

40º Encontro Anual da ANPOCS

ST 24 Políticas Públicas: reconfigurações dos modelos de desenvolvimento e Bem-Estar social no Brasil e América Latina

Como um problema social entra na agenda governamental e vira uma política pública? O caso das demandas dos movimentos sociais na adoção do Plano Juventude Viva.

Sandra Gomes (professora do Departamento de Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da UFRN)

Joana Tereza Vaz de Moura (professora do Departamento de Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da UFRN)

Jenair Alves da Silva (Mestre em Estudos Urbanos e Regionais, UFRN)

Como um problema social entra na agenda governamental e vira uma política pública? O caso das demandas dos movimentos sociais na adoção do Plano Juventude Viva.

Sandra Gomes

Joana Tereza Vaz de Moura

Jenair Alves da Silva

Resumo

A interação entre atores estatais e não-estatais na produção de políticas públicas é objeto de estudo consagrado na ciência política e nos estudos de cunho sociológico e, mais recentemente, na área específica das políticas públicas. O objetivo deste *paper* está centrado em uma questão específica dentro deste vasto território analítico: como a demanda dos movimentos sociais organizados se efetivou na formulação de políticas públicas que respondem ao bem-estar demandado? Para isto, utilizamos como caso empírico a aprovação do Plano Juventude Viva (PJV). Do ponto de vista teórico, dois grandes arsenais analíticos são utilizados: as teorias dos movimentos sociais (revisitadas) e a análise institucional do processo decisório governamental, buscando verificar em que medida essa estratégia aumenta a capacidade de explicação da política pública resultante.

Palavras-chave:

INTRODUÇÃO

Em 2011 a primeira política pública com o objetivo de enfrentar os elevados níveis de homicídios entre os jovens brasileiros é anunciada pelo governo federal. Coordenado pela Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) em conjunto com a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), o Plano de Prevenção à Violência contra a Juventude Negra (Plano Juventude Viva, PJV) adota uma estratégia de prevenção aos homicídios e de garantia de direitos aos jovens em situação de vulnerabilidade (relatório de gestão da Secretaria Geral da Presidência da República - de 2012).

Em oposição a posições que defendem o endurecimento de ações punitivas e repressoras – como por exemplo, a redução da maioria penal - como solução para o problema das elevadas taxas de homicídio e violência no Brasil, o PJV parte de pressupostos opostos: de que os jovens são sujeitos de direitos (em oposição ao “jovem problema”) e de que a atenção central deveria ser deslocada para os jovens como vítimas

principais dos homicídios.

O foco nos jovens negros é justificado pela maior incidência dos casos de homicídios entre a população negra associados ou até mesmo como resultado do racismo presente na sociedade brasileira (WAISELFISZ, 2016; Anistia Internacional, 2015). Várias associações e organizações nacionais e internacionais há tempo chamam a atenção para esse problema social e o argumento central de movimentos sociais, especialmente o movimento negro e de juventude, é que este tipo de violência tem cor/raça, classe, condição socioeconômica, gênero e território, para muitos, entendido como um verdadeiro “extermínio da juventude negra”.

Como veremos, é abertura de espaços participativos para a proposição de políticas para a juventude, desde o primeiro governo Lula, e de ocupação estratégica em espaços com poder de decisão por membros dos movimentos e, especialmente a partir do primeiro ano do governo Dilma, que permitem a inserção das demandas específicas do movimento de jovens e, mais especificamente dos jovens negros. De fato, a sinalização, logo no início do governo Lula, de que haveria uma agenda de políticas para a juventude, produziu a ampliação da organização de setores e segmentos de movimentos sociais e associações especializados e representantes dessas questões. Nesse sentido, “a política gerou política” ao pautar a organização dos movimentos e, como consequência, ampliar a mobilização em torno do tema da juventude¹.

Mas a proposta de focar nos homicídios dos jovens negros associado ao “racismo institucional” encontrava resistência de atores externos e internos ao governo. Por um lado, esta proposta de política não apenas invertia a lógica de identificação das causas do problema – falta de acesso a direitos e o racismo, em oposição ao modelo que identifica a falta de efetiva repressão e punição – como também introduzia um argumento bastante conflituoso na sociedade brasileira: a violência policial como uma das causas dos

1 Há, hoje, setores de “juventude” em praticamente todos os partidos políticos do espectro ideológico, mas surgem após as políticas e espaços de mobilização e participação nessa temática, que ganham relevo nacional a partir do governo Lula. As exceções são a UJS (União da Juventude Socialista, ligada ao PCdoB), de 1984, a JPT, de 1987, além da Pastoral da Juventude, do início da década de 1980 com ligações históricas com partidos de esquerda.

homicídios de jovens negros. Esta visão do problema não é compartilhada por parte da comunidade de segurança pública e apresenta especial resistência dentro da Câmara dos Deputados, com parlamentares organizados em frentes associadas à diferentes corporações da segurança pública nacional com entendimento diferente sobre as soluções para o problema da violência. Além disto, a própria opinião pública, isto é, a sociedade brasileira tende a apoiar soluções mais repressivas e punitivas.

Por outro lado, surpreende o fato de que uma política pública que estava tratando do problema do homicídio não tenha apresentado nenhuma ação que envolvesse os aparatos administrativos e policiais da segurança pública. O Plano Juventude Viva não incorpora nenhuma ação nesse sentido, exceto ações de conscientização nas instituições chamadas de “aperfeiçoamento institucional”. Como veremos, havia uma resistência interna no governo em abraçar a agenda focada nos jovens negros e associando os homicídios à violência policial. Mais do que isto, a própria SEPPIR (Secretaria de Promoção da Igualdade Racial) havia resistido inicialmente à proposta. Como destaca Birkland (2007, p. 65): “mesmo quando um problema entra na agenda [governamental], pode ser que haja muita controvérsia e competição com relação a como definir o problema, inclusive as causas desse problema e as políticas que teriam maiores chances de resolver o problema”.

O objetivo deste *paper*, portanto, está centrado em uma questão específica: como foi possível elaborar uma política pública que enfrentava resistência de atores externos e internos ao governo mas que atendiam à demanda dos movimentos sociais organizados?

A construção ou a formação da agenda governamental é considerada como uma condição necessária, ainda que não suficiente, para o surgimento de uma política pública. Trata-se de uma tarefa de construção coletiva, “diretamente conectada com as percepções, representações, interesses e valores dos atores envolvidos” (HILL, 2009, p. 151) e que envolvem, primeiramente, convencer os atores com poder para influenciar as decisões que o problema em questão tem relevância social e apoio de uma “comunidade de política”. Trata-se, portanto, de uma construção política baseada em ideias e outros referenciais valorativos.

Inicialmente, o modelo analítico de Kingdon (1995) – de “múltiplos fluxos” - foi mobilizado. Porém, ao longo da análise observou-se que era apenas parcialmente útil para explicar o caso em questão. A aplicação mais relevante se refere à noção de abertura

de uma ““janela aberta para uma política pública” ou uma janela de oportunidade. Em 2011, primeiro ano do governo Dilma, abriu-se uma oportunidade de jovens militantes de movimentos e atuantes na construção da agenda de demandas ocupar a Secretaria Nacional de Juventude e que “empreendedores políticos” souberam conectar atores institucionais com poder decisório junto à Presidente da república. É possível dizer que o “fluxo dos problemas” estava pronto ou em seu pico: “o problema” dos homicídios entre jovens negros era bastante conhecido e discutido publicamente há décadas no interior de uma comunidade associada aos direitos humanos e direitos de cidadania. Havia, portanto, um reconhecimento de que algo deveria ser feito com relação a um problema, nos termos de Kingdon (1995), ainda que restrito essencialmente a uma comunidade de política.

Também é razoável assumir que o “fluxo das políticas públicas” também estava pronto no momento da abertura da janela política: em 2011, já havia alternativas, isto é, soluções para o problema. Porém, o terceiro fluxo, “da política”, nos moldes apresentados por Kingdon, nos pareceu insuficiente para explicar o resultado final na medida em que a arena decisória do PJV estava isolada do jogo parlamentar. No modelo, os aspectos relevantes no o fluxo da política são a persuasão, com argumentos para a formação de consensos sobre a relevância de um problema ser objeto de uma política pública, mas especialmente as capacidades – ou habilidades - de negociação política. As limitações do modelo de Kingdon já foram destacadas por outros autores que apontam baixa capacidade de contribuição para proposições teóricas mais abrangentes (SABATIER, 2007). Ainda que não tenhamos abandonado por completo o olhar analítico de Kingdon, optamos por incorporar outros arsenais analíticos para a explicação.

