciante enquanto pessoas armadas transitam livremente; e, na da direita, políticos e funcionários públicos lucram com o *lockdown* às custas do povo.

Fonte: produção dos ativistas no Telegram e organização do pesquisador.

A segunda estratégia central de enquadramentos prognósticos se delineou para a proposição de alternativas que, na visão do movimento, seriam suficientes para substituir as restrições sanitárias adotadas pelo governo local. Os principais exemplos de caminhos alternativos pediam pela: (i) abertura de mais leitos de UTI; (ii) ampliação do acesso ao chamado “tratamento precoce” e “tratamento preventivo”; (iii) investigação da corrupção no sistema de saúde do DF; e (iv) adoção do “isolamento vertical” de faixas etárias avançadas e de pessoas com comorbidades.

A disputa de narrativas passou a ser centralizada em criar contra-argumentos ao que sustentava a ciência tradicional e reforçar teorias conspiratórias produzidas pelo ecossistema da extrema-direita. Em meio à multidão de gente infectada, hospitalizada, indo a óbito e sendo sepultada, a solução era afirmar que “as mortes eram fabricadas”, que os “caixões estavam vazios” e as “UTIs desocupadas”.

O negacionismo se moveu a partir da mobilização dos afetos dos ativistas. Vídeos provocativos estimulavam os apoiadores a invadirem os hospitais para gravar e provar que estavam vazios e que a farsa da superlotação não passava de conspiração de políticos da esquerda e da mídia tradicional.<sup>25</sup> Também eram frequentes os relatos de pessoas que supostamente

25 O então presidente Bolsonaro incitou a população a invadir hospitais para constatar se realmente os leitos de UTI estavam sobrecarregados. Isso provocou uma onda de entradas à força no SUS por apoiadores. Ver: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/06/bolsonaro-estimula-populacao-a-invadir-hospitais-para-filmar-oferta-de-leitos.shtml>. Acesso em: 13 jan. 2023.

foram curadas da doença com o uso de medicamentos sem eficácia e a roupagem científica foi utilizada para espalhar desinformações de que cientistas publicaram estudos mostrando a suposta eficácia da hidroxicloroquina.

Para deslegitimar qualquer ato governamental de restrição à circulação de bens e pessoas, os enquadramentos afirmavam que o “*lockdown* matava CNPJs” e “colocava o povo em extrema miséria”. Que estava sendo muito mais prejudicial ficar em casa do que potencialmente ser infectado porque o povo estava morrendo de fome e passando necessidades. As narrativas eram bastante apoiadas nas declarações do então presidente Jair Bolsonaro, que adotou o bordão “fique em casa, a economia a gente vê depois”<sup>26</sup> como argumento para imputar a culpa da crise econômica nos outros entes federados e nos demais poderes da República.

Com isso, a circulação de conteúdo produzido a partir das falas do então presidente era comum e corriqueira, sobretudo para se atribuir o *status* de autoridade, o qual era manifestado a partir de palavras de ordem no estilo “confiem no capitão, ele sabe a melhor forma de nos guiar”.

O ato de unificar tinha como objetivo introjetar elementos da narrativa da extrema-direita dentro da consciência política dos participantes do grupo a partir da mobilização de emoções, sentimentos e fragilidades por eles enfrentadas em determinado momento. Ao invés de pressionarem o Governo Federal por mais auxílio para que as pessoas pudessem permanecer protegidas por período suficiente em suas casas, os ativistas se juntaram às vozes do presidente Bolsonaro e de seus apoiadores para declarar a cisão ideológica com os inimigos comuns do bolsonarismo.

Novamente a racionalidade neoliberal do bolsonarismo foi utilizada para imputar no indivíduo empresário a responsabilidade pelo seu próprio sustento. Com isso se defende a narrativa de que os efeitos da crise são resultados do “*lockdown*” e não da péssima gestão do Estado para controlar a crise sanitária. Os indivíduos imbuídos na agenda bolsonarista isentam o líder de qualquer responsabilidade e o *outro* (inimigo comum) passa a ser a fonte da crise econômica.

Os enquadramentos prognósticos visaram explorar gatilhos emocionais em prol de uma mobilização coletiva para imputar ao cidadão a

---

26 O levantamento realizado por Luigi Mazza e Renata Buono para a *Revista Piauí* identificou que o bordão foi utilizado por Bolsonaro em mais da metade das *lives* realizadas pelo então presidente durante a pandemia. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/nas-bolsolives-golpismo-e-obsessao-por-lula/>. Acesso em: 13 jan. 2023.

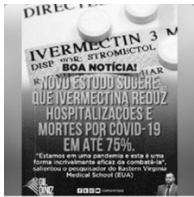
responsabilidade por clamar por adoção de medidas alternativas ao fechamento do comércio, mesmo que isso representasse defender tratamentos ineficazes e colocar a própria vida em risco em aglomerações. Tais sentimentos eram mobilizados para provocar medo, pânico, ânsia e revolta para que fosse acentuada a polarização e para a consolidação do argumento de que o “*lockdown*” seria medida injusta que só beneficiaria os “parasitas do Estado”, a saber: funcionários públicos, políticos e membros da grande mídia. As narrativas operavam na perspectiva de combater um *inimigo interno* – o outro que não se encaixasse na agenda bolsonarista.

O ato de uniformizar resultou na construção de um grupo extremamente coeso e homogêneo, obstinado a criar mecanismos de ativismo pandêmico contra a política de restrição sanitária no DF, mas que também se estendeu para articular nos enquadramentos a pauta do bolsonarismo em prol de uma “ciência patriótica” (Fonseca; Ribeiro; Nascimento, 2022). Portanto, a pauta moral ultraconservadora, neoliberal, xenofóbica, iliberal e antirrepublicana também foi comumente tangenciada em prol de um ativismo pandêmico reacionário.

A partir da disseminação em massa de conteúdo da direita extrema e da incitação cotidiana de antagonismos e conspirações, a comunidade passou a dividir mais traços de identificação e pertencimento, na medida em que todos se sentiam parte de um projeto político maior que ultrapassava a pauta do *lockdown*. Portanto, a uniformização é o processo de integração total dos atores com as causas contenciosas abarcadas pelo guarda-chuva da extrema-direita, o que permitiu que ativistas que tenham se aproximado do grupo tão somente para manifestar contra o “*lockdown*” agora permaneçam por acreditarem que existe uma “ordem mundial comunista” que pretende dominar o país.

Nessa empreitada, as mídias desinformativas e os membros influenciadores (*talkatives*) foram essenciais para promover a circulação em massa de conteúdo conspiracionista, o que provocou a criação de uma câmara de eco em prol da consolidação de uma identidade coletiva radical que acredita e veementemente endossa a cartilha conspiracionista e negacionista (Recuero *et al.*, 2020).

Imagens 5 a 11: Exemplos de enquadramentos “guarda-chuva” da extrema-direita utilizados pelo grupo para criticar o *lockdown*.



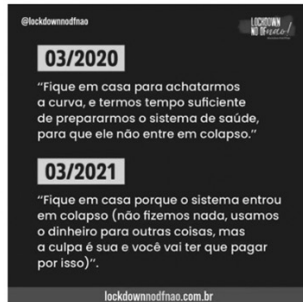
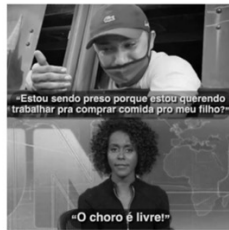
DF não faz tratamento precoce - infelizmente com o propósito de roubar mais com os leitos de UTIs etc inclusive no site do GDF o médico responsável HBase eh tão cínico ao ponto de falar que eh FAKE NEWS sua eficácia !! Pago pela BIGPHARMA A Hidrocloroquina tem evidência 1A (melhor que as vacinaslixos) edited 18.00

Município do Rio Grande do Norte Zera óbitos por covid usando tratamento precoce com ivermectina.

<https://criticanacional.com.br/2021/03/18/municipio-do-rio-grande-do-norte-zera-obitos-por-covid-usando-tratamento-precoce-com-ivermectina/>



Critica Nacional  
Município do Rio Grande do Norte Zera Óbitos Por Covid Usando Tratamento Precoce - por analista na e paulo emilio O município de Maxanguape (RN) não registrou nenhum óbito e não teve nenhum caso de UTI em urgência devido à covid desde o



No quadrante da esquerda, defende-se o tratamento precoce; no meio, críticas à jornalista; na direita, apelos provocativos em razão da crise econômica.

Na prática de ativismo e no conteúdo do estilo narrativo, estão presentes vários elementos da comunicação populista, em especial a criação de reducionismos e antagonismos que, de acordo com Dias, von Bülow e Gobbi (2021), podem ser dois mecanismos de enquadramento extremamente eficazes para produzir unidade em situações de mobilização que envolvem atores heterogêneos. O reducionismo seria a estratégia de subsumir queixas diferentes a uma única causa/fator e o antagonismo a estratégia de criar dicotomia para criar dois grupos rivais (nós × eles) (Dias; von Bülow; Gobbi, 2021, p. 2).

A estratégia narrativa se vale dos dois enquadramentos, já que reduzem e culpam todos os problemas e dificuldades ocasionados pela pandemia às medidas de restrição de circulação de pessoas e bens; ao mesmo tempo que apostam na rivalidade de antagonismos para a construção de suas agendas de ativismo, rivalizando não só o “povo trabalhador vs. o governador tirano”, mas também o presidente Bolsonaro × o governador Ibaneis.

Logo, para sustentar a superioridade da crise econômica em detrimento da crise sanitária e, assim, justificar a reabertura do comércio, foi preciso apostar em uma narrativa baseada em mais malefícios do que benefícios nas medidas sanitárias aplicadas pelo GDF. A construção de narrativas teve como base influenciadores, cientistas, médicos e autoridades políticas que construíram redes de desinformação para relativizar os efeitos do vírus e defender tratamentos e medidas de isolamento sem eficácia comprovada (ver Machado *et al.*, 2020; Nascimento; Cesarino; Fonseca, 2021).

O processo de uniformização tem por objetivo, também, quebrar a barreira da inércia da participação dos ativistas, tirando-os da posição de mero consumidores do conteúdo e colocando-os na posição de protagonistas responsáveis pelo futuro do país. Como se verá, o objetivo final do bolsonarismo era conseguir apoio e participação em suas causas contenciosas, seja *in loco* nos protestos ou tão somente no campo da batalha de narrativas digitais. O que se pretendeu foi insuflar o ecossistema em busca de legitimidade das pautas, quase sempre a partir da invocação do art. 1º da Constituição, que diz que “todo o poder emana do povo”.

### **Ato 3: Radicalizar**

Após a unificação do grupo na agenda bolsonarista e a construção de um ativismo pandêmico negacionista, o terreno estava assentado para a promoção da conversão total dos indivíduos à pauta radicalizada. Se, no princípio, o movimento surgiu com a causa contenciosa de protestar contra a medida sanitária de restrição do comércio, o ecossistema da extrema-direita fez com que as pautas tangentes do presidente da República também se tornassem presentes entre os apoiadores.

O terceiro *ato*, radicalizar, é a descrição de como um grupo anti-*lockdown* começou a produzir ativismo iliberal, antidemocrático, preconceituoso e intolerante, sendo que a causa contenciosa original nada tinha, em tese, conexão com essa parte mais radical da agenda da extrema-direita.

Novamente os afetos foram explorados, porém agora não mais para sustentar que o “*lockdown*” provocaria miséria, falência e desemprego, mas sim para argumentar a existência de uma suposta “nova geopolítica global” que está tentando infiltrar o comunismo no Brasil e que Jair Bolsonaro seria a única salvação para que o povo continue livre. Com o avançar do tempo e a queda paulatina das restrições, houve uma metamorfose da causa

contenciosa que passou a ser, nas palavras dos ativistas, “a luta por um Brasil livre e de direita”.

Assim, a agenda do movimento se uniu ao bolsonarismo *lato sensu* e ao ciclo de protestos, reivindicações e enquadramentos espalhados e compartilhados por esses atores no decorrer do ano de 2021. Os idealizadores do movimento anti-*lockdown* se alinharam com organizadores de outros movimentos pró-Bolsonaro fora do Distrito Federal para a construção de uma coalizão favorável à agenda da extrema-direita.

No dia 29/03, o movimento anti-*lockdown* se juntou a outros grupos bolsonaristas para promover o que eles chamaram de “a maior manifestação que Brasília já viu, com mais de 300 ônibus vindos de vários lugares do país”. No convite se dizia: “empresários e trabalhadores do DF se juntam aos do Brasil em busca de socorro certo contra o *lockdown*” e ao fundo uma imagem de polarização entre Ibaneis Rocha e Jair Bolsonaro.

Imagem 12: convite para o protesto realizado na Esplanada dos Ministérios no dia 29/03. Na foto, um nítido antagonismo entre governador e presidente.



Fonte: Compartilhado pelo movimento em redes públicas e organização do pesquisador.

A união dos ativistas em um coletivo amplo foi a chave para a criação da sensação de pertencimento a uma causa com propósito capaz de impactar todo o Brasil e que seria decisiva para as futuras gerações. A todo momento, os manifestantes recebiam desinformações conspiracionistas sobre a existência de uma “guerra cultural” entre a esquerda corrupta, depravada, pedófila e comunista, *versus* a direita patriota, honesta, pró-família e cristã.

Foi nesse contexto que os enquadramentos motivacionais desempenharam seu papel de convencer os atores da imprescindibilidade da participação em prol de uma nação livre de comunistas que querem depravar as crianças com agendas de gênero e identitárias. A radicalização foi o processo de transformar uma pauta anti-*lockdown* em uma agenda reacionária e intolerante.

Para que os enquadramentos motivacionais cumpram com o seu propósito, é preciso que sejam mobilizados sentimentos, sonhos e anseios dos ativistas para que se busque a construção de práticas prefigurativas voltadas à modulação da sociedade que pretendem construir (Fians, 2022). Nesse sentido, é preciso que haja a difusão de consciência de que o engajamento em prol da causa é necessário para ter o efeito de mudança pretendido, sob pena de que toda a coletividade sofra pelas consequências da falta de participação integral dos grupos sociais insatisfeitos.

No caso presente, foram mobilizados pesadelos, ansiedades e pânicos morais encartados na agenda da extrema-direita global, sobretudo associados às pautas morais e religiosas, bem como ao contexto econômico de crise. Preconceitos foram mobilizados para viabilizar enquadramentos xenofóbicos, racistas e fundamentalistas em prol de reivindicações que tutelavam a erosão da democracia e a ascensão de um Estado totalitário baseado no controle dos indivíduos, no militarismo cristão e nas políticas de austeridade neoliberais.

Sem qualquer conexão com as pautas iniciais do anti-*lockdown*, após o ato de radicalizar os ativistas estavam clamando pelo *impeachment* de ministros do STF, por intervenção militar, pela cassação da concessão pública a veículos da mídia, pela imposição de medidas de censura, pela criminalização de opositores e pela implementação de um Estado totalitário com Jair Bolsonaro na Presidência. Tudo isso sob o fundamento de se combater a suposta ameaça comunista que se instaurava no Brasil.

Ao final do movimento, os que ativamente remanesceram tornaram-se bolsonaristas. O ativismo pandêmico em três atos foi bem-sucedido não

só para tutelar o fim da medida de restrição do comércio, mas também para espalhar os sintagmas da extrema-direita e fazer novos apoiadores incondicionais do presidente Bolsonaro.

### **Considerações finais**

No Distrito Federal, um movimento liderado por empresários foi mobilizado para protestar e se opor às medidas sanitárias de restrição do funcionamento do comércio e de circulação de pessoas, denominada de “*lockdown*”, durante o ano de 2021. Os ativistas mobilizaram e criaram um imponente grupo de seguidores em mídias sociais e aplicativos de mensagens, ultrapassando os 25 mil apoiadores.

Durante as fases do desenvolvimento das ações e de formulação das causas contenciosas e das estratégias de ativismo, houve a metamorfose da pauta por meio de um ativismo pandêmico em três *atos*. Os verbos capturar, uniformizar e radicalizar pretendem exprimir como um grupo anti-*lockdown* no DF foi atraído ao epicentro da cosmovisão do bolsonarismo e conseguiu formar novos apoiadores ao então presidente, mesmo diante da maior crise sanitária do século.

A partir de técnicas de etnografia multissituada e do acompanhamento focalizado nos ambientes internos de organização dos ativistas, foram identificados mecanismos que se alinham aos processos de enquadramento diagnóstico, prognóstico e motivacional apresentados pela literatura clássica de movimentos sociais. Como resultado, o movimento garantiu a efetiva participação dos simpatizantes na construção de causas contenciosas e de práticas prefigurativas.

O capítulo identifica os momentos de evolução e intensificação das fases do ativismo a partir do destacamento de elementos inerentes a cada situação específica durante a crise sanitária. À medida que o governador do DF, assessorado pela área técnica e pressionado por atores econômicos da capital do País, desmobilizou medidas de restrição, o grupo comemorou na intensidade que se celebra um triunfo coletivo.

Com a retirada de todas as restrições, o grupo permaneceu ativo e os idealizadores aproveitaram o engajamento que conseguiram nas redes para fundar um novo projeto, que se propõe a difundir ideias de extrema-direita, ligadas à pauta econômica e de costumes, na Capital Federal. Também, durante as eleições-gerais de 2022, um dos moderadores se aproveitou da

popularidade que angariou durante o período pandêmico para se lançar candidato a deputado distrital pelo Partido Social Cristão (PSC), tendo utilizado a plataforma para alavancar sua imagem. No final, mesmo não tendo sido eleito, restou consolidado o capital político.

## Referências

ABERS, R. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian state. *Latin American Politics and Society*, v. 61, p. 21-44, 2019.

ABERS, R.; VON BÜLOW, M. Solidarity during the pandemic in Brazil: creative recombinations in social movement frames and repertoires. In: FERNANDEZ, M.; MACHADO, C. (ed.). *COVID-19's political challenges in Latin America*. Latin American Societies. Springer, Cham, 2021. p. 87-101.

BENFORD, R. D.; SNOW D. A. Framing processes and social movements: an overview and assessment. *Annu. Rev. Sociol.*, v. 26, p. 611-639, 2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Esclarecimento sobre decisões do STF a respeito do papel da União, dos estados e dos municípios na pandemia. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=458810&ori=1>. Acesso em: 11 jan. 2023.

BRATICH, J. Give me liberty or give me covid!: anti-lockdown protest as necropopulist downsurrency. *Cultural Studies*, v. 35, n. 2-3, p. 257-265, 2021.

CESARINO, L. *Mundo do avesso: verdade e política na era digital*. São Paulo: Ubu Editora, 2022.

DIAS, T.; VON BÜLOW, M.; GOBBI, D. Populist framing-mechanism and the rise of right-wing activism in Brazil. *Latin American Politics and Society*, Published Online, p. 69-92, 2021.

FELDMANN, D.; LERO, C.; MISRA, D.; GAGYI, Á.; GEROC, T.; CAN OZEN, I. The pandemic as an opportunity. In *The radical right: politics of hate on the margins of global capital*. Studies in Critical Social Sciences Series, v. 237, p. 173-199, 2023.

FIANS, G. Prefigurative politics. *Cambridge Encyclopedia of Anthropology*, 2022. DOI: <https://doi.org/10.29164/22prefigpolitics>.

FONSECA, P. F. C.; RIBEIRO, B. E.; NASCIMENTO, L. F. Demarcating patriotic science on digital platforms: covid-19, chloroquine and the institutionalisation of ignorance in Brazil. *Science as Culture*, p. 1-25, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1080/09505431.2022.2105691>

GAMSON, W. Constructing social protest. In: JOHNSTON, H.; KLANDERMANS, B. *Social movements and culture*. Minnesota: University of Minnesota Press, 1995. p. 85-106.

LACLAU, E. *A razão populista*. São Paulo: Cinco Estrelas, 2013.

LOREY, I. *State of insecurity*. London: Verso, 2015.

MACHADO, C. et al. *Ciência contaminada: analisando o contágio de desinformação sobre coronavírus via Youtube*. São Paulo: LAUT, 2020.

MUDDE, C. *Populist radical right parties in Europe*. New York: Cambridge University Press, 2007.

MUDDE, C. Populism in Europe: an illiberal democratic response to undemocratic liberalism. *Government and Opposition: An International Journal of Comparative Politics*, v. 56, n. 4, p. 577-597, 2021.

NASCIMENTO, L.; CESARINO, L.; FONSECA, P. “Quando se está morrendo afogado, até jacaré é tronco para se agarrar”: cloroquina e médicos em grupos de direita no Telegram. *Séries Lavits*, covid-19, out. 2021. Disponível em: [https://lavits.org/lavits\\_covid19\\_22-quando-se-esta-morrendo-afogado-ate-jacare-e-tronco-para-se-agarrar1-cloroquina-e-medicos-em-grupos-de-direita-do-telegram/](https://lavits.org/lavits_covid19_22-quando-se-esta-morrendo-afogado-ate-jacare-e-tronco-para-se-agarrar1-cloroquina-e-medicos-em-grupos-de-direita-do-telegram/). Acesso em: jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE (OPAS). *Entenda a infodemia e a desinformação na luta contra a covid-19*. Brasil, 2020.

PLEYERS, G. The Pandemic is a battlefield. Social movements in the COVID-19 lockdown. *Journal of Civil Society*, v. 16, n. 4, p. 295–312, 1 out. 2020.

RECUERO, R. et al. Polarização, hiperpartidarismo e câmaras de eco: como circula a desinformação sobre covid-19 no Twitter. *Revista Contracampo*, 2020, preprint.

RENNÓ, L.; AVRITZER, L.; CARVALHO, P. D. de. Entrenching right-wing populism under covid-19: denialism, social mobility, and government evaluation

in Brazil. Seção Especial: A Ciência Política frente à crise do COVID-19. *Revista Brasileira Ciência Polítítica*, n. 36, 2021.

SANTOS, F. L. B. dos. Understanding the myth: Bolsonaro's Brazil. In *The radical right: politics of hate on the margins of global capital*. Studies in Critical Social Sciences Series, v. 237, p. 123-150, 2023.

SENADO FEDERAL. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia. 26 de outubro de 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2441&tp=4>. Acesso em: jul. 2023.

VON BÜLOW, M.; ABERS, R. Denialism and populism: two sides of a coin in Jair Bolsonaro's Brazil. *Government and Opposition*, Published Online, p. 1-19, 2022.

VON BÜLOW, M.; GOBBI, D.; DIAS, T. O conceito de ativismo digital: uma agenda para além das fronteiras entre sistema político e sociedade civil. In: TATAGIBA, Luciana; ALMEIDA, Debora; GURZA LAVALLE, Adrian; SILVA, Marcelo (org.). *Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências*. Porto Alegre: Zouk, 2022. p. 307-326.

VON BÜLOW, M.; DIAS, T. O ativismo de *hashtags* contra e a favor do *impeachment* de Dilma Rousseff. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 120, p. 5-32, dez. 2019.