Há um conjunto de elementos mais focados no processamento das demandas via instituições estatais que pode ser mobilizado para tentar explicar a conexão ou o elo entre, por um lado, as demandas sociais e, por outro, a política pública final. Entre esses dois extremos, há as características do processo decisório, isto é, quem decide, onde se decide e quais potenciais pontos de veto. Como forma de apoio teórico e analítico, optamos por utilizar, por um lado, a teoria dos movimentos sociais revisitada. Chamamos de “revisitada” pois propomos avançar na discussão das relações entre movimentos sociais e Estado, principalmente a partir da formação de “comunidades de políticas” - que compartilham dos mesmos valores e fechadas para outras comunidades (Cortes, 2015) - na formulação das demandas e propostas de políticas e da ocupação de cargos

enquanto tática dos movimentos para incorporação dos projetos políticos na definição das políticas públicas.

Por outro lado, mobilizamos alguns dos instrumentos analíticos da literatura sobre a emergência dos Estados de Bem-Estar Social que nos pareceram úteis para explicar a conexão entre demandas sociais e o processo político-institucional. Especificamente, utilizamos a teoria dos recursos de poder (“centradas na sociedade”), num primeiro momento, para explicar a chegada ao poder de um novo partido, sua conexão histórica com os movimentos sociais e a ampliação de canais participativos contribuindo para a formação da agenda governamental. Num segundo momento, mobilizamos as teorias “centradas na política”, que refinam os modos de análise, introduzindo as configurações políticas e institucionais do Estado e das arenas decisórias como fatores explicativos do resultado final alcançado.

Este texto está dividido em três seções, além desta introdução. Na Seção 1 apresentamos a construção da agenda de reivindicações e de propostas do movimento jovem negro com relação ao problema da violência contra a juventude negra. Na Seção 2 isolamos a interpretação sob a ótica da teoria dos movimentos sociais com destaque para as análises mais recentes da literatura brasileira, que passam a mobilizar uma abordagem relacional para explicar a relação entre movimentos sociais e Estado e tentamos identificar quais desses atores ocuparam postos-chave em arenas deliberativas e decisórias. Na Seção 3 apresentamos alguns de elementos analíticos mobilizados a partir dos estudos sobre a emergência de Estados de Bem-Estar Social – especificamente a teoria dos recursos de poder – e do neoinstitucionalismo tentando conectar as demandas sociais com a configuração institucional da arena decisória que nos ajudam a explicar como foi possível adotar uma política que encontrava resistências internas e externas ao governo. As Considerações Finais apresentam a síntese de todos esses olhares analíticos e uma avaliação dos ganhos analíticos desse “mix” de abordagens.

Seção 1. A formulação do problema e a apresentação de alternativas a partir do movimento negro

O problema da violência contra a população negra no Brasil não é uma demanda

nova dos movimentos sociais de luta pelos direitos de negros e negras no país. Há décadas essa população específica reivindica por reconhecimento de direitos humanos, contra a discriminação, contra o racismo, contra a violência e pela igualdade (Domingues, 2007).

Especialmente a partir de 1960, com a reorganização do movimento negro contemporâneo e com a criação do Movimento Negro Unificado – MNU em 1978, pauta-se a violência urbana e violência policial contra as pessoas negras de forma denunciativa, a partir de ações públicas e campanhas (Ramos, 2014) que visibilizavam o racismo implícito nos casos particulares e nas estatísticas.

O racismo foi criminalizado a partir da Constituição Brasileira de 1988, que abriu espaço para legislações complementares ao arcabouço da perspectiva da garantia de direitos, em especial dos negros e negras. Porém, até então não havia no Brasil uma política pública implementada sobre a promoção da igualdade racial. Em 2003, logo no início do primeiro mandato do governo Lula, o presidente instituiu a Secretaria da Política de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR, com status de Ministério.

Na mesma perspectiva, a juventude tem protagonizado um papel político importante no cenário brasileiro devido as mobilizações que buscam a inserção da temática da garantia dos direitos dos jovens nas políticas públicas. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2010) o Brasil tem aproximadamente 51,3 milhões de jovens na faixa etária de 15 a 29 anos.

Logo no primeiro ano do governo Lula, abre-se uma agenda de discussões para a construção de políticas públicas específicas para a juventude. Em 2003, é instituída na Câmara de Deputados a Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude, presidida pelo deputado Reginaldo Lopes (PT-MG) e com participação de membros de diferentes partidos, inclusive com a atuação do deputado Lobbe Neto (PSDB-SP) da oposição. Dentre audiências e seminários, realiza também a Semana Nacional da Juventude, precedida de Conferências realizadas em todas as capitais brasileiras. Do relatório desta comissão, saem as minutas de proposição de um Plano Nacional da Juventude e de um Estatuto da Juventude, além da organização de uma Conferência Nacional de Políticas para a Juventude.

Dois anos depois, em 2005, o governo Lula implementa a Política Pública de Juventude, com a criação da Secretaria Nacional de Juventude – SNJ ligada à Secretaria Geral da Presidência da República -, do Conselho Nacional de Juventude – CONJUVE - e do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem, atendendo demandas dos movimentos sociais, especialmente os de juventude, que reivindicavam políticas e programas específicos para esse segmento, como pontuado por Novaes (2007). Esse processo provocou uma ampliação no número de organizações das diversas juventudes em grupos, organizações, partidos e movimentos, similar ao efeito nomeado por Lowi (1972) de que 'a política gera política' (SOUZA, 2006, p.28).

Essa maior “politização da política para a juventude” impacta diversos segmentos e a juventude negra, naturalmente organizada nos movimentos negros (adultos), investe na sua autonomia política e realiza o I Encontro Nacional de Juventude Negra – I ENJUNE, em 2007, reunindo aproximadamente 700 jovens de todo o país para refletir sobre as questões inerentes à juventude negra brasileira numa “nova perspectiva na militância étnico-racial” (tema do encontro), com a proposta de construção do documento de orientação para as políticas de juventude e nos apontamentos para a implementação do Fórum Nacional de Juventude Negra (ENJUNE, 2007).

Um maior detalhamento deste primeiro encontro de jovens negros é relevante para a discussão do Plano Juventude Viva porque, como veremos à frente, a resolução aprovada naquele encontro vai ser escolhida como pauta prioritária de toda a juventude brasileira na I Conferência de Políticas para a Juventude, que ocorreria um ano depois. O I ENJUNE gerou um relatório com aproximadamente 700 propostas, em que o tema do enfrentamento à violência contra juventude negra aparece reiteradamente, como no trecho a seguir:

Os jovens negros (as), são as principais vítimas da violência urbana e alvos prediletos de homicidas e de excessos policiais, liderando o ranking dos que vivem em famílias consideradas pobres e dos que recebem os salários mais baixos do mercado. A insegurança se configura como principal fator que afeta os (as) jovens negros (as), em especial os homens; eles são os principais alvos [...]. Quando tratamos da questão da violência, constatamos que o Estado brasileiro atua de forma inversa, ou seja, ao invés de garantir a segurança, figura como agente da opressão. (ENJUNE, 2007, p. 13 e 14.)

A formação do Fórum Nacional de Juventude Negra – FONAJUNE, ao final do

encontro, organiza as demandas da juventude negra que, de modo coordenado, passa a ser visto como um ator juvenil estratégico, influenciando espaços de participação na construção de pautas importantes e na elaboração de políticas públicas de juventude (ENJUNE, 2007). Sua capacidade de coordenação e articulação reflete-se nas demandas envolvendo o enfrentamento à violência, a extinção do racismo e pelo aumento dos direitos humanos, se evidenciam na 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude - CNPPJ, em 2008. A juventude negra consegue articular junto aos demais segmentos da juventude (como LGBT, entidades estudantis, jovens rurais, sindicalistas, jovens mulheres, entre outros) para que a prioridade número 1 entre as 22 eleitas pelo pleno final da Conferência fosse:

Reconhecimento e aplicação, pelo poder público, transformando em políticas públicas de juventude as resoluções do 1º Encontro Nacional de Juventude Negra (ENJUNE), priorizando as mesmas como diretrizes étnico/raciais de/para/com as juventudes. (Resoluções da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, 2008).