# “NÃO SOU ANTIVACINA, SOU PRÓ-LIBERDADE!”: O ATIVISMO CONTRA O PASSAPORTE SANITÁRIO NA PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL

Matheus Baccarin

## Introdução

“Bolsonaro, não vacinado, come pizza na calçada em Nova York” foi a manchete do jornal francês *France 24*, no dia 20 de setembro de 2021.<sup>1</sup> “Não vacinado e provocador, Bolsonaro rebate críticas em seu discurso nas Nações Unidas”, publicou o *The New York Times*, em 21 de setembro.<sup>2</sup> “Não seja um Bolsonaro, se vacine”, disparou no Twitter<sup>3</sup> o prefeito de Nova York, Bill de Blasio, após a passagem de Bolsonaro pela cidade. Essa sucessão de notícias é sintomática: Bolsonaro é percebido internacionalmente não apenas como um populista de extrema-direita e negacionista, mas também como um líder antivacina.

Este capítulo contribui para os debates mais amplos sobre o papel da extrema-direita e do negacionismo durante a pandemia de covid-19, ao analisar o ativismo contra o passaporte vacinal, ou sanitário, no Brasil, entre os anos de 2021 e 2022. Ser contra o passaporte sanitário é opor-se à obrigatoriedade da vacinação para a covid-19, tanto para adultos, como para, sobretudo, adolescentes e crianças. Este estudo de caso ajuda a entender de forma mais ampla o mosaico de enquadramentos discursivos e

---

1 “*Unvaccinated Bolsonaro eats pizza on New York sidewalk*”. Disponível em: <https://www.france24.com/en/live-news/20210920-unvaccinated-bolsonaro-eats-pizza-on-new-york-sidewalk>. Acesso em: 31 mar. 2023.

2 “*Unvaccinated and defiant, Bolsonaro pushes back against criticism in his U.N. speech*”. Acesso em: 31 mar. 2023.  
Disponível em: <https://www.nytimes.com/2021/09/21/world/americas/bolsonaro-covid-vaccine-un.html>. Acesso em: 31 mar. 2023.

3 “*Don't be a @jairbolsonaro, be a #HarryAndMeghan. Get vaccinated: http://nyc.gov/vaccine-finder*”. Disponível em: <https://twitter.com/NYCMayor/status/1441157213649874948?s=20>. Acesso em: 31 mar. 2023.

práticas ativistas que compõem a (extrema) direita brasileira, em especial a bolsonarista.

O contexto da pandemia propiciou que grupos de direita desenvolvessem suas pautas, e a rejeição à vacinação obrigatória foi uma delas. Os atores têm a sua visão de como a política pública da imunização (não) deveria ser executada e tentaram influenciá-la. Em muitos casos, não foram contra a vacinação da covid-19 em si, mas contra a implementação do passaporte sanitário, que é uma maneira de estimular a adesão à política pública. Nesse sentido, podemos entender que a pauta antipassaporte sanitário foi lida como uma oportunidade política para atores de direita, alinhados às ideias de Bolsonaro e a ideologias como o conservadorismo, o libertarianismo e o neoliberalismo. Esses atores entendem a defesa das liberdades individuais – no caso, a de escolher se vacinar ou não – como mais importante que a busca por um “bem coletivo” (Entrevistas 3, 6, 20, 23) (Jost, 2017).

Com a implementação da exigência do cartão de vacinação, somente as pessoas vacinadas poderiam entrar em estabelecimentos, prédios públicos e retomar atividades que foram suspensas por conta dos riscos de contágio do novo coronavírus. Em um cenário de transmissão alta do vírus causador da covid-19, as vacinas, que dependem da adesão coletiva, tornaram-se a principal esperança para evitar o adoecimento dos membros de uma sociedade. Com isso, o tema das vacinas atraiu, desde o início da pandemia, grande atenção de toda a sociedade e do poder público.

A sociedade brasileira possui uma forte cultura de imunização (Hochman, 2011), percebida a partir do sucesso das campanhas de vacinação coordenadas pelo Programa Nacional de Imunizações (PNI), criado em 1973. Nesse contexto de eficiência e eficácia da política pública, os grupos antivacina nunca tiveram grande expressão no Brasil. No entanto, os dados do PNI mostram que, pelo menos desde 2013, a cobertura vacinal para crianças e adolescentes tem caído e, em alguns casos, está abaixo da meta do Ministério da Saúde (Cruz, 2017). Uma das causas apontadas para essa baixa é a circulação de boatos e desinformação *online* sobre as vacinas, mesmo antes da pandemia (Garcia, 2017; Sato, 2018).

Apesar da importância desse debate sobre as insidiosas “notícias falsas”, a hipótese que orienta este capítulo é que a rejeição às vacinas não é apenas um problema de desinformação, mas também de crença em ideologias políticas. O objetivo é, portanto, analisar a conexão entre as ideologias políticas de direita e o ativismo contra a vacinação obrigatória no

Brasil. Mais especificamente, busco examinar a relação entre ativistas da sociedade civil, adeptos de ideologias de direita, e parlamentares eleitos, também situados nesse mesmo espectro político, no nível municipal, estadual e federal. Considerando que os parlamentares vocalizam demandas dos representados e possuem maior acesso ao Executivo para intermediar relações com a sociedade civil, o capítulo é norteado pela seguinte pergunta de pesquisa: qual é a relação entre parlamentares de direita e o ativismo contra a obrigatoriedade da vacina para covid-19 no Brasil?

Os dados da pesquisa foram coletados a partir da realização de 42 entrevistas semiestruturadas, sendo 28 com ativistas da sociedade civil e 14 com representantes eleitos para casas legislativas nos três níveis federativos, de dezembro de 2021 a abril de 2022. De maneira complementar, o trabalho conta com dados colhidos em 5 eventos, nos quais pudemos utilizar a técnica da observação participante: 2 cursos de formação *online* contra o passaporte sanitário, em janeiro de 2022, e 3 protestos presenciais realizados em Brasília, em janeiro e fevereiro de 2022. Esse período de coleta dos dados foi marcado por atos de mobilização contra a exigência de passaportes vacinais em órgãos públicos, como universidades, e foi também situado no início da campanha de imunização contra a covid-19 para crianças, o que suscitou ainda mais rechaço por parte de ativistas hesitantes em relação às vacinas.

O texto está dividido em seis seções, para além desta introdução: uma rápida discussão sobre ideologias políticas e ativismo de direita, seguida pela seção que explica a metodologia; outra sobre o perfil dos entrevistados; depois uma que discute os enquadramentos identificados; e a quinta, que aborda a articulação entre ativistas e a classe política. Depois, apresento as considerações finais, que revisam os principais achados e traçam algumas ponderações.

### **“Bolsonaro é um defensor das nossas liberdades”: Ideologias políticas e ativismo**

As ideologias políticas são definidas como um “conjunto de crenças sobre a ordem adequada da sociedade e como ela pode ser alcançada” (Erikson; Tedin, 2003, p. 64), e, portanto, sobre como os problemas coletivos devem ser resolvidos (Jost *et al.*, 2009, p. 309). Essas crenças são compartilhadas socialmente e podem ser resultado tanto de processos de

socialização feitos a nível *top-down*, a partir da influência das elites políticas, como também a nível *bottom-up*, por meio de motivações psicológicas (Jost *et al.*, 2009, p. 308).

Esses esquemas mentais operam como “lentes” e podem abarcar as dimensões da filiação política, mais ligada ao voto; da identidade política (ser progressista ou conservador, por exemplo); e também dos valores, como igualdade e revolução *versus* hierarquia e tradição (Swigart *et al.*, 2020, p. 4). Por conseguinte, as ideologias podem influenciar ações estratégicas dos indivíduos e impactar também a formação de suas identidades pessoais e coletivas. Segundo Mason (2018), a identidade ideológica é construída através de um processo de inclusão e exclusão que diferencia entre “nós” e “eles” (liberais em oposição aos conservadores, por exemplo).

Diferentes movimentos sociais e grupos ideológicos enquadram, à sua maneira, a realidade política na qual estão imersos. Segundo a definição de Entman (1993), “enquadrar é selecionar alguns aspectos de uma realidade percebida e torná-los mais salientes em um texto comunicativo, de tal forma que se promova uma específica definição de problemas, interpretação causal, avaliação moral ou recomendação de tratamento” (1993, p. 52). Em consonância com as organizadoras deste livro (cf. a introdução), os enquadramentos de ação coletiva, de forma específica, são entendidos como “conjuntos relativamente coerentes de crenças e significados orientados para a ação que legitimam e inspiram campanhas e atividades de movimentos sociais” (Snow; Vliegenthart; Ketelaars, 2019, p. 395). Dependendo de como atores políticos e midiáticos enquadram determinado evento, é possível influenciar a opinião pública e formar percepções sobre diferentes causas. Benford e Snow (2000) defendem que, para os movimentos sociais, enquadrar é um trabalho de produção de significados e sentidos acerca da realidade. Os enquadramentos são então essenciais para a formação de identidades coletivas e para a motivação dos membros de um movimento.

A literatura recente produzida sobre a crise do novo coronavírus tem apontado para os vínculos entre ideologias políticas e (não) adesão às medidas de combate à doença (Calvo; Ventura, 2021; Ajzenman *et al.*, 2021). No que se refere às vacinas, a adesão à imunização em diferentes países tem também sido afetada por preferências ideológicas anteriores à pandemia.

O conceito de ativismo, central para esta pesquisa, é aqui compreendido como a “busca de oportunidades para se defender causas contenciosas” (Abers, 2019, p. 23). Essa definição abarca tanto atores da sociedade

civil como também burocratas e atores eleitos e, portanto, é adequada para pensarmos diferentes fenômenos que envolvam uma pluralidade de atores, como é o caso do ativismo aqui estudado. Argumentamos que, no caso do ativismo contra o passaporte vacinal, houve a percepção de atores alinhados ao bolsonarismo de que a pandemia ofereceria a oportunidade de questionar autoridades científicas entendidas como opositoras ao então presidente, bem como a imprensa e seus jornalistas e decisões políticas de governadores e prefeitos, cujas medidas de distanciamento social, necessárias para a contenção do contágio, Bolsonaro atacou em diferentes ocasiões (Fernandez *et al.*, 2020; Ajzenman *et al.*, 2021).

Benjamin Ruisch *et al.* (2021, p. 797) entendem que a pandemia se tornou um evento que permitiu examinar com clareza a divisão ideológica em uma sociedade. Assim, indivíduos de ideologia conservadora tendem a ser mais suscetíveis à crença em teorias da conspiração (Van Der Linden; Panagopoulos; Roozenbeek, 2020), inclusive em relação à pandemia (Ruisch *et al.*, 2021). Os dados também mostram que há uma relação entre conservadorismo e menor confiança na ciência (Ruisch *et al.*, 2021, p. 808).

As atitudes dos cidadãos em relação à pandemia foram influenciadas pelas elites políticas e por especialistas da medicina e da ciência (Ruisch *et al.*, 2021). Ademais, no que tange à busca por informações, os indivíduos tendem a preferir notícias que estão alinhadas com suas próprias posições no espectro ideológico (Arceneaux *et al.*, 2013 *apud* Ruisch *et al.*, 2021). Nesse sentido, a imprensa hegemônica e o jornalismo profissional têm sido colocados em xeque por líderes e movimentos populistas de direita e passam a ser encarados como fraudulentos em contraste “à verdade e a liberdade de expressão das redes” (Cesarino, 2020).

No caso do ativismo contra a vacina obrigatória, o Estado, sob a gestão de Bolsonaro, não se fechou, mas recebeu novos atores. Dentre estes, estão médicos que ganharam fama durante a pandemia ao defenderem religiosamente os medicamentos do chamado kit-covid, como a cloroquina e a ivermectina para o tratamento precoce ou preventivo da doença, mesmo após a publicação de pesquisas que atestaram que não havia eficácia no seu uso para a covid-19 (Nascimento; Cesarino; Fonseca, 2020). Muitos desses médicos se aproximaram de parlamentares e ativistas e passaram a questionar, posteriormente, a segurança ou necessidade das vacinas. Essas diferenças ideológicas mostram o tamanho do desafio de desenvolver uma comunicação pública sobre saúde, como no caso de uma campanha de

vacinação (Domingues, 2021), que seja clara, convincente e alcance o máximo possível de cidadãos de um país.

### **Entre observações participantes e entrevistas**

Para alcançar os objetivos da pesquisa neste estudo de caso, realizei observações participantes e entrevistei parlamentares e ativistas que expressaram publicamente sua opinião contrária à obrigatoriedade das vacinas contra a covid-19. A primeira entrevista foi realizada no dia 1º de dezembro de 2021 com um deputado federal (MS). A partir do dia 3 de janeiro de 2022, no contexto que antecedeu o início da vacinação das crianças no Brasil, eu iniciei a pesquisa de campo de maneira mais intensa. Nesse período, medidas de exigência de apresentação do cartão de vacinação estavam sendo discutidas em todo o país, nas esferas municipais, estaduais e federal. Nas universidades públicas, por exemplo, foi reafirmada a autonomia universitária para exigir o passaporte vacinal de toda a comunidade acadêmica.

Assim, como esforço inicial, realizei duas observações participantes nos “cursos de formação” sobre o passaporte sanitário e contra a vacinação infantil realizados pelo deputado federal Diego Garcia (Republicanos, PR), nos dias 3 e 13 de janeiro, na plataforma Zoom. Para participar do evento, era necessário preencher um questionário no Google Forms, que foi divulgado nos perfis do deputado. Esses seminários também foram importantes para a identificação de atores-chave em um primeiro momento, como médicos e advogados que têm se mobilizado contra a vacinação obrigatória para a covid-19 no Brasil.

No dia seguinte ao primeiro curso *online*, em 4 de janeiro, o Ministério da Saúde realizou uma audiência pública na sede da Opas (Organização Pan-Americana de Saúde) em Brasília para discutir a vacinação contra a covid-19 em crianças.<sup>4</sup> Em protesto à audiência, um ato contrário à vacinação infantil foi realizado na frente do prédio da Opas e eu pude estar presente para a observação participante e para entrevistar ativistas. Pude também fazer a observação participante e entrevistas em 2 outros protestos realizados no Distrito Federal: uma manifestação no dia 22 de janeiro, chamada de Manifestação Mundial pela Liberdade (*Worldwide Rally for Freedom*,

---

4 Disponível em [https://www.youtube.com/watch?v=7kGAd2\\_C8zQ](https://www.youtube.com/watch?v=7kGAd2_C8zQ). Acesso em: 15 jan. 2022.

ato convocado em diferentes países), que ocorreu em frente ao Congresso Nacional, e outro no dia 4 de fevereiro, que aconteceu na Universidade de Brasília, contra a exigência do passaporte vacinal na instituição de ensino.

Por meio dos cursos de formação realizados por Diego Garcia, foi possível identificar a presença de quatro vereadores que se apresentaram no *chat* ou que constavam na lista de participantes da reunião com o nome “vereador(a)”. Entrei então em contato com esses vereadores, todos da região Sul do Brasil, e busquei marcar as entrevistas. Ademais, a seleção dos ativistas e parlamentares para a realização das entrevistas semiestruturadas se deu sobretudo através do método bola de neve, ou seja, por meio de indicações feitas pelos próprios entrevistados.

Além disso, buscamos ativamente entrevistar parlamentares que tivessem apresentado um projeto de lei no seu estado ou município contra o passaporte sanitário; que tivessem convocado audiência pública para discutir o tema; que tivessem publicado declarações ou informações contra as vacinas ou contra o passaporte sanitário nas suas contas nas mídias sociais; e/ou que tivessem sido mencionados em alguma matéria da imprensa (a partir da pesquisa do termo “passaporte sanitário” na barra “notícias” no mecanismo de buscas do Google).

Como resultado desses esforços, conseguimos entrevistar 14 parlamentares (cf. anexo 1). Entramos em contato com um número bem maior de parlamentares, mas, por conta das suas restrições na agenda, inclusive de pré-campanha eleitoral, a maioria não quis ou não pôde responder. Além dos parlamentares, foram entrevistados 28 ativistas, o que totalizou 42 entrevistas, que foram transcritas para serem analisadas de forma mais sistemática.

Como aprendizado do processo de observação participante e entrevistas, é digno de nota mencionar certa desconfiança em algumas tentativas de abordagem a ativistas. Em um dos casos, na UnB, um dos participantes, jovem e estudante da universidade, percebeu que eu e colegas que me auxiliaram com as entrevistas<sup>5</sup> estávamos gravando e tirando fotos, e veio nos pedir para que apagássemos a imagem dele. Prontamente, eu apaguei na frente dele, expliquei a pesquisa e garanti que o rosto de nenhum deles seria exposto sem permissão. Após essa contextualização, ele e seus dois amigos aceitaram dar entrevistas.

---

5 Agradeço o auxílio das colegas Amanda Mota, Isabela Quadros e Luciana Feitosa, que também entrevistaram ativistas para esta pesquisa.

## “Eu não sou antivacina”: um perfil geral dos ativistas

Quando analisamos os diferentes perfis dos entrevistados, e, sobretudo, os seus argumentos-chave para justificar a sua posição contra a obrigatoriedade das vacinas, podemos pensar na seguinte pergunta: como eles buscam legitimar e validar suas posições em relação às vacinas, à pandemia e ao passaporte sanitário? Com base em uma classificação indutiva, a partir da análise dos dados das entrevistas, mas também tendo em conta, dedutivamente, a literatura sobre legitimação do discurso (Van Leeuwen, 2007; Recuero, 2020) e sobre teorias da conspiração (Kata, 2010; Douglas, 2021), conseguimos agrupar as diferentes entrevistas em três vertentes de legitimação discursiva:

**1) Jurídica** – A crítica à obrigatoriedade da vacina tem legitimação jurídica. A legislação brasileira (sobretudo a Constituição Federal) e a internacional são citadas para dar legitimidade ao argumento. Judicialização e *habeas corpus* são tidos como estratégias para se blindar do passaporte sanitário.

**2) Médica** – Há a busca de validação dos argumentos por meio da menção a termos médicos e científicos. A autoridade médica de profissionais que questionam a vacina é frequentemente evocada. Há também forte referência a casos de efeitos adversos das vacinas.

**3) Conspiratória** – As teorias da conspiração, “tentativas de explicar eventos e circunstâncias significativas como atos maléficos de grupos secretos poderosos” (Douglas, 2021, p. 270, tradução nossa), são por si só uma forma de legitimação. Essas teorias conspiratórias contam com a adesão de especialistas respeitados pelos membros da comunidade conspiratória.

A tabela a seguir expõe a distribuição não excludente (alguns se enquadraram em mais de uma vertente ou até em todas) das diferentes vertentes de legitimação discursiva entre os entrevistados:

**Tabela 1 – Distribuição das vertentes de legitimação**

	Vertente de legitimação		
	Médica	Jurídica	Conspiratória
Número	28	15	17

Fonte: Elaboração do autor.

A legitimação por autoridade médica aparece em 28 das entrevistas realizadas, enquanto a argumentação conspiratória consta em 17 das entrevistas e o argumento jurídico está presente em 15 das entrevistas feitas. Isso mostra o grande peso da autoridade pessoal dos médicos, na qual as credenciais do especialista são mencionadas como forma de afirmar sua legitimidade (Van Leeuwen, 2007), e a fama e o reconhecimento do especialista em um dado contexto parecem bastar e prescindir de debates mais aprofundados. Em relação ao *status* vacinal dos entrevistados, 28 respondentes não se vacinaram. Doze declararam ter se vacinado, sendo 5 com duas doses; 2 com a dose única e 2 com a primeira dose apenas, enquanto outros 3 não especificaram o número de doses aplicadas. Ainda, 2 entrevistados não forneceram informação sobre seu *status* vacinal, mas um deles declarou na entrevista que tem sido um defensor da campanha de vacinação, porém não de sua obrigatoriedade.

Foram entrevistados 14 parlamentares (confira anexo 1), sendo eles 1 deputado federal (MS); 1 deputada distrital (DF) e 5 deputados estaduais (CE, PE, RJ, SP, RS). Ainda, realizamos entrevistas com 7 vereadores de diferentes municípios brasileiros: Ibiporã, PR; Agronômica, SC; Lontras, SC; Maricá, RJ; Fortaleza, CE; Porto Alegre, RS; e Rio Branco, AC. Em relação aos 28 ativistas que não são parlamentares, no que tange à ocupação, há: 1 médico; 4 advogados; 1 delegado; 3 empresários; 3 estudantes; 1 *designer* gráfico; 3 publicitárias; 1 comissária de bordo; 1 “mãe em tempo integral”; 1 psicóloga; 1 assessor parlamentar; 2 professoras; 5 servidores públicos; e 1 que não informou sua ocupação. Destes 28 entrevistados, 6 são ativistas e/ou membros do grupo “Os Casos Raros”. Esse grupo foi formado em setembro de 2021 (Entrevista 34), para reunir pais e mães de vítimas das vacinas e alertar sobre os efeitos adversos. O grupo atua fortemente no Telegram e no Instagram, com a participação ativa de voluntárias e apoio de médicos.

Quanto à autodeclaração ideológica (aqui, categoria excludente), a maior parte (35) se identifica com a direita: 9 se classificaram apenas como de direita (não especificaram a vertente), 15 como conservadores, 5 como liberais-conservadores, 4 como libertários, 1 como de centro-direita e 1 como liberal (se opondo à esquerda). Uma entrevistada se disse independente e 6 não se veem como de direita nem de esquerda.

No que tange à religião, 31 entrevistados se dizem cristãos: 11 se declararam católicos, 14 evangélicos e 3 espíritas. Dentre os demais, que não se declaram cristãos, há 1 judia e 5 que se classificaram como “espiritualistas”

ou espiritualizadas, mas sem religião; 1 que disse “acreditar em Deus, mas sem ter religião”; e ainda 1 que se declarou como ateu e outro como agnóstico. Há dois que não mencionaram sua religião.

Dentre os entrevistados, 22 são homens e 20 são mulheres. Do total de entrevistados, 18 se candidataram a algum cargo eletivo nas eleições gerais de 2022, todos filiados a partidos de direita. Assim, 8 foram candidatos a deputado federal e 1 a senador. Também 8 entrevistados concorreram para o cargo de deputado estadual e 1 a deputado distrital. Desses candidatos, apenas 3 foram eleitos, todos disputando reeleição: 1 reeleito deputado federal (PP, MS), e 2 reeleitos deputados estaduais (PL, PE) e (PL, CE). Embora os demais não tenham logrado êxito, ainda que alguns tenham conseguido suplência, adentrar no sistema político é uma estratégia que pode ser traçada a longo prazo, haja vista que alguns dos ativistas já haviam se candidatado em pleitos anteriores.

### **Como ativistas e parlamentares enquadraram a vacina e seu movimento**

Os ativistas contra a vacinação obrigatória para a covid-19 no Brasil compreenderam que o contexto político oferecia oportunidades para a sua atuação. As oportunidades políticas são interpretadas pelos atores com base em seu contexto cultural (Goodwin; Jasper, 1999). Na visão dos entrevistados, o então presidente Jair Bolsonaro defendeu a liberdade de escolha dos cidadãos, ao oferecer a vacina, mas não impôs que ninguém a tomasse (Entrevistas 09, 15, 16, 19, 29, dentre outras).

Para muitos médicos, por exemplo, a oportunidade foi não apenas de ganhar notoriedade nos gabinetes em Brasília, mas também de lograr mais popularidade nas mídias sociais e divulgar seu trabalho. Ainda que os ativistas não tenham conseguido atingir seus objetivos de maneira clara, eles percebem que a baixa adesão à vacinação infantil e na busca pela terceira dose podem ser efeito da sua mobilização (Entrevistas 19, 32, 35).