A referida Conferência contou com mais de 400 mil participantes em todo o país, sendo 3 mil apenas na etapa nacional, onde a visibilidade da juventude negra ganhou destaque, reivindicando os cortes racial e geracional no processo de elaboração, implementação e avaliação das políticas (Guimarães, 2012).

Outra questão aprovada no ENJUNE e que será incorporada como pauta prioritária da Conferência da Juventude refere-se às diretrizes para as políticas públicas ligadas ao eixo de segurança, vulnerabilidade social e outros:

[...] Garantia de realização de pesquisas sobre os índices de violência contra a população negra. [...] Garantia, no congresso nacional, da discussão e votação do projeto de lei de desmilitarização da polícia nos marcos de uma sociedade civil, democrática e de direitos; [...] Exigir a criação de uma CPI dos grupos de extermínio na assembleia legislativa dos estados. [...] Pautar a questão da violência (com a atenção aos homicídios à juventude negra) nos diversos conselhos municipais, nas conferências municipais, estaduais e nacionais e no plano plurianual (PPA). [...] Promoção de cursos de capacitação em direitos humanos, incluindo questão racial, para policiais visando à diminuição da violência policial em relação à população, principalmente jovem e negra." (ENJUNE, 2007, p. 19; 21; 27; 79.)

A juventude negra pauta o que chama de “extermínio da juventude negra”, referente aos altos índices de homicídios da população negra e jovem. Em vários espaços os grupos organizados estiveram denunciando os altos índices de homicídio da

juventude, em especial da juventude negra, a partir de campanhas e de participações nos espaços institucionalizados. Exemplo disso, o Fórum Nacional de Juventude Negra – FONAJUNE também foi responsável pelo desenvolvimento da Campanha Nacional Contra o Extermínio da Juventude Negra, em 2010 (Ramos, 2013). Outra campanha que ganhou destaque foi a Reaja ou Será Morto, Reaja ou Será Morta (lançada em 2005), que se transformou em movimento ao longo do tempo e hoje promove Marchas Contra o Genocídio do Povo Negro, que teve sua terceira edição em 2015. Como ação que contribui para a publicização do problema da violência contra a juventude, podemos citar também a campanha “Chega de Violência e Extermínio de Jovens”, organizada e implementada pelas pastorais juvenis ligadas a igreja católica – Pastoral da Juventude Meio Popular - PJMP, Pastoral da Juventude - PJ e outras.

É importante ressaltar que a após a 1ª Conferência as organizações de juventude negra e dos movimentos social negro aumentaram sua representação no Conselho Nacional de Juventude, sendo ali importante espaço de debate sobre a violência como problemática que afeta os jovens, inclusive com a criação de um grupo de trabalho (GT) específico sobre Juventude Negra (BRASIL, 2012). Na interpretação de Ramos (2014), a alteração na representação do CONJUVE, a partir de 2008, permitiu a inserção de mais representantes ligados mais ao movimento negro do que as entidades partidárias. Assim, em 2008, pela primeira vez, a eleição ou escolha dos conselheiros, antes nomeados pelo Poder Executivo, é instituída, e, ainda que a dominância de militantes do PT e do PCdoB associados a diversos movimentos tenha permanecido, houve ampliação nas categorias representativas (Ramos, 2014, p. 118-132).

Semelhante ao que o ocorria no âmbito da política pública de juventude, a pauta sobre juventude negra também avançava no Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial – CNPIR e na SEPPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, que estavam em processo de realização da II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CONAPIR, em 2009. Nessa conferência a juventude negra mais uma vez consegue, articulada a outros setores do movimento negro, aprovar entre as primeiras cinco prioridades do eixo de controle social as seguintes propostas:

[...] Implementar propostas em relação a políticas públicas direcionadas à juventude, em âmbitos municipal, estadual e nacional, contidas no relatório do Encontro Nacional de Juventude Negra (Enjune, 2007), e que foram aprovadas como prioridades na I Conferência Nacional da Juventude, realizado no ano de

2008. [...]. Garantir representação da juventude negra organizada em todos os conselhos, notadamente no Conselho Nacional da Promoção da Igualdade Racial e no Conselho Nacional de Juventude. (Resoluções da II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, 2009).

Entre 2009 e 2010, tanto a SEPPIR quanto o CONJUVE, agora com representação ampliada de jovens do movimento negro, passam a estudar como implementar as demandas aprovadas como prioritárias nas duas Conferências. A construção de uma gama de propostas de políticas foi antecedida por seminários organizados pelo Grupo de Trabalho de Juventude Negra formado no CONJUVE, em parceria com a SEPPIR e a Fundação Friedrich Ebert, um evento intitulado “Oficina de Combate à Mortalidade da Juventude Negra” com o objetivo de construir diretrizes para um Plano de Combate à Mortalidade da Juventude Negra (Ramos, 2014), momento que reuniu militantes da juventude negra, do movimento negro, especialistas em direitos humanos, segurança pública e representantes de outros ministérios e secretarias, como o Ministério da Justiça e Secretaria Nacional de Juventude. Desta forma, propostas de políticas públicas vão sendo construídas por meio de um debate amplo e público que doa legitimidade às propostas e reforça os vínculos entre pessoas e organizações unidas pela temática dos homicídios de jovens negros.

Ao iniciar a gestão, o novo governo Dilma Rousseff, portanto, já contava com propostas iniciais para tratar do tema da violência contra a juventude (em especial a população negra) que embasará as discussões do Plano Juventude Viva.

O PJV se tornou um dos exemplos de políticas transversais que têm como meta produzir proteção social e promoção social não exclusivo a apenas uma política setorial específica (Castro et al, 2012) pois mobilizam-se políticas de diversos setores de modo integrado, tais como a educação, saúde, habitação etc. Trata-se de um Plano que foca em ações educativas, preventivas e de articulação entre entes da federação para produzir acesso a serviços públicos que diminuam o grau de vulnerabilidade a que a população-alvo está exposta. O Plano, assim, “reúne ações de prevenção que visam a reduzir a vulnerabilidade dos jovens a situações de violência física e simbólica” (relatório de gestão da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR - de 2012, grifo nosso).

Uma frente que era demanda do movimento negro, porém, não foi explicitamente tratada no Plano Juventude Viva é a de que este denunciava a subnotificação dos casos ocorridos por letalidade do Estado como uma causa explicativa de uma parte significativa dos homicídios. Além disso, o movimento negro apontava como componente importante relativo aos índices de homicídios à violência policial proveniente do racismo institucional instaurado, como também o estigma e a criminalização da juventude negra e pobre. Percebe-se que, no mesmo período, o tema passa a ganhar importância em estudos nas Universidades, em campanhas de organizações internacionais, inclusive na mídia. Amplia-se uma rede de comunidades, organizações e pessoas interessadas em pautar a violência como ausência de direito à vida, entendendo seu enfrentamento não como o aumento da repressão, mas como a ampliação do acesso aos direitos fundamentais e específicos. O PJV não continha ações da esfera da segurança pública, apenas ações educativas, e uma referência parcial ao tema do racismo institucional ao propor: “trabalhar a cultura das organizações públicas, serviço público etc., no enfrentamento do preconceito racial” (SEPPIR, Relatório de gestão de 2012).

Esta pauta só será tratada mais à frente. Em 2015, a Câmara dos Deputados conclui relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Homicídios de Jovens Negros e Pobres destinada a apurar as causas, razões, consequências, custos sociais e econômicos da violência, morte e desaparecimento de jovens negros e pobres no Brasil. No documento aprovado, o legislativo federal assume haver um processo de violência específico contra a juventude negra e pobre brasileira dada por uma série de razões, entre elas o despreparo do Estado, quanto as suas forças coercitivas e demais instituições de justiça.

Os membros da CPI, em seu relatório final, apresentam um Projeto de Lei tratando do “Plano Nacional de Enfrentamento aos Homicídios de Jovens” (Brasil - Câmara dos Deputados, 2015, p. 90) para “uso controlado da força pelos órgãos de segurança pública, o fim da elaboração de autos de resistência e a adoção de medidas rigorosas de investigação dos crimes cometidos contra a vida” e recomendam a aprovação “imediata do PL nº 4.471, de 2012, concede à União competência para legislar sobre norma geral em matéria de segurança pública; desvincula os militares estaduais de constituírem Força Auxiliar do Exército”. O relatório foi aprovado, com o registro de

voto em separado do deputado Delegado Eder Mauro (PSD-PA) apontando a versão tendenciosa contida no relatório e destacando que as propostas de políticas de segurança pública que a CPI propõe não tratam da valorização dos profissionais e financiamento para esta área².