Uma das entrevistadas, quando perguntada se achava que a mobilização da qual ela tem feito parte tem obtido sucesso, comentou a baixa adesão à vacinação infantil:

Com as crianças, estamos tendo (sucesso), porque esses 15% não são a troca de nada. As pessoas ligaram o alerta. Com os adultos, não deu tempo. Mas eu te digo uma coisa, o percentual da galera que está indo para a terceira dose é muito aquém do que eles queriam,

então isso já é um sucesso. Essa galera não ir para a terceira dose, né? Vai dar, ainda vamos salvar algumas vidas por aí, então a gente está tendo sucesso, mas é difícil, né? Porque a mídia não deixa a gente falar (Entrevista 32).

Um vereador de Ibiporã, Paraná, próximo do deputado federal Diego Garcia, enfatizou que as vacinas são experimentais, portanto, ainda não são seguras, o que explica a baixa adesão:

A adesão à vacina das crianças está baixa, os pais têm medo. Se não fosse experimental, fosse algo já confirmado, não teria problema. Eu tomava duas, três, quatro doses, não teria problema. A gente pode fazer esse questionamento, é um experimento (Entrevista 19).

Um deputado estadual por Pernambuco relatou com bastante surpresa que, após ter feito uma *live* com uma médica, ganhou 700 seguidores no Instagram em poucas horas. Isso mostra o potencial de engajamento suscitado por essa pauta de saúde, que envolve fortes valores ideológicos e morais, como a proteção da família (Amaral *et al.*, 2022). Há um casamento neoliberal entre economia de mercado e valores tradicionais, como a defesa da família acima de tudo (Brown, 2019). Com esse arranjo, ideologias conservadoras ganham ainda mais espaço, sendo portadas em discursos de líderes da extrema-direita e em movimentos que ganham força em espaços *online* e *offline*. Para esses grupos, seus discursos, muitas vezes reacionários, se justificam pela defesa das liberdades individuais (Brown, 2019).

A estratégia apresentada no curso do deputado Diego Garcia foi a de alcançar a população de maneira mais regional, pois é necessário “ir além, fazer encontros locais, nas pequenas cidades, espalhar essa informação”. Dentre os enquadramentos construídos e divulgados por esse movimento está o de que a “agenda globalista da ONU” tem usado o pretexto de promoção da saúde pública para solapar liberdades individuais, como dito em 3 de janeiro por coordenador do Movimento Legislação e Vida, candidato a deputado federal por São Paulo pelo PRTB. Para ele, as consequências do passaporte sanitário podem ser piores que as dos regimes totalitários do século XX. Segundo ele, o uso de máscaras visa “condicionar a sociedade ao cientificismo, para depois chegar ao transumanismo, o que envolveria inclusive a biochipagem humana”, medidas que dariam às “élites bilionárias lucro e controle imensuráveis”.

Para uma médica que palestrou no curso não se buscou método de tratamento para a covid-19, mas apenas a prevenção, a “suposta vacina”. Estaria, segundo ela, ocorrendo a subnotificação de casos adversos e uma campanha maciça de desinformação em prol da vacinação. Nas suas palavras, “a maior *fake news* do século XXI: as vacinas são a maior forma de controlar a covid-19”. Apesar de se declarar apoiadora de Bolsonaro, ela criticou o presidente por avaliar que ele não estava fazendo o suficiente em relação à vacinação infantil: “falou que ninguém irá vacinar a filha dele, mas não se preocupou com os outros”. Para essa médica, o presidente deveria ir para a rede nacional para falar sobre os riscos da vacinação. Em relação ao Ministério da Saúde, ela o chamou de Ministério da Doença e disse que a Anvisa é um “circo armado”.

Um outro advogado disse: “nós somos conspiracionistas porque estamos enxergando as conspirações da indústria”, e que o STF estaria cometendo “crimes contra a humanidade e o povo brasileiro”. A solução que ele apresenta para advertir sobre as vacinas é “ir para as ruas, de maneira mais planejada, criar uma estratégia de comunicação que mexa com a emoção [...] e utilizar da dor da vítima, do ser humano, para mostrar: olha o que vocês estão fazendo com as pessoas”, além de, em consonância com o sugerido pelo deputado Diego Garcia, realizar ações locais nos municípios. Afinal, para ele, nós “estamos em guerra e a vacina é uma arma contra nós”, e “nós temos que entrar nessa guerra de forma inteligente. Eles são ignorantes e estão se vacinando, é isso que nós queremos revogar; quem sabe, não se vacina – quem está vacinado é porque não sabia”.

No decorrer do curso, por meio do *chat*, os ativistas aproveitaram também para realizar a convocação para atos presenciais e a divulgação de *links* para grupos e canais no Telegram, como uma maneira de manter os ativistas galvanizados nesta pauta. No final dos encontros, o deputado Diego Garcia, que é católico, começou a rezar o “Pai Nosso” – oração cristã que abrange católicos, espíritas e evangélicos – e foi acompanhado pelos participantes.

Por meio da observação participante em protestos presenciais contra o passaporte sanitário, foi possível perceber a realização de *lives* feitas a partir da manifestação com narrativas em primeira pessoa, na qual o(a) realizador(a) da *live* mostra o que está acontecendo no protesto e apresenta seus próprios enquadramentos, transmitidos digitalmente para sua rede de seguidores. Outro aspecto que também mostra esse forte imbricamento

entre o *online* e o *offline*, e demonstra que os protestos na era digital têm sido cada vez mais híbridos, é o fato de os *cards* das vítimas das vacinas, feitos digitalmente por voluntárias do grupo Os Casos Raros, terem sido transpostos para o protesto presencial, através da criação de um memorial ou cemitério de pessoas que teriam falecido ou tido reações adversas e sequelas graves dos imunizantes. Esse “memorial” foi visto nos protestos de 22 de janeiro e de 4 de fevereiro, na UnB.

Há uma forte presença de cristãos no movimento, principalmente evangélicos e católicos. Mas parece haver uma coalizão cristã “espiritualista” (Entrevistas 4, 30, 36), que está acima das divergências entre igrejas católicas, evangélicas e espíritas. As igrejas cristãs seriam também espaço para trabalho de base da direita. Uma das ativistas entrevistadas, professora no Ceará, explicou:

É como Olavo de Carvalho fala, falava né, que ele faleceu. A direita, ela tem que ter movimento de base, e eu participo de movimento de base, movimento de base é movimento diferente de movimento de rua. Movimento de rua é: você vai para o 7 de setembro, vai pro 31 de março, volta pra casa e acha que mudou, mas não mudou. Movimento de base é você trabalhar junto com o povo. O que a esquerda fez por trinta anos, modificando o modo de pensar das pessoas. Então a minha associação faz esse movimento de base. Todo mundo estuda. Entende o que é para poder debater, o que tem que fazer para visitar os parlamentares, né. [...]. Então assim, a minha atuação é mais na rua. Dentro dos grupos, na Associação Ordem e Liberdade temos cinco grupos. Então eu sou atuante nos grupos de professores, mulheres, mas assim na igreja eu vou, falo a verdade também, já distribuí panfletos, mas é muito mais por meio da minha associação do que por meio da igreja (Entrevista 30).

Considerando a base cristã das igrejas, a entrevistada disse ter então um grande diálogo com pastores, com padres e demais religiosos de diferentes denominações cristãs. Ou seja: o cristianismo aparece como um valor, e é muito importante defender esses valores (Entrevistas 1, 4, 9, 29, 41), que estariam ameaçados por movimentos e partidos de esquerda.

Durante a Manifestação Mundial pela Liberdade (*Worldwide Rally For Freedom*), que juntou manifestantes no gramado do Congresso Nacional em Brasília, em 22 de janeiro de 2022, a prece do “Pai Nosso” foi rezada imediatamente depois da execução do Hino Nacional Brasileiro. Após o “Pai Nosso”, a oração “Ave Maria”, da Igreja Católica, também foi

entoada. No final, o ativista que iniciou a prece clamou: “e que nenhuma mãe venha a perder os seus filhos para esse experimento, amém?”. Em seguida, trombetas foram tocadas por dois membros de uma igreja cristã, enquanto os presentes, a maior parte deles vestidos de verde e amarelo, oravam e depois aplaudiam (cf. Baccarin, 2022, para mais detalhes sobre as rotinas de protestos).

Esse ativismo parece ser descentralizado, sem uma coordenação nacional ou uma linha única. O movimento é “acéfalo”, segundo uma das entrevistadas, voluntária do grupo Os Casos Raros (Entrevista 35). Esse grupo busca alertar sobre casos de efeitos adversos e óbitos decorrentes da vacina e conseguir apoio financeiro para as vítimas, a fim de realizar exames médicos, por exemplo. De fato, ao realizar as entrevistas e traçar o mapeamento desses vários grupos novos nas mídias sociais, resta a impressão de que não se trata de um movimento social organizado de maneira centralizada, unificada, mas sim de uma rede, conectada digitalmente, com diferentes ramificações pelo território brasileiro.

Com certeza alguns membros dessa rede se distinguem dos demais e têm perfis que ganharam proeminência. Uma delas se define como uma “argamassa da direita” (Entrevista 32), que busca unir tanto ativistas, como influenciadores, parlamentares e jornalistas bolsonaristas. Ela reforçou que o grupo que tem lançado luz sobre os casos de efeitos adversos das vacinas “não tem estrutura formal” e não depende de poder público, o que busca enfatizar o papel do trabalho voluntário e da organicidade no movimento:

[...] A gente não é uma ONG. A gente não tem dinheiro de Estado, a gente tem dinheiro é de vaquinha, a gente que botou o dinheiro lá para comprar um vasilhinho do enterro. [...] E hoje nós somos um exército que eles não conseguem mais calar. Eles não conseguem mais calar. Eu gosto desse termo. Eu brinco [...] com todo mundo, eu digo, gente, a gente é uma força-tarefa. Se você for pensar numa força-tarefa, é uma força-tarefa, porque são várias. São várias frentes que foram se unindo [...]. Então a gente é informal total. Nós somos pessoas. É difícil até acreditar nisso, porque o Brasil não está acostumado com isso (Entrevista 32).

Não obstante o ineditismo da situação no Brasil, foram identificados alguns grupos que têm se firmado como movimentos de ativistas contra o passaporte sanitário e contra a aplicação das vacinas contra a covid-19 em adultos e crianças. Um deles é a Abravac (Associação Brasileira de Vítimas

de Medicamentos e Vacinas), sediada em Rio Branco, Acre, e criada oficialmente em 2021,<sup>6</sup> mas que já atuava antes da pandemia em mobilizações contra a vacina da HPV (Entrevistas 7, 34, 37, 41), após potenciais casos de reação àquela vacina no estado.

Os demais grupos e movimentos de fato foram criados na pandemia, em 2021. Ao menos é o que podemos verificar em seus perfis do Twitter, plataforma que exibe a data de criação do perfil, do Instagram e do Telegram, onde é possível ver quando a primeira postagem foi feita. Alguns desses grupos são o Mães Leoadas, o Pela Liberdade, o Médicos pela Vida, o Mães pela Liberdade e Os Casos Raros. Os outros grupos identificados parecem ser grupos de direita, de movimentos conservadores, existentes já há mais tempo, como Movimento Conservador do DF e Direita Paraná.

Um dos ativistas entrevistados (Entrevista 26) fez uma síntese dos objetivos do movimento:

Então essa é a preocupação hoje: primeiro, dar o direito às pessoas que não podem, não querem tomar a próxima dose, não querem vacinar seus filhos, principalmente, porque não existe motivo para vacinar os filhos, a não serem obrigados a vacinar (Entrevista 26).

No que tange aos enquadramentos identificados, é necessário fazer uma distinção conceitual, apoiada nas evidências empíricas e em pressupostos de ética em pesquisa: o objeto desta análise não é o ativismo ou o movimento *antivacina*, popularmente chamado de *antivaxx*. Como os entrevistados enfatizaram, eles **não** se consideram *antivacina per se*. Em alguns casos, disseram: “pode checar a minha carteirinha de vacinação, eu estou com todas as vacinas em dia e meus filhos também. Mas eu não tomo esse experimento (a vacina contra a covid-19)” (Entrevista 05, 40). Quando perguntado se era contra as vacinas no geral, um ativista respondeu:

Não, de jeito nenhum, é esse o discurso medonho e infame de quem é contra o RNA mensageiro, grafeno e proteína spike é *antivacina*. Não, ninguém é contra a vacina, eu sou a favor das vacinas. Eu reconheço que a vacina é uma das coisas mais importantes da humanidade [...]. Eu tomei vacina pra catapora, sarampo, não sei mais o que quando eu era menino lá no interior do Piauí. Mas eu tomei

---

6 Mais informações em <https://www.abravax.info/sobre-n%C3%B3s>. Acesso em: 14 nov. 2022.

uma dose de vacina de sarampo e resolveu o problema, eu não tomei quatro doses de vacina por ano (Entrevista 40).

Essa ressalva é muito importante e ajuda a entender a complexidade e, de certo modo, diversidade do objeto: enquanto alguns dos entrevistados se vacinaram mas são contra a exigência do passaporte vacinal, outros não tomaram nenhuma dose e lutam para que a vacinação seja interrompida, mas, como no caso do entrevistado citado acima, não são necessariamente contra todas as vacinas. Ainda outros se opõem mais energicamente à vacinação contra a covid-19 de crianças, por subestimarem a gravidade e a letalidade da infecção em crianças.

A autodenominação dos ativistas como “pró-liberdade de escolha”, e não como antivacina, é um enquadramento geral (*master frame*), compartilhado coletivamente pelos diferentes indivíduos entrevistados, e um lema clássico dos movimentos que questionam a vacinação (Kata, 2010), além de ser também um valor central para a direita radical populista (Kaltwasser; Taggart, 2022), que se reivindica como defensora das liberdades do povo. Isso está em consonância com outros achados da literatura sobre ideologias de direita, que prezam pela defesa do Estado mínimo, portanto, pelo mínimo de intervenção governamental (Rutjens; Van Der Linden; Van Der Lee, 2021). Também, aqueles que têm uma visão de mundo mais individualista, em contraponto à que preza por igualdade, percebem a covid-19 como um risco menor (Dryhurst *et al.*, 2020 *apud* Rutjens; Van Der Linden; Van Der Lee, 2021).

A negação do rótulo de antivacina e a defesa da liberdade são então, como argumentam Benford e Snow (2000), partes de um *master frame* que unifica e permite que se identifiquem como parte de uma ação coletiva. Assim, a disputa entre diferentes terminologias ajuda a entender o (contra) movimento como uma reação a públicos tidos como de esquerda. Ao negarem com veemência o título de “negacionistas” (Entrevistas 02, 15, 42, dentre outras), os ativistas buscam afirmar que o seu movimento é legítimo e, ao contrário da acusação de seus críticos, que eles estão validados por dados científicos:

Eu fiz uma audiência pública em fevereiro aqui sobre a vacinação infantil. Tinha uma mãe com uma criança com a face paralisada, paralisia de Bell, por causa da vacina. Quem foi, a mamãe? Não, é a Anvisa que está dizendo. A Anvisa tá falando, mas quando uma

parlamentar quer dizer para as mamãezinhas, “olha, mamãezinhas, fiquem atentas, porque algumas crianças podem ter alguns problemas”. Aí essa é negacionista (Entrevista 42).

Os atores estudados selecionam seus especialistas e utilizam a retórica e a linguagem científica (Van Leeuwen, 2007), dando grande peso para a autoridade médica, ou a defesa da ciência, como forma de legitimar suas posições em relação às vacinas. Na realidade, eles estão inseridos em uma batalha epistêmica que busca discutir o papel da ciência na crise pandêmica:

E não adianta colocar em nós a pecha de negacionistas, ou de potenciais perigos. “Nós representamos um perigo para a sociedade”, “porque nós vamos contaminar”. Ora, eu sou da geração de inúmeras vacinas e que me trouxeram imunidade para o resto da minha vida. Então, assim, eu não sou contra a ciência. A ciência também não é dogma. A ciência se reinventa, a ciência precisa ter mudanças de paradigmas, não é? É, as coisas são assim, né? (Entrevista 3).

Nascimento, Cesarino e Fonseca (2020) mostram como a cloroquina, um medicamento conhecido por ser usado contra a malária, foi instrumentalizada para reforçar enquadramentos bolsonaristas de combate à covid-19. Os médicos brasileiros defensores da cloroquina e da ivermectina como tratamento precoce ganharam grande legitimidade entre os apoiadores de Bolsonaro, uma vez que o então presidente politizou o uso desses medicamentos como alternativa ao isolamento social, o que constituiu parte importante de sua estratégia populista de atacar seus opositores (von Bülow; Abers, 2022). Na batalha epistêmica sobre o que de fato é científico, os médicos são vistos como seguidores da “ciência verdadeira”, não aquela da OMS (Nascimento; Cesarino; Fonseca, 2020). Isso pôde ser percebido em diversas falas nas entrevistas e nos eventos observados:

Numa democracia você conversa, você dialoga, você apresenta dados científicos, já que eles falam tanto em ciência. Essa decisão do CAD (Conselho de Administração da UnB) não foi tomada baseada na ciência não, foi baseada na política. E tudo foi muito politizado, infelizmente [...]. Se o médico é contra a vacinação obrigatória, automaticamente é um médico que é negacionista. Pera aí, o cara estudou 10 anos, tem o diploma, se especializou, passou a vida toda estudando, pra ser chamado de NEGACIONISTA por um jovem de

cabelo roxo? (fala pública do entrevistado 15 no ato de 4 de fevereiro na Universidade de Brasília).

A existência de médicos contrários aos imunizantes faz com que os ativistas entendam que não há consenso científico sobre a indicação das vacinas para a covid-19:

Então assim, a classe médica está dividida. Aqueles que estão estudando profundamente, estão divididos. Então eu estou diante da dúvida. Eu acho assim, até que não seja comprovada a eficácia e também os efeitos colaterais, principalmente em crianças... É possível que aconteça. Então se eu tivesse meu filho eu não vacinaria, eu esperaria mais também, sabe? (Entrevista 16).

Um médico entrevistado, percebido como referência pelos demais ativistas, busca legitimar sua posição apresentando suas credenciais e experiência no campo médico-científico:

Agora, quando abriu o surto da pandemia no mundo, as coisas, desde o início para mim, não faziam o menor sentido porque eu trabalho com neurociência, eu trabalho com pesquisa avançada, um monte de coisa. **Aí eu via que a ciência verdadeira**, os grandes cientistas da área, não estavam sendo escutados, eles não estavam tendo espaço, eles estavam falando numa rede paralela (Entrevista 24).

Como observado por Amaral *et al.* (2022), os movimentos que questionam as vacinas não são homogêneos: eles incluem indivíduos de grupos de direita, espiritualistas que negam a ciência, cidadãos inseguros, aqueles que acreditam que a vacinação significa perda de liberdades individuais. De maneira geral, esse ativismo mais intenso contra a obrigatoriedade das vacinas no Brasil advém da pandemia. Apesar dos registros da Revolta da Vacina de 1904, o SUS é considerado muito exitoso no seu programa de imunizações e é reconhecido mundialmente como um caso de sucesso (Hochman, 2011; Cruz, 2017). Ainda que a cobertura vacinal esteja caindo no Brasil pelo menos desde 2013 (Cruz, 2017; Sato, 2018; Neves, 2021), a literatura não tem registros de mobilização importante contra alguma vacina que já era aplicada antes do período pandêmico. Em 2010, em meio à pandemia de H1N1, boatos sobre a segurança dos imunizantes contra o vírus causador da doença circularam *online* (Garcia, 2017), mas sem grandes impactos na adesão à campanha.

No entanto, alguns entrevistados mencionaram hesitação quanto à vacina da HPV (Entrevistas 7, 14, 35), que gerou desconfiança de mães e pais (Garcia, 2017) acerca do custo-benefício do imunizante. Uma médica hoje expoente na mobilização contra a vacina para a covid-19, é apontada como alguém que já denunciava os riscos da vacina do HPV (Entrevista 7). Em relação às demais vacinas do PNI, como os imunizantes contra o sarampo, a rubéola, a poliomielite, nenhum dos entrevistados disse ser contra elas especificamente, mas alguns disseram ser contra sua obrigatoriedade (Entrevista 11, 12, 16, 23), em nome da preservação da liberdade individual. Um dos entrevistados (Entrevista 11), que se define como libertário, disse que é contra a imposição e que os indivíduos deveriam ter a opção de escolher em relação também a essas vacinas:

Particularmente, eu sou contra a obrigação mesmo dessas vacinas que, enfim, que já passaram ali pelo teste do tempo e a gente já tem consolidadas como vacinas eficazes e com uma minúscula, microscópica chance de terem algum tipo de efeito adverso. Eu acho que, independentemente disso, eu, como um libertário, eu vejo que o indivíduo realmente deve ter primazia sobre aquilo que ele faz com seu próprio corpo e com a sua própria propriedade (Entrevista 11).

Como afirmação de que não são antivacina, os entrevistados disseram praticamente em unanimidade que as vacinas do PNI são seguras, já existem há décadas e que, portanto, são confiáveis. Eles contrapõem o tempo dessas vacinas ao período curto de aprovação dos imunizantes contra a covid-19.

Há um reconhecimento, por parte de alguns entrevistados, de que Bolsonaro é de fato contra as vacinas:

Olha, a gente percebe assim, que ele sempre foi contra a vacina. Pelo menos a gente percebe que ele dizia que não ia se vacinar e tal. Eu penso que nessa questão agora, nessa dúvida que se tem, com relação à vacina, eu não sei por quê, mas a gente não está vendo manifestação por parte dele questionando por exemplo sobre esse outro lado aí (Entrevista 16).

Qual poder que ele tem? Pouco ou nada. Ele falou assim, eu sou a favor de A. Tem dois anos que é B. Só tem B. Então na minha opinião, ele não tem poder, se ele tivesse poder, não teria *lockdown*, se ele tivesse poder não teria vacina talvez, então assim, eu acho que ele não tem poder nenhum, né (Entrevista 23).

Em relação à avaliação de Bolsonaro, 35 dos 42 entrevistados declararam apoio ao então presidente. Os outros 7 não se disseram apoiadores, mas deram a entender que simpatizam com Bolsonaro em alguns pontos e, ainda que tenham algumas discordâncias, estão imersos em uma rede de direita. Os entrevistados que fizeram algumas críticas a Bolsonaro disseram que concordam com ele nesse ponto de ser contra a obrigatoriedade das vacinas.

O passaporte sanitário é apontado pelos entrevistados como controle social, como uma medida ditatorial que se aproxima do “nazismo e do comunismo”. As medidas de exigência da vacinação foram comparadas ao “holocausto” (Entrevistas 27, 36, 42), por promoverem a segregação de pessoas. A própria pandemia, em uma leitura conspiracionista, é interpretada como uma forma de controlar a população mundial, impondo uma agenda globalista que aumentará o vigilantismo (Entrevistas 8, 14).

Parte das falas feitas nas entrevistas vão no sentido de criticar e demonizar a esquerda. Em alguns casos, há uma apropriação interessante de mensagens clássicas de movimentos da esquerda, como “meu corpo, minhas regras”, empregada pelo movimento feminista sobretudo para defender a descriminalização do aborto, e agora utilizada pelos atores contrários à vacinação para covid-19 para defender o direito à escolha de se vacinar ou não, como visto em protesto em Brasília no dia 22/1. Essa ideia da autonomia sobre o próprio corpo é evidente na fala abaixo:

Mas cada um tem autonomia sobre o seu próprio corpo, né. Isso é o que é mais engraçado, né, que a esquerda, ela promove bastante isso, né. Mas na prática não é o que eles fazem, né. Então eu sou a favor da liberdade das pessoas, né, eu vacino, eu tenho dois filhos, são todos vacinados, fui vacinar meu filho hoje, uma coincidência, né (Entrevista 23).