No âmbito do Senado Federal, CPI semelhante também foi realizada no período de 2015, como “uma reivindicação de todo o movimento de juventude do Brasil”, afirmou a senadora Lídice da Mata (PSB-BA), autora do requerimento da Comissão no Senado. O relatório final da CPI (elaborado pelo senador Lindbergh Farias – PT-RJ) sugere como principais ações: o desenvolvimento de um Plano Nacional de Redução de Homicídios de Jovens, transparência de dados sobre segurança pública e violência, fim dos autos de resistência e a unificação das Polícias Militar e Civil (Brasil - Senado Federal, 2016).

É interessante notar o padrão de interação entre governo, parlamentares e movimentos sociais durante os governos Lula (no caso das políticas para a Juventude) e Dilma (neste caso do PL dos autos de resistência) atuando conjuntamente para transformar, nos termos de Kingdon (1984), uma “situação social” em um “problema social” que merece atenção prioritária na agenda governamental. Em dezembro de 2015, na III Conferência Nacional de Juventude, a juventude negra aparece fortemente no discurso do eixo Segurança Pública, nas 2ª e 4ª propostas mais votadas:

382 - Fim do Auto de resistência que tem garantido, em muitos casos, o abuso da polícia na abordagem e detenção de pessoas sob o pretexto de resistência ou reação do detento. Pela desmilitarização da Polícia Militar [...]. 394 – Criar um Plano Nacional de Enfrentamento aos Homicídios que combata o extermínio da Juventude Negra. [...] Fortalecer e fomentar e ampliar o “Plano Juventude Viva [...]”. (3ª CONFVU, 2015, p. 5).

Desse modo, entende-se que os movimentos juvenis, o movimento negro e a juventude negra têm demonstrado que a pauta da violência contra o povo negro (em especial a sua juventude) – seja ela uma violência simbólica, psicológica ou física – não é nova e não está adormecida, nem nas ruas, nem nas redes, nem nos espaços institucionalizados de participação, como por exemplo, as Conferências.

2 Consultar site da CPI em relatórios e pareceres: www2.camara.leg.br.

Seção 2. A explicação pela perspectiva "revisitada" dos movimentos sociais

Nos últimos anos, o Brasil tem se tornado referência nas análises sobre democracia participativa, em que uma série de sofisticadas formas de ação coletiva e engajamento político têm pautado mobilizações e interseções com o Estado. Os diversos movimentos sociais têm estado no centro dessas reivindicações reforçando a necessidade de introdução de mecanismos mais diretos de construção de políticas públicas que deem respostas aos problemas entendidos como mais urgentes na sociedade. Percebe-se que esses movimentos, em cada contexto, vêm assumindo funções muito diversas no desenho, implementação e avaliação das políticas públicas.

A teoria dos movimentos sociais, focando ora no processo político e mobilização de recursos, ora na ideia dos Novos Movimento sociais, não conseguiu enfrentar o dilema das relações entre movimentos sociais, partidos políticos e gestão pública que vem se tornando cada vez mais complexas a partir da Constituição de 1988. Os teóricos ligados à vertente do processo político como Charles Tilly, Sidney Tarrow, Douglas McAdam entre outros, apesar de fornecerem pistas analíticas interessantes para entender a configuração dos movimentos sociais e suas dinâmicas de contestação, não focaram nas relações de cooperação com o Estado. Apesar de saber a relevância em entender como as mobilizações acontecem, o problema maior é compreender como se relacionam os atores sociais e os atores políticos, e mais ainda, "apreender os diferentes padrões de relação entre política institucionalizada e política não institucionalizada" (SILVA & OLIVEIRA, 2011; p. 86).

Assim como as teorias norte-americanas, a teoria dos Novos Movimentos Sociais, bastante utilizada no Brasil, com enfoque principalmente na construção da identidade política, também não deu destaque aos processos institucionais de relação com o Estado, partidos, sindicatos e estruturas de poder. Conforme destaca Carlos (2014; p.33), "pressupõe-se uma separação rígida entre a sociedade civil e o Estado que prejudica a análise de suas formas de interdependência e influência recíproca".

Para Abers e Bullock (2011), a abordagem da teoria dos movimentos sociais parte do pressuposto que os movimentos podem ser definidos como sendo inerentemente distintos do Estado. Neste sentido, obscurece-se a análise do entendimento das relações sociais presentes na estrutura do campo político, que é constituído por grupos sociais

com diferentes oportunidades que se entrelaçam em diversos momentos buscando intervir na produção das políticas públicas. Ainda para as autoras, é preciso romper com as perspectivas que separam de maneira dicotômica e antagônica os movimentos sociais do Estado, buscando novas possibilidades de análise que proponham entender as redes de ação coletiva que se apresentam na prática.

Assim, a literatura brasileira começa a rever o arsenal analítico dos movimentos sociais porque esse torna-se incapaz de explicar a realidade brasileira, especialmente a partir da ampliação dos espaços de participação. Desse modo, essas inovações institucionais desafiam a teoria porque envolvem relações de colaboração entre movimentos sociais e Estado, e não mais somente relações de contraposição.

Essa literatura recente oferece pistas analíticas sobre como pensar na mobilização social a partir de dentro das estruturas do Estado. Influenciadas por esse referencial, procuramos fornecer caminhos teóricos na construção de outro olhar sobre o processo relacional entre os movimentos sociais e organizações do sistema político. Apontamos algumas evidências empíricas sobre os campos de atuação de organizações da sociedade civil e “como o campo político e os atores da sociedade civil se constituem mutuamente e mediante processos que (...) vão moldando e vão sendo moldados pelas diferentes instituições e atores políticos existentes” (LAVALLE, 2012).

Essa possibilita qualificar a análise sobre as diferentes maneiras que os movimentos sociais atuam na arena política, seja assumindo funções diversas no âmbito estatal, seja pressionando o desenho, o controle e execução das políticas públicas. A progressiva institucionalização dos papéis dos movimentos sociais em diferentes contextos exige esses esforços teórico-metodológico de modo a viabilizar diagnósticos sensíveis para entender a multiplicidade de formas de institucionalização das relações entre organizações da sociedade civil e instituições do sistema político.

Baiocchi e Corrado (2010) argumentam que a abordagem relacional possibilita descompactar a sociedade civil em diferentes públicos e redes, entender a maneira em que as reivindicações que emergem da sociedade civil são processadas, reconhecidas e colocadas em ação. Nesse ciclo, as relações entre os diferentes atores (movimentos sociais, partidos políticos, representantes do poder público etc) que estão em jogo tornam-se fundamentais.

Abers e Bulow (2011) registram que os movimentos sociais, longe de desaparecer ao participar de conselhos gestores ou de lideranças assumirem cargos no âmbito de Estado, criam e se reconstróem nessas posições. As autoras ressaltam que os ativistas dos movimentos sociais frequentemente cruzam a fronteira entre Estado e sociedade civil, já que em alguns momentos trabalham nas organizações da sociedade civil e em outros atuam dentro, nos cargos governamentais. Portanto, analisar os movimentos sociais a partir dessa perspectiva possibilita compreender esses ativistas dentro do Estado, ou seja, pensar nos vínculos inseridos na rede supõe pensar que podem se tratar também de atores estatais:

O desafio metodológico, é claro, é mapear e analisar as redes que conectam atores de movimentos sociais com atores estatais, de tal forma que possamos verificar se indivíduos que ocupam cargos no Estado podem ser incluídos como “membros” de um movimento (ABERS & BULLOW, 2011; p.78).

Destacamos que isto não quer dizer que a mudança de posição institucional – de membro de um movimento para gestor na burocracia estatal – não traga consigo dilemas e contradições na medida em que há variadas razões para não ser possível transformar todas as demandas dos movimentos em políticas públicas. Em outras palavras, como veremos, quando representantes dos movimentos tornam-se gestores enfrentam as limitações e constrangimentos de variados tipos, próprios de instituições estatais, e o dilema do que é viável propor.