### **“A questão mais importante dessa legislatura!”: as estratégias de articulação entre ativistas e parlamentares**

A presença de aliados governistas levou a discussão sobre a obrigatoriedade e a segurança e eficácia das vacinas para instituições como o Ministério da Saúde, por meio da audiência pública feita na sede da Opas em 4 de janeiro de 2022, e para o Senado Federal, na sessão temática feita pelo senador Eduardo Girão (Novo, CE), em 14 de fevereiro de 2022. A

principal estratégia de articulação entre parlamentares, médicos e ativistas foi a realização de audiências públicas em níveis estadual e municipal. Os parlamentares aliados receberam os ativistas e cidadãos contrários ao passaporte sanitário e utilizaram as suas prerrogativas parlamentares não apenas para convocar audiências públicas, mas também para apresentar projetos de lei e sustar decretos municipais ou estaduais. Eles também têm protocolado requerimentos de informação para obter respostas das secretarias de saúde e da Anvisa. Para um deputado estadual do RS:

A questão do passaporte sanitário, eu me aproximei dela porque me pareceu ser a questão mais importante desta legislatura, e se eu tinha que defender e colocar minhas poucas forças e poucos, limitados, recursos em defender alguma coisa, deveria ser aquilo que é mais importante, que no caso é a nossa liberdade, que está efetivamente em risco hoje (Entrevista 17).

Em alguns casos, os ativistas e parlamentares relataram tentativas de influenciar o ministro da Saúde, Marcelo Queiroga, a então ministra, Damara Alves (Mulher, Família e Direitos Humanos), hoje senadora (Republicanos, DF), além de governadores e o próprio presidente Bolsonaro. O I Congresso Mundial dos Médicos Pela Vida, ocorrido em Brasília em dezembro de 2021, foi citado como um espaço de troca de ideias entre médicos, ativistas e parlamentares. O vereador de Lontras, SC, pioneiro nacional na aprovação de uma lei contra o passaporte sanitário, diz que conheceu o deputado Diego Garcia nesse congresso (Entrevista 25). De 13 canais e 8 grupos identificados no Telegram (principalmente aqueles indicados no *chat* dos cursos de formação *online*) que discutem o tema das vacinas, o canal mais seguido é o dos Médicos Pela Vida, que totalizava 128.501 seguidores em 27 de outubro de 2022, mas em algum momento foi desativado. Em 1º de abril de 2023 foi detectado um novo canal do grupo, com apenas 14.671 inscritos.

Foi interessante notar o papel dos vereadores de municípios menores, ao participarem de grupos do WhatsApp, que passam a operar como câmaras de eco, com baixa exposição a opiniões diferentes. Por serem autoridades públicas, eleitos pelos cidadãos do município, a opinião dos legisladores é levada em conta, como foi relatado a seguir por uma vereadora de Agrônômica, interior de Santa Catarina:

E assim, eu publiquei alguma coisa referente à questão da vacinação, em grupos de WhatsApp, sabe? E o que eu percebi é que a maioria das pessoas, uma grande maioria, elas questionam, elas ficam em dúvida, mas poucas são as que se manifestam contrárias, que dizem, “não, você está errada”. Se bem que eu coloco mais alguma coisa para a população ouvir, ou ler e pensar. Eu acho que a repercussão é boa, quando a gente tenta levar para a pessoa informação (Entrevista 16).

Outro vereador, do Paraná, disse ter postado nos *stories* do Instagram: “pais, devemos buscar informação” (Entrevista 19) em relação à vacinação infantil. Nesse caso, ele levantou uma dúvida sobre a necessidade da imunização contra a covid-19 para as crianças, deixando de promovê-la.

Foi também notada a tentativa, por parte dos parlamentares e ativistas, de incentivar a judicialização contra a vacinação obrigatória e o pasaporte sanitário. Alguns advogados têm ajudado esses grupos com esses processos, além de estarem prestando orientação para quem não se vacinou e está sendo impedido de exercer algumas atividades. No caso, a judicialização é feita principalmente para evitar que as pessoas sejam impedidas de entrar em prédios públicos, que percam seus empregos ou direito a frequentar aulas. Nesse escopo, foram frequentes as críticas a juízes, ao STF e ao Ministério Público.

No caso do grupo Os Casos Raros, os participantes, em sua maioria mães de vítimas da vacina, expuseram a intenção de vir a Brasília para realizar uma reunião com o então ministro Queiroga a fim de denunciar mortes e sequelas que teriam decorrido da vacina. A deputada federal Bia Kicis (PL), do Distrito Federal, foi apontada pelos ativistas como alguém que poderia facilitar esse contato com membros do governo federal (Entrevistas 24, 32), o que mostra que havia um canal de comunicação com algumas lideranças centrais desse movimento contra a vacinação obrigatória e parlamentares governistas. Assim, a presença de parlamentares aliados ajuda a abrir portas. Para além de Bia Kicis e Diego Garcia, outras deputadas e deputados federais por repetidas vezes citados como referência foram Chris Tonietto (PL, RJ), Caroline de Toni (PL, SC), Carla Zambelli (PL, SP) e Carlos Jordy (PL, RJ), todos eles bolsonaristas e inclusive reeleitos em 2022 para a Câmara dos Deputados.

## Considerações finais: O Zé Gotinha é cada vez mais necessário

Os ativistas que têm se mobilizado contra o passaporte vacinal no Brasil não formam um bloco homogêneo. Entretanto, é possível encontrar características em comum, principalmente no que diz respeito a seus repertórios de ação coletiva, como o uso de rituais e símbolos cristãos e patrióticos e forte atuação em diferentes plataformas digitais. Os enquadramentos tendem a variar, o que também ocorre com a confiança nas vacinas – alguns dos ativistas se vacinaram, enquanto outros rejeitam a vacina terminantemente. A palavra-chave que aglutina esses atores é liberdade: eles não se dizem antivacina, mas defensores do direito de escolher se vacinar ou não, considerando que o bem coletivo não está acima do individual, o que demonstra a forte presença de ideologias como o libertarianismo, o neoliberalismo e o conservadorismo, matizadas no espectro da direita política.

A ascensão da extrema-direita ao poder em 2018 representou uma oportunidade política para ativistas de direita, como os contrários às medidas de combate à covid-19. Estes, dentre eles médicos e advogados, foram chancelados por ministros e parlamentares aliados, e, de modo recíproco, propagaram ideias e comportamentos reiterados pelo governo federal, como o tratamento precoce e o desincentivo à vacinação.

Com a estrutura relacional criada entre representantes eleitos e ativistas da sociedade civil, foi possível avançar em um ativismo que até então era tido quase como inédito no Brasil. Somados ao esforço de grupos de médicos e especialistas “não ouvidos pela grande mídia”, os parlamentares agiram como podiam, convocando audiências públicas nas suas casas legislativas e buscando votar projetos de lei contra o passaporte sanitário, enquanto os ativistas se mobilizaram nas plataformas digitais e fizeram manifestações de ruas em diferentes capitais do país. Assim, os dados têm explicitado que atualmente há uma hesitação vacinal sobretudo em relação à vacinação infantil contra a covid-19, de modo que, até 11 de março de 2023, apenas 25% dos bebês e crianças de seis meses a quatro anos tomaram a primeira dose e somente 2,5% receberam duas doses da vacina. Em relação às crianças de 5 a 11 anos, só 51,58% tomaram duas doses até essa data.<sup>7</sup>

Terminamos com algumas respostas e muitas perguntas, mas sem sombra de dúvidas reconhecendo que há no Brasil uma nova agenda de

---

7 Disponível em: <https://agenciabrasil.abc.com.br/saude/noticia/2023-03/pandemia-completa-tres-anos-com-criancas-entre-os-mais-vulneraveis>. Acesso em: 1º abr. 2023.

reivindicações por liberdades individuais em relação à imunização, popularizada por grupos conservadores e libertários, e que com certeza deve ser acompanhada com atenção pelos analistas sociais, formuladores das políticas públicas de saúde e pelos comunicadores da ciência.

## Anexo 1 – Entrevistas realizadas

<b>Código</b>	<b>Descrição</b>	<b>Data da realização</b>
E1	Deputado federal (PP, MS)	1º de dezembro de 2021
E2	Ativista do DF. Servidora pública	4 de janeiro de 2022
E3	Ativista do DF. Professora	4 de janeiro de 2022
E4	Ativista do DF. Publicitária	4 de janeiro de 2022
E5	Ativista do DF. “Mãe em tempo integral”	6 de janeiro de 2022
E6	Ex-deputada distrital (União Brasil, DF)	14 de janeiro de 2022
E7	Ativista do DF. Servidora pública	22 de janeiro de 2022
E8	Ativista do DF. Servidor público	22 de janeiro de 2022
E9	Ativista do DF. Estudante de Jornalismo	4 de fevereiro de 2022
E10	Ativista do DF. Empresário	4 de fevereiro de 2022
E11	Ativista do DF. <i>Designer</i> gráfico	4 de fevereiro de 2022
E12	Ativista do DF. Estudante de Economia	4 de fevereiro de 2022
E13	Ativista do DF. Estudante de Filosofia	4 de fevereiro de 2022
E14	Ativista do DF. Empresária	4 de fevereiro de 2022
E15	Ativista do DF. Assessor parlamentar	7 de fevereiro de 2022
E16	Vereadora de Agrônoma, SC (PSDB)	9 de fevereiro de 2022
E17	Ex-deputado estadual (PL, RS)	9 de fevereiro de 2022
E18	Ex-deputada estadual (PRTB, SP)	10 de fevereiro de 2022
E19	Vereador de Ibiporã, PR (PSD)	10 de fevereiro de 2022
E20	Ex-deputado estadual (PODEMOS, RJ)	14 de fevereiro de 2022
E21	Ativista do DF. Advogado	15 de fevereiro de 2022
E22	Ativista do DF. Servidor público	16 de fevereiro de 2022
E23	Ativista do DF. Empresário, youtuber	16 de fevereiro de 2022
E24	Médico, ativista (RJ)	18 de fevereiro de 2022
E25	Vereador de Lontras, SC (PL)	20 de fevereiro de 2022
E26	Ativista de SP. Publicitário	21 de fevereiro de 2022
E27	Vereador de Maricá (RJ)	23 de fevereiro de 2022

E28	Ativista de SC. Advogada	23 de fevereiro de 2022
E29	Ativista do RS. Advogada	25 de fevereiro de 2022
E30	Ativista do CE. Professora	5 de março de 2022
E31	Ativista do RS. Servidora pública	7 de março de 2022
E32	Ativista do RJ. Psicóloga	8 de março de 2022
E33	Ativista de SC. Não informou a ocupação	9 de março de 2022
E34	Ativista de SP. Comissária de bordo	9 de março de 2022
E35	Ativista de SP. Publicitária	10 de março de 2022
E36	Deputado estadual (PL, PE)	14 de março de 2022
E37	Ativista do AC. Pastor e advogado	14 de março de 2022
E38	Deputada estadual (PL, CE)	18 de março de 2022
E39	Vereadora de Porto Alegre, RS (PSC)	19 de março de 2022
E40	Ativista do AC. Delegado	19 de março de 2022
E41	Vereador de Rio Branco, AC (Podemos)	14 de abril de 2022
E42	Vereadora de Fortaleza, CE (PL)	26 de abril de 2022

## Referências

ABERS, R. N. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the brazilian state. *Latin American Politics and Society*, v. 61, n. 2, p. 21-44, 2019.