Para fins desse artigo, sustentamos que as lentes analíticas devem ser voltadas para as reflexões teóricas que consigam entender como os movimentos sociais aproveitam as formas de acesso ao Estado já existentes e/ou constroem novas maneiras de acessá-lo. Vários são os casos, conforme já destacados por Dowbor (2014), em que o acesso dos movimentos sociais ao Estado acontece por meio da ocupação de cargos comissionados e pelas pastas de secretarias específicas, buscando alterar os rumos das políticas públicas e as formas de implementação. A autora aponta que os avanços no alargamento do conceito de repertório de ação dos movimentos sociais feito por alguns autores como Abers, Serafim e Tatagiba (2011), por exemplo, ajudam no entendimento das múltiplas formas que os movimentos sociais se interpenetram no Estado: participação institucionalizada, ocupação de cargos, *lobby* parlamentar, a política de proximidade etc.

Segundo Dowbor (2012), torna-se essencial entender que os atores se mobilizam de diferentes maneiras para se fazer presentes nas instâncias políticas e constantemente

disputam influência nas decisões sobre o desenho das políticas públicas. A autora ainda sustenta que a ocupação de cargos é uma tática adotada por alguns movimentos sociais de modo a criar novas estratégias e estabelecer articulações possíveis com aqueles que estão dentro do Estado e fora do Estado também.

No caso de nosso estudo sobre o Plano Juventude Viva, observamos que a trajetória de ocupação de cargos por militantes de movimentos sociais tem seu auge a partir da início do Governo Lula, em 2003. As origens dessas ocupações são reflexos do vínculo entre vários militantes com o Partido dos trabalhadores (PT), mesmo que não se restrinja somente a ele. Mas percebe-se que o Governo Federal, através da Secretaria Nacional da Presidência da República (SG-PR), promove e/ou assume com forte protagonismo, uma série de iniciativas no sentido de ampliação do diálogo com a sociedade civil e a definição da “participação” como política de Estado e “método de governo”.

De fato, observamos uma expressiva ampliação dos espaços participativos a partir do governo Lula. Por exemplo, Romão (2014), que entende as conferências nacionais de políticas públicas como reuniões de “comunidades de políticas”, registra uma elevação significativa em termos numéricos: oito conferências durante o governo Itamar Franco (1992-1994), 17 no governo FHC (1995-2002), 65 no governo Lula (2003-2010) e 26 no primeiro governo Dilma (2011-2014).

Vimos na seção anterior, que o Conselho Nacional da Juventude (CONJUVE) já havia articulado uma rede de jovens militantes de diferentes segmentos que estavam discutindo a temática da violência contra os jovens negros. O envolvimento de especialistas e representantes de diferentes movimentos formava, como argumentamos, uma “comunidade de políticas”, caracterizada pelo compartilhamento das visões e valores sobre a temática.

Mas os militantes, tanto de movimentos negros quanto de movimentos de juventude, vão ocupando cargos no executivo, isto é, passam a ser gestores. São convidados a ocupar cargos nas Secretarias que vão sendo criadas vinculadas à Presidência da República: a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, em 2003, e a Secretaria Nacional de Juventude, em 2005. Ressalta-se que movimentos sociais tornam-se parte da burocracia estatal. Portanto, a inserção de temáticas pautadas nas discussões

feitas pelos movimentos sociais vão se delineando enquanto políticas públicas, fruto de projetos políticos que combinavam os mesmos interesses, ideias, valores e princípios. No nosso caso em particular podemos perceber a coexistência de diferentes atores mas com projetos políticos semelhantes (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

Inicialmente, porém, a Secretaria Nacional da Juventude não tinha sido comandada por jovens militantes dos movimentos sociais, ainda que estes ocupassem outros cargos importantes no interior desta Secretaria. Quando remontamos à criação da SNJ, em 2005, constatamos que Beto Cury (PT-MG), o primeiro secretário, vinha do movimento sindical e fica à frente da Secretaria até 2010. O então secretário convida Regina Novaes (pesquisadora de renome sobre a temática da juventude) para ser secretária adjunta e assessorar a criação de novas políticas públicas, dentre elas o PROJOVEM, carro-chefe da SNJ.

No primeiro mandato do Governo Dilma, em 2011, porém, há uma mudança administrativa que abre uma janela de oportunidade para a entrada da temática da violência contra jovens negros entrar na agenda de políticas públicas do Executivo. O chefe da Secretaria Geral da Presidência da República, Gilberto Carvalho, conhecido como uma pessoa com bom diálogo e trânsito entre os movimentos sociais, e que permanece ao longo dos governos Lula e Dilma, foi um ator-chave para trazer o apoio de gestores de diferentes ministérios para o Plano Juventude Viva (Divaneide Basílio, chefe de gabinete da SNJ, em entrevista em 7/jun/2016).

No ano em que o PJV começa a ser pensado como política pública de governo, em 2011, assume a Secretária Nacional de Juventude Severine Macedo. Uma jovem, originalmente da zona rural, sindicalista (FETRAF) e militante de movimentos sociais, havia sido Secretária Nacional da Juventude do PT. Apoiada por diversos movimentos sociais juvenis, Severine monta uma equipe técnica (especialistas na temática) e política (militantes reconhecidos nos movimentos sociais) na SNJ. Como Secretária adjunta assume Ângela Guimarães, ligada a União da Juventude Socialista- UJS e a União de Negros pela Igualdade- UNEGRO, era conselheira do Conjuve. Uma dessas pessoas que também chega à SNJ em 2011 é Divaneide Basílio, que se torna Chefe de Gabinete. Negra, fundadora da Rede de Jovens do Nordeste, membro da Pastoral da Juventude do

Meio Popular (PJMP), havia sido assessora na Secretaria Nacional de Juventude do PT onde atuou conjuntamente com Severine Macedo.

Na Secretaria da Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) as conexões dos gestores com o movimento negro também era marcante. A própria Ministra de então, Luiza Bairros, era membro do Movimento Negro Unificado (MNU) e respeitada pela sua liderança, em especial no Movimento de Mulheres Negras. Militante das lutas sociais antirracistas, pela equidade de gênero, antes havia sido Secretária Estadual da Igualdade Racial da Bahia, além de pesquisadora e professora e consultora do PNUD. Para assessor de Juventude na SEPPIR, Luiza chama Felipe Freitas. Jovem negro e militante, participou I ENJUNE. Havia sido também membro da coordenação nacional da Pastoral da Juventude (PJ) e foi coordenador nacional da campanha “Chega de Violência e Extermínio de Jovens”. Felipe Freitas adentrou o governo como assessor e assume o Plano Juventude Viva logo em que ele foi criado. Mais à frente, Larissa Borges assume a coordenação de articulação do PJV mas, antes, havia participado das discussões para a formulação do PJV em 2011, no Fórum de Direito e Cidadania (onde a pauta se fortaleceu). Larissa também foi participante ativa do I ENJUNE e do Fórum Estadual de Juventude de Minas Gerais.

Vale ressaltar que muitas dessas pessoas faziam parte ou já tinham passado pelo CONJUVE, tendo inclusive papel de destaque nas discussões sobre questões referentes à juventude negra e já faziam parte, portanto, de uma “comunidade de política” que entendia a violência contra jovens negros como problema prioritário.

Esse momento foi bastante marcante porque está relacionado à transição do segundo mandato de Lula para o primeiro mandato do governo Dilma e a uma maior abertura do ponto de vista da inserção dos movimentos sociais nas discussões sobre juventude negra. Segundo Danilo Morais³, "a transição do governo Dilma foi um momento. A SNJ construiu maior legitimidade junto aos movimentos pois, antes, se tinha uma percepção de que a SNJ era muito distante dos movimentos [quando era Beto Cury]". Portanto, notamos que o fato da entrada de Severine, militante dos movimentos sociais, fez toda a diferença para que essa relação entre Estado e sociedade civil fosse mais próxima .

³ Entrevista realizada em 09 de agosto de 2016.

A saída de Beto Cury, em 2010, estava também associada com um potencial esvaziamento das funções da SNJ na medida em que o PROJOVEM Urbano migra para ser gerido pelo Ministério da Educação. No momento que Severine Macedo assume, assim, havia uma lacuna de agenda de política pública na SNJ. Portanto, quando a SNJ teve que eleger as prioridades, a temática do extermínio da juventude negra aparece fortemente como uma pauta possível, inclusive porque a formulação das “alternativas”, isto é, de propostas de solução para o problema, já haviam se iniciado nas discussões dos GTs no Conjuve e da SEPPIR. Para Divaneide Basílio⁴, "essa temática era um consenso no Conjuve e também na SNJ pelos dados alarmantes, era um tema defendido por vários movimentos sociais. A gente buscava respeitar o que saiu da Conferência".

Vimos na seção anterior como ocorreu a construção da pauta do problema pelos movimentos de jovens negros até a ratificação ou o reconhecimento deste problema como prioritário pelo restante dos movimentos sociais de juventude expresso na resolução da I Conferência Nacional de Políticas para a Juventude (2008). Vimos também a centralidade do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), que passa a analisar mais detidamente as decisões tomadas na Conferência com a formação do Grupo de Trabalho “Juventude Negra e Políticas Públicas” trabalhando ao longo de 2009 e 2010 (Ramos, 2014, p. 37). Por fim, a ocupação estratégica de postos tanto no Conjuve quanto na Secretaria Nacional da Juventude (esta a partir de 2011) de jovens ou atores associados à pauta da juventude e da juventude negra os colocaram em posições com poder de decisão. Segundo Severine, em palestra proferida em 02 de dezembro de 2014 em Brasília, "a articulação com o movimento de juventude combinadas às demandas históricas dos jovens negros colocadas nas Conferências foram fundamentais para alavancar a concepção de que a juventude tinha que ter maior incidência". A fala expressa o encontro de demandas que vão se configurando em projetos semelhantes.

Agora, com a chegada de jovens militantes na SNJ, abria-se a janela de oportunidade para a inserção de uma pauta criada ou construída pelos movimentos sociais e deliberada nas várias instâncias participativas existentes. O próximo passo era conseguir apoio no interior do Executivo, inclusive da própria Presidente da República. Como veremos na próxima seção, a articulação de gestores de outros ministérios que

⁴ Entrevista realizada em 07 de junho 2016.

apoiassem o PJV teve a atuação central de Gilberto Carvalho.

Seção 3. A formulação da política sob a ótica das estruturas institucionais e de governo

Um olhar sobre o governo e a configuração institucional dos locus decisório pode auxiliar a compreender como essa política que a princípio tinha resistências e oposições foi autorizada. Mobilizamos dois arsenais analíticos para isto. O primeiro engloba os estudos conhecidos como de “recurso de poder”, centrado nas forças sociais e políticas como explicativas de políticas sociais. O segundo grupo de análise introduz elementos políticos e institucionais para essencialmente resolver os casos não explicados pelas teorias do recurso de poder.

A democracia competitiva e com sufrágio universal e a chegada ao poder de um partido de esquerda também nos parece importante para explicar o nosso caso dada a conexão histórica e embrionária entre o Partido dos Trabalhadores e os movimentos sociais.

De acordo com a teoria dos “recursos de poder” (“power resource theory”, também conhecida como “luta política de classes” ou, ainda, “explicação social-democrata”) a combinação entre democracia com sufrágio universal, mobilização social via sindicatos, com a existência de um partido que representa os interesses dos trabalhadores, que opta por entrar na competição eleitoral (no sentido atribuído por Przeworski, 1989) e que chega ao poder explicaria a variação observada nos tipos de Estados de Bem-Estar social adotados nos países desenvolvidos (Castles, 1978; Korpi, 1978; Esping-Andersen, 1990).

São explicações conhecidas como de tipo “centradas na sociedade” (society-centered) em que o tipo e a capacidade de organização e mobilização das forças sociais e de seus atores políticos exerceriam influência na adoção de tipos variados de Estado de Bem-Estar adotado (Sckopol e Amenta, 1986).

Apesar de bastante convincente em termos lógicos e argumentativos, esta teoria logo encontrou limites na sua capacidade de produzir explicações generalizáveis quando se passou a verificar os casos empíricos. Uma das críticas é que a teoria de recursos do poder explicava muito bem apenas um caso: o Sueco (Sckopol e Amenta, 1986).

O caso sueco é entendido como o paradigma da explicação da teoria dos recursos de poder na medida em que contém todos os elementos analíticos acima descritos: existência de democracia competitiva e regular, sindicatos organizados e mobilizados,

um partido social-democrata como opção eleitoral, alianças com a classe agrária para sua viabilização eleitoral e de governo e um elevadíssimo tempo de permanência no poder com a incrível marca de ter ficado 44 anos no poder sem interrupções. Quando os estudiosos do EBS começam porém a analisar empiricamente outros casos, isto é, outros países, observa-se a insuficiência dessa proposta de explicação. Não cabe aqui rever esse interessante debate, mas destacamos alguns: a teoria não conseguiria explicar os casos dos regimes autoritários (Bismarck na Alemanha, por exemplo, ou, ainda o caso brasileiro com Vargas); países em que foi partidos democrata-cristão é que estiveram à frente das reformas e, por fim, países que mesmo com todas as condições presentes, ainda assim não aprovam um EBS similar ao sueco⁵.

A chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores (PT) em 2003 e sua relação histórica e constitutiva com os movimentos sociais nos parece um fator explicativo importante, de modo similar ao proposto pela teoria de recursos de poder, especificando os “inputs” da sociedade num governo que se coloca como representante desses segmentos. A própria construção das políticas nacionais para a Juventude ao longo dos dois mandatos do governo Lula (2003-2010) - que inexistiam antes - foi feita não apenas de modo participativo por meio de conferências, conselhos etc, mas também com participação importante dos próprios militantes do PT e outros partidos da esquerda (PCdoB, Psol) que já atuavam em movimentos associados à juventude e nas próprias instâncias de direção específicas para a juventude no interior destes partidos. Muitos marcos legais, políticas e programas de governo foram aprovados para o segmento jovem como o próprio Projovem – inicialmente coordenado pela Secretaria Nacional da Juventude, ou o Prouni, além de outras normas legais, como o Estatuto da Juventude e uma miríade de outros programas transversais ou específicos para a juventude.

Apesar de nos parecer inegável a importância desse “input” para compreender as políticas adotadas pelos governos, ele não é um elemento suficiente para explicar o resultado final. Assim inicia-se a discussão centrada nas configurações institucionais das arenas decisórias e de seus efeitos sobre o resultado das políticas. Os atores políticos

5 Há também um entendimento de que a teoria dos recursos de poder explicaria bem as políticas sociais modernas adotadas depois da Segunda Guerra Mundial, isto é, de expansão de políticas de proteção social e não seria adequada para explicar o surgimento de modo generalizado (Sckopol e Amenta, 1986).

envolvidos no debate de uma política pública atuam em contextos ou configurações institucionais que criam incentivos e constrangimentos à ação de indivíduos e grupos afetando as decisões de uma coletividade. Essencialmente, isto quer dizer que demandas sociais similares em diferentes países podem ter destinos finais diversos a depender da configuração institucional de suas arenas decisórias.

Esse conjunto de estudos é conhecido como “centrados na política” (*polity-centered*) e não estão restritos apenas aos estudos sobre o Estado de Bem-estar social, mas influenciaram também esta discussão (Sckopol e Amenta, 1986; Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985; Flora e Heidenheimer, 1982). Essa perspectiva entende que, apesar da importância das demandas sociais como “inputs” do sistema político não é automático que os “outputs” serão idênticos ao demandado pois aquelas serão processadas por filtros institucionais (e históricos) diversos, inclusive aqueles referentes à “dependência-de-trajetória” (*path dependency*). Em outras palavras, o “output” (ou a política pública final) reflete também o processamento político-institucional de arenas decisórias.

Nesse universo analítico abundam as tentativas de especificar os efeitos que determinadas instituições produziram na aprovação (ou não) de políticas públicas: os impactos de regras constitucionais, do federalismo, sistemas eleitorais, sistemas partidários, organização partidária assim como o próprio Estado, agora analisado como entidade autônoma, especialmente por meio de sua burocracia estatal (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985).

O estudo de Immergut (1998) é um exemplo clássico desse tipo de abordagem. A autora analisa como foram processadas as propostas de criação de sistemas públicos de saúde em três países europeus que, a despeito de iniciar o processo de decisão com características políticas, objetivos e demandas sociais relativamente similares, têm resultados muito diferentes. Enquanto a Suécia aprova um sistema público e estatal de saúde, onde os médicos são empregados do Estado; a França aprova um sistema público que inclui remunerar os serviços de médicos privados e, por fim, a Suíça rejeita a proposta original do Executivo para um sistema público e mantém o modelo de subsídio estatal indireto via provisão pelo sistema privado de saúde.