AJZENMAN, N. *et al.* More than words: leaders' speech and risky behavior during a pandemic. *IZA Discussion Papers*, n. 14229, Institute of Labor Economics (IZA), 2021.

AMARAL, A. *et al.* Narratives of anti-vaccination movements in the German and Brazilian twittersphere: a grounded theory approach. *Media and Communication*, v. 10, n. 2, p. 144-156, 2022.

BACCARIN, M. *O ativismo contra a vacinação obrigatória para a COVID-19 no Brasil: entre repertórios digitais e protestos presenciais*. Relatório de Pesquisa 09 do Repositório de Iniciativas da Sociedade Civil contra a Pandemia do Grupo de Pesquisa Resocie, Universidade de Brasília, Brasília, 23 nov. 2022. Disponível em: <http://repositoriomobilizacovid.resocie.org/relatorios-de-pesquisa-do-repositorio/>. Acesso em: abr. 2023.

BENFORD, R. D.; SNOW, D. A. Framing processes and social movements: an overview and assessment. *Annual Review of Sociology*, v. 26, n. 1, p. 611-39, 2000.

BROWN, W. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. [S.l.]: Politeia, 2019.

CALVO, E.; VENTURA, T. Will I get COVID-19? Partisanship, social media frames, and perceptions of health risk in Brazil. *Latin American Politics and Society*, v. 63, n. 1, p. 1-26, 2021.

CESARINO, L. Como vencer uma eleição sem sair de casa: a ascensão do populismo digital no Brasil. *Internet & Sociedade*, v. 1, n. 1, p. 91-120, 2020.

CRUZ, A. A queda da imunização no Brasil. *Revista Consensus*, ano VII, n. 25, out./nov./dez. 2017.

DOMINGUES, C. Desafios para a realização da campanha de vacinação contra a COVID-19 no Brasil. *Caderno Saúde Pública*, v. 37, n. 1, 2021.

DOUGLAS, K. M. COVID-19 conspiracy theories. *Group Processes & Intergroup Relations*, v. 24, n. 2, p. 270-275, 2021.

ENTMAN, R. Framing toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, v. 43, n. 4, p. 51-58, 1993.

ERIKSON, R. S.; TEDIN, K. L. *American Public Opinion*. 6. ed. New York: Longman, 2003.

FERNANDEZ, M. *et al.* Estados diante da pandemia de covid-19: Uma discussão sobre distanciamento social e baixa arrecadação. *JOTA*, 19 ago. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/estados-diante-da-pandemia-de-covid-19-19082020>. Acesso em: abr. 2023.

GARCIA, M. Discursos alternativos sobre a vacinação contra o HPV: análise das mensagens em uma comunidade virtual no Facebook. *Cadernos do Tempo Presente*, n. 27, p. 101-111, mar/abr. 2017.

GOODWIN, J.; JASPER; James M. Caught in a winding, snarling vine: the structural bias of political process theory. *Sociological Forum*, v. 14 n. 1, p. 27-54, 1999.

HOCHMAN, G. Vacinação, varíola e uma cultura da imunização no Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 16, n. 2, p. 375-386, 2011.

JOST, J. T. *et al.* Political ideology: Its structure, functions, and elective affinities. *Annual Review of Psychology*, v. 60, p. 307-337, 2009.

JOST, J. T. Ideological asymmetries and the essence of political psychology. *Political Psychology*, v. 38, p. 167-208, 2017.

KALTWASSER, C. R.; TAGGART, P. The populist radical right and the pandemic. *Government and Opposition*. Published online, p. 1-21, 2022.

KATA, A. A postmodern Pandora's box: anti-vaccination misinformation on the Internet. *Vaccine*, v. 28 n. 7, p. 1.709-16, 2010.

MASON, L. Ideologues without issues: the polarizing consequences of ideological identities. *Public Opinion Quarterly*, n. 82, p. 280-301, 2018.

NASCIMENTO, L. F.; CESARINO, Leticia; FONSECA, Paulo. #22: "Quando se está morrendo afogado, até jacaré é tronco para se agarrar": cloroquina e médicos em grupos de direita do Telegram. *Lavits*, 2020. Disponível em: [https://lavits.org/lavits\\_covid19\\_22-quando-se-esta-morrendo-afogado-ate-jacare-e-tronco-para-se-agarrar1-cloroquina-e-medicos-em-grupos-de-direita-do-telegram/?lang=pt](https://lavits.org/lavits_covid19_22-quando-se-esta-morrendo-afogado-ate-jacare-e-tronco-para-se-agarrar1-cloroquina-e-medicos-em-grupos-de-direita-do-telegram/?lang=pt). Acesso em: abr. 2023.

NEVES, R. Com vacinação em queda histórica, programa está sem comando há 4 meses. *UOL*, 5 nov. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/11/05/com-vacinacao-em-queda-historica-governo-nao-tem-chefe-no-setor-ha-4-meses.htm>. Acesso em: 30 nov. 2021.

RECUERO, R. #FraudenasUrnas: estratégias discursivas de desinformação no Twitter nas eleições 2018. *Revista Brasileira Linguística Aplicada*, v. 20, n. 3, p. 383-406, set. 2020.

RUISCH, B. C. *et al.* Examining the left-right divide through the lens of a global crisis: Ideological differences and their implications for responses to the Covid-19 pandemic. *Political Psychology*, v. 42, n. 5, p. 795-816, 2021.

RUTJENS, B. T.; VAN DER LINDEN, S.; VAN DER LEE, R. Science skepticism in times of COVID-19. *Group Processes & Intergroup Relations*, v. 24, n. 2, p. 276-283, 2021.

SATO, A. P. S. Qual a importância da hesitação vacinal na queda das coberturas vacinais no Brasil?. *Revista Saúde Pública*, v. 52, n. 96, p.1-9, 2018.

SNOW, D. A.; VLIEGENTHART, R.; KETELAARS, P. The framing perspective on social movements: its conceptual roots and architecture. *In: SNOW, D. A. et*

al. (ed.). *The Wiley Blackwell Companion to social movements*. 2. ed. Oxford: John Wiley & Sons Ltd, 2019. p. 392-410.

SWIGART, K. L. *et al.* Working while liberal/conservative: a review of political ideology in organizations. *Journal of Management*, Published Online, <https://doi.org/10.1177/0149206320909419>, 2020.

VAN DER LINDEN, S.; PANAGOPOULOS, C.; ROOZENBEEK, J. You are fake news: political bias in perceptions of fake news. *Media, Culture & Society*, v. 42, n. 3, p. 460-470, 2020.

VAN LEEUWEN, T. Legitimation in discourse and communication. *Discourse & Communication*, v. 1, n. 1, p. 91-112, 2007.

VON BÜLOW, M.; ABERS, R. N. Denialism and populism: two sides of a coin in Jair Bolsonaro's Brazil. *Government and Opposition: An International Journal of Comparative Politics*, Published Online, p. 1-19, 2022.

## SOBRE AS/OS AUTORAS/ES

**Ana Carolina Vaz** é bacharel, mestre e doutoranda em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Foi professora substituta na Universidade Federal de Viçosa, lecionando no Departamento de Ciências Sociais e no Departamento de Educação. Tem sua agenda de pesquisa dedicada aos estudos de populações indígenas, movimentos sociais, partidos e sistema político.

**Anne Karoline Vieira** é doutoranda e mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Montes Claros. Realiza pesquisas relacionadas à representação política, a minorias sociais, a movimentos feministas e ao legislativo.

**Ana Karine Pereira** é doutora em Ciência Política (UnB) e professora adjunta do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB). Atua nos programas de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do CDS/UnB e no Programa de Administração da Universidade Federal de Goiás (UFG). Pesquisa e publica nas áreas de capacidades estatais, qualidade da burocracia, instituições e gestão ambiental, alta burocracia e processo decisório da política de controle do desmatamento florestal.

**Cleyton Feitosa Pereira** é doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília e mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Pernambuco. É autor do livro *Políticas públicas LGBT e construção democrática no Brasil* (Editora Appris, 2017). Realiza pesquisas sobre movimentos sociais, políticas públicas, participação política e direitos humanos da população LGBTQIA+.

**Debora Rezende de Almeida** é professora do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. É cocoordenadora do Grupo de Pesquisa sobre as Relações entre Sociedade e Estado (Resocie) e coeditora-chefe da *Revista Brasileira de Ciência Política*. É bolsista de produtividade CNPq.

**Denise do Carmo Direito** é doutora e mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB), com estágio doutoral na Universidade de Versailles Saint-Quetin-en-Yvelines (França). Membro da carreira federal de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. É pesquisadora no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Realiza pesquisas relacionadas a políticas públicas de combate à desigualdade e exclusão social, participação social e digitalização da ação estatal.

**João Victor Barbosa Ferreira** é mestre em Ciência Política e bacharel em Direito pela Universidade de Brasília. Estuda a nova direita e os processos de radicalização política.

**Lorena Vilarins** é mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília e especialista em Economia e Gestão Governamental. Realiza pesquisas na temática de internet e democracia.

**Mariana de Souza Fonseca** é doutoranda em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Desenvolve pesquisa sobre ação coletiva em periferias urbanas e participação social.

**Marília Silva de Oliveira** é doutora em Ciência Política e mestre em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisa sobre interações entre sociedade civil, Estado e partidos políticos; burocracia; políticas públicas e meio ambiente. É autora do livro *Movimentos sociais, partidos políticos e partidos movimentos: análise de interações a partir da formação da Rede Sustentabilidade* (ABCP/EdUERJ).

**Marina Fernandes** é doutoranda em Sociologia na Université de Montréal e em Ciência Política na Universidade de Brasília (cotutela). É mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia. Realiza pesquisas nas áreas de ativismo e democracia contemporâneos, participação política e a relação Estado e ação coletiva.

**Marisa von Bülow** é professora associada do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. É bolsista de produtividade do CNPq e coordenadora do Grupo de Pesquisa sobre as Relações entre Sociedade e Estado (Resocie).

**Matheus Baccarin** é bacharel e mestrando em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Desenvolve pesquisa sobre ativismo digital, desinformação e a extrema-direita.

**Rebecca Neaera Abers** é professora associada do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. É coordenadora do Grupo de Pesquisa sobre as Relações entre Sociedade e Estado (Resocie) e co-editora chefe da *Revista Brasileira de Ciência Política*. É bolsista de produtividade CNPq.

esta obra foi composta em  
Minion Pro 11/14 pela  
Editora Zouk e impressa em  
papel Pólen Natural 80g/m<sup>2</sup>  
pela gráfica PrintStore  
em outubro de 2023

O livro que o leitor tem em mãos oferece uma perspectiva renovadora e empiricamente rica para se compreender a ação dos movimentos sociais e dos ativismos no turbilhão de acontecimentos extraordinários que, nos últimos anos, têm sido interpretados sob o signo da “crise” – como se a invocação do termo produzisse efeitos explicativos. Oferece essa contribuição de um ponto de partida específico, com uma proposta analítica instigante e, felizmente, renunciando a uma tentação comum. Parte-se de um pressuposto: mal será possível avançar se as equações analíticas focarem apenas nas instituições políticas, confinando as dinâmicas da mobilização coletiva a um âmbito extrainstitucional. A conceituação de contextos turbulentos oferece a chave analítica para colocar os ativismos nas equações de modo cognitivamente produtivo: relacional, processual e centrado no papel da agência nesses contextos de horizonte histórico aberto, de elevada incerteza, e produzidos pela atuação dos atores *durante* sua ocorrência. Assim, a proposta convida a renunciar à tentação do determinismo retroativo, comum nos diagnósticos da conturbada vida política do país. Contextos turbulentos não têm um sentido único, nem foram enquadrados ou elaborados na prática para gerar os desfechos diagnosticados *ex-post*.

**Adrian Gurza Lavalle**

Professor da Universidade de São Paulo (USP)