O interessante dessa análise é que os fatores comumente utilizados não são

capazes de explicar os três casos em perspectiva comparada. Os três países tinham em comum antes do início do processo decisório: um executivo disposto a aprovar um sistema público de saúde, pressão de sindicatos e do prometido no resultado das eleições, preferências similares do principal grupo opositor a reformas que estatizam o serviço de saúde, isto é, o poder das classes médicas. E, mais, nos três governos partidos de esquerda e de direita apoiavam a proposta.

Se a demanda era relativamente similar e havia apoio às propostas, então, o que explica resultados tão dispares? A autora chega à conclusão que são as configurações institucionais dos espaços decisórios e dois elementos nos interessam particularmente na medida em que enxergamos aplicabilidade analítica para o caso do Plano Juventude Viva.

As possibilidades de instâncias de veto surge na análise de Immergut como relevante assim como o grau de centralização (ou não) do poder decisório no Executivo Nacional. Com a possibilidade de chamar um referendo popular na Suíça, onde os cidadãos decidem pela aprovação ou não de uma política, a autora destaca que a real possibilidade da população rejeitar a proposta colocou grupos contrários à aprovação em posição estratégica privilegiada no que se refere à capacidade de negociação e alteração na medida em que podiam ameaçar chamar um referendo popular. Antecipando o uso desta possibilidade institucional, os grupos favoráveis à aprovação também alteram as suas posições de modo estratégico, isto é, abandonam as suas preferências originais pois conseguem antecipar a rejeição da proposta. O referendo dá ao eleitorado um poder de veto.

As instâncias de veto são produzidas por diferentes mecanismos institucionais mas podem dar poder a grupos minoritários para tentar barrar uma proposta mesmo quando ela tem o apoio majoritário na arena decisória. O caso sueco, por outro lado, é caracterizado pela quase ausência de pontos de vetos, decorrentes da centralização do poder decisório no executivo e do apoio parlamentar regular que era obtido pelo governo. Por fim, o caso francês é também explicado pelas configurações político-institucionais daquela arena decisória: a instabilidade das coalizões parlamentares, fruto da elevada indisciplina partidária no Parlamento, dificultava a construção de um consenso para aprovação. Nesta configuração institucional, os médicos franceses, como grupo de

interesse que se opunha à proposta, conseguiram obter apoios de parlamentares individuais e a proposta final possível de ser aprovada releva o atendimento dos interesses da classe médica.

Em suma, nos parece que estes dois arsenais analíticos podem ser aplicados para nosso estudo. Sem ignorar os elementos de “entrada (input)”, isto é, as demandas sociais associadas a um partido que chega ao poder, quais configurações institucionais poderiam explicar a aprovação de uma pauta de demanda social bastante controversa?

O primeiro ponto a destacar é que as arenas decisórias em que o PJV foi formulado estava restrito a uma comunidade de política especialmente isolada de outras comunidades, que poderiam ter uma visão diferente a respeito das causas e relevância do problema dos homicídios entre jovens negros. Como vimos, a demanda nasce dos movimentos de jovens negros, que passa a angariar apoio de outros movimentos juvenis durante a Conferência Nacional e, por fim, passa a ser trabalhada por membros do Conselho da Juventude e, por meio de audiências, seminários e outras mobilizações, assim como no interior da SEPPIR e, novamente, ampliam apoio de outras organizações e órgãos do governo, formando uma típica comunidade de política “que divide os mesmos valores e visão sobre quais devem ser os resultados” (Cortes, 2015, p. 132). Uma possível comunidade de política alternativa, da segurança pública, por exemplo, inclusive com membros do Congresso Nacional, estava excluída da elaboração da política.

Para o ativista do CONEN (Coordenação Nacional de Entidades Negras), conselheiro no CONJUVE, Danilo Morais: “a agenda da segurança pública, especialmente da seletividade policial é sensível não apenas no Congresso Nacional mas também no Executivo (...) Até 2010, nossa leitura [do movimento negro] era de que Lula não topava essa pauta” (entrevista em 9/ago/2016). A chefe de gabinete da SNJ à época da implementação do Plano Juventude Viva, Divaneide Basílio, compartilha das mesmas percepções. Para ela, o PJV não seria aprovado no Congresso Nacional pois haveria uma negação do problema. Para a gestora, uma parte dos parlamentares rapidamente rotulariam a proposta como “proteção de bandido” e mesmo na opinião pública em geral “essa pauta é árida, não tem apelo popular e o apelo popular é diferente dos gestores” (entrevista em 7/jun/2016).

Ao ser elaborada no interior do Executivo, especificamente na Secretaria Geral da Presidência da República (SG-PR), o PJV exclui potenciais pontos de vetos que poderiam se organizar no Legislativo. O PJV nunca teve deliberação legislativa. Inicialmente, portanto, tratava-se de superar as resistências que existiam no interior dessa comunidade de política. E quais eram elas?

Para Moraes, mesmo no CONJUVE foi preciso “fazer a disputa com quem era contra nossa agenda” pois alguns conselheiros tinham um certo “ceticismo com relação a esta pauta”, havia uma “resistência de representantes governamentais e outras organizações da sociedade civil e do movimento estudantil e de partidos mais de centro e de direita” (entrevista em 9/ago/2016). A formação do GT de Juventude Negra no CONJUVE vai, de acordo com Moraes, permitindo a adesão à pauta dos homicídios de jovens negro de segmentos diferentes do movimento de juventude. Ainda no CONJUVE, a Pastoral da Juventude (PJ) teria tido uma resistência inicial à proposta pois entendia que a pauta deveria estar ampliada para todos os jovens e não apenas nos negros. A partir daí, “foram realizadas discussões com os líderes da PJ, assim como a militância também, e foram mostrando que a pauta 'não era genérica, eram os jovens negros que estavam morrendo' e 'acabaram mudando de posição' (Danilo Moraes em entrevista em 9/ago/2016).

Quando o PJV passa a ser discutido no interior da Presidência da República, os entrevistados registram duas resistências. Para Danilo Moraes, representantes do Ministério da Justiça, especialistas e operadores do direito da temática de segurança pública “rejeitavam a ideia de que havia seletividade policial”. De fato, esta foi uma colaboração que não foi possível firmar em 2011. A política final exclui ações típicas da área de segurança pública que se poderia imaginar seriam centrais para lidar com o problema dos homicídios. Por isso, o PJV vai ser caracterizado como uma política de ações preventivas e de mudança de cultura organizacional

Por fim, Moraes registra que a própria SEPPIR (Secretaria de Promoção da Igualdade Racial) também apresentou resistência inicial ao PJV pois entendia que “isto já estava sendo feito [na Secretaria] e se deveria priorizar o Estatuto da Igualdade Racial”. A proposta do PJV fora apresentada, como vimos, pela Secretaria Nacional da Juventude e não pela SEPPIR. De acordo com Moraes, porém, a SEPPIR passa a apoiar a proposta:

“aos poucos, foi se convencendo de que no Estatuto [da Igualdade Racial] isto estava muito genérico” e o PJV apresentava uma proposta focada e específica. Divaneide Basílio também recorda da resistência inicial da SEPPIR durante as discussões do PJV em reuniões de trabalho na Presidência da República (entrevista em 7/jun/2016). Para Basílio, a resistência inicial ao PJV, que saía da Secretaria Nacional da Juventude, era natural pois “cada um defende a sua [própria] pauta”.

A arena decisória do PJV no governo estava não apenas localizada no Poder Executivo como estava subordinada diretamente à Presidência da República por meio de sua Secretaria-Geral (SG-PR), liderada por Gilberto Carvalho que era considerado como uma pessoas de boa aceitação entre os movimentos sociais. Além disto, o apoio explícito do ministro ao PJV teria angariado apoios importantes tanto no interior da SG-PR quanto de gestores de outros Ministérios, que eram centrais para a implementação de ações tipicamente transversais, além da própria Presidente Dilma. Para a chefe de gabinete da Secretaria Nacional da Juventude, o fato das reuniões internas no governo, para definir o desenho do PJV, serem chamadas pela SG-PR, ao invés da SNJ, produziam um aumento no número de gestores de outros Ministérios que compareciam às reuniões conhecidas como “Salas de Situação” (entrevista em 7/jun/2016).

Adotando um novo modo de gestão e gerenciamento administrativo e de políticas públicas – caracterizado como “um novo modelo de governança [que parte] das definições trazidas pela Presidenta da República” -, o primeiro ano do governo Dilma (2011) estabelece que a definição dos temas que seriam prioritários para o governo deveriam ser discutidos e ratificados em “Fóruns Temáticos”. No caso do Plano Juventude Viva, o respectivo fórum era chamado de Fórum de Direitos e Cidadania (FDC), instituído em 15 de março de 2011. No FDC, as prioridades do governo “nos campos dos direitos e cidadania” eram discutidas com a participação de diferentes especialistas, movimentos e organizações da sociedade civil e representantes das Secretarias e ministérios. Para um dos nossos entrevistados, o FDC era uma forma de institucionalizar “a participação como método de governo” uma bandeira dos governos petistas.

Este Fórum juntava algumas das secretarias subordinadas à Presidência, que coordenavam sua organização: Secretarias de Direitos Humanos, Políticas para as

Mulheres e Políticas de Promoção da Igualdade Racial e os Ministérios da Cultura e do Esporte. Contava com representantes também de outros Ministérios: Justiça, Educação, Comunicações, Trabalho e Emprego, MDS, Secretaria de Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad/MJ) e da Fundação Nacional do Índio (Funai/MJ), convidados para a discussão.

O Fórum era, por sua vez, intercalado com reuniões de trabalho interno ao governo para visualizar a viabilidade das proposta, já neste caso de modo bastante operacional. As “Salas de Situação da Juventude Negra” - que eram chamadas pelo ministro da Secretaria Geral da Presidência da República - tornaram-se momentos importantes para viabilizar o PJV pois a presença de gestores de outros Ministérios permitiu identificar as políticas em andamento que poderiam, rapidamente, ter um foco específico para o segmento que era objeto do PJV, recebendo, por exemplo, prioridade em programas já existentes, como o Programa Mais Educação (do MEC), nos projetos de cultura e lazer, esportes saúde etc, isto é, identificando as ações já em andamento, o que permitira colocar rapidamente uma política em ação. Ao mesmo tempo, os gestores da SNJ e da SEPPIR apresentavam o andamento das discussões para os dois conselhos da área: o CONJUVE e o CNPPIR. Por fim, a relevância do problema e a forma proposta de solução tinham também de ser apresentadas à Presidente da República. Conhecida pelo seu sistemático questionamento de dados numéricos e da viabilidade operacional de propostas, para uma das gestoras do PJV o convencimento da presidente teria sido construído aos poucos.

O apoio da Presidente é registrado publicamente a partir da implementação do PJV. A fala da Presidente na abertura da III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial em 2013 é representativa da entrada do problema como prioridade governamental associada às demandas construídas anteriormente e também indica de modo explícito a associação entre o PJV e o problema da letalidade policial contra jovens negros:

Eu quero dizer a vocês que o governo federal dará todo o respaldo à questão do Plano Juventude Viva, e estamos articulando todas as esferas, todos os ministérios, todos os governos estaduais e também a justiça, através do CNJ e do Ministério Público, no sentido de assegurar que haja, de fato, um foco no que muitos chamam de genocídio da juventude negra. Nós estamos interessados em combater a violência com a ampliação da cidadania, mas também coibindo a violência contra os jovens negros, e isso é muito importante. Nós reiteramos apoio do governo ao projeto de lei sobre os autos de resistência. Nós queremos, com esse apoio, que todos os direitos sejam garantidos e que todos os delitos

praticados sejam devidamente investigados. O que, certamente, vai contribuir para reverter a violência e a discriminação que recaem sobre a população negra por meio da utilização dos autos de resistência.

No Fórum de Direitos e Cidadania, portanto, elegeu-se o problema dos homicídios dos jovens negros como uma das pautas prioritárias do primeiro governo Dilma. O longo trajeto que se inicia nas demandas de um segmento específico da sociedade brasileira – os movimentos de jovens negros - de discussões e construção de apoios ampliados que culmina na política pública do PJV, foi possível dada a combinação da chegada ao poder de um partido historicamente associado aos movimentos sociais e uma configuração institucional de uma arena decisória no interior do governo que isolava qualquer comunidade de política com visão alternativa e que pudesse se colocar como um ponto de veto contra à adoção da política.

Considerações Finais: uma Interpretação Conjunta

Na tentativa de explicar a entrada de um tema na agenda governamental buscamos combinar a análise a partir da teoria dos movimentos sociais com a teoria dos recursos de poder e da abordagem neoinstitucional e, em menor medida, alguns instrumentais analíticos do modelo de fluxos múltiplos de Kingdon. Nossa avaliação é que tivemos ganhos na capacidade explicativa da entrada na agenda governamental do Plano Juventude Viva a partir da combinação desses arsenais analíticos.

Por um lado, a teoria dos movimentos sociais tradicional, que enxerga os movimentos como forças em permanente confronto com o Estado, não explica o caso do PJV. A introdução das teorias dos movimentos sociais revisitadas, a partir da literatura brasileira, avança no sentido de conseguir incorporar a interação e a troca de papéis e posições entre atores sociais e burocracia estatal que influenciam a política pública adotada. Porém, a análise da configuração institucional das arenas decisórias no interior dos órgãos do governo permitiu explicar como uma proposta com potencial oposição parlamentar e da sociedade em geral conseguiu se tornar uma política pública. Nesse sentido, a mera existência de demandas sociais organizadas e propositivas pressionando a priorização de um tema (ou problema) na agenda governamental, ainda que necessária, não é condição suficiente para o governo as transformá-las em políticas públicas.

Por outro lado, as análises de políticas públicas com olhar no desenho institucional,

na formulação das políticas e nos processos de tomada de decisão tendem a apontar os grupos que influenciam a construção coletiva do problema e da proposição de alternativas sem traçar a origem e as formas de elaboração anteriores à entrada do tema nas arenas decisórias. Nesse sentido, mapear como as demandas de um grupo comparativamente minoritário foi agregando aliados e apoios à sua agenda propositiva revela como a democracia representativa na atualidade consegue atender (ou não) as demandas de grupos sociais. Estas demandas não são sempre e nem necessariamente plenamente atendidas. Ao longo da construção do PJV no interior das arenas decisórias no âmbito governamental, as limitações institucionais, orçamentárias e de apoios vão restringindo as opções dos formuladores da política àquilo que é possível e viável. Como vimos, questões típicas atreladas à segurança pública e especialmente à violência policial não foram diretamente tratadas na política a despeito da sua centralidade na interpretação das causas do problema pelos movimentos sociais de juventude, notadamente dos jovens negros.

A interpretação conjunta sugere que a chegada de um governo historicamente conectado com os movimentos sociais e a sinalização de que haveria uma abertura para uma agenda de políticas públicas para a juventude produziu um aumento na mobilização e organização de grupos ao redor deste tema. Nesse sentido, a “a política gerou política”.

A organização do movimento de jovens negros com uma agenda de demandas e propostas de solução foi abraçada por outros segmentos organizados dos movimentos de juventude e produziu apoios ampliados a esta agenda que, de outra forma, talvez não tivesse força o suficiente para se tornar um problema prioritário nos espaços participativos e deliberativos.

A aprovação das resoluções do I ENJUNE (I Encontro Nacional de Juventude Negra em 2007) e das recomendações de políticas da 1ª Conferência Nacional de Juventude (2008) – eventos anteriores ao PJV – estabelecem que o problema dos homicídios entre jovens negros deveria ser matéria prioritária da agenda governamental. Em seguida, a atuação do Grupo de Trabalho Juventude Negra e Políticas Públicas do Conselho Nacional de Juventude (2008 a 2010) e das diretrizes do Grupo de Trabalho sobre Combate à Mortalidade da Juventude Negra na Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) em 2010 - novamente, eventos anteriores à existência do

Plano Juventude Viva -, construíram “soluções preliminares para os problemas”, isto é, alternativas já sendo pensadas no momento em que se abre uma “janela de oportunidade” para que o tema entrasse na agenda governamental.

Esta janela de oportunidade se abre com a mudança de governo, em 2011, quando há uma reforma administrativa e gerencial com a nomeação de uma jovem militante do movimento para a Secretaria Nacional da Juventude. A possibilidade de esvaziamento da SNJ com a transferência da política pública considerada o carro-chefe da pasta anteriormente, o Projovem, fez com se buscasse trazer para a agenda governamental as decisões que haviam sido tomadas, de modo participativo, na I Conferência, dando um sentido de legitimidade ao tema. Na medida em que as resistências iniciais no interior dessa comunidade de política foram superadas e, sendo a arena decisória isolada de potenciais pontos de veto, os decisores membros dessa “comunidade” puderam atuar fora do processo político visível e agirem de forma estratégica para a consecução de seus objetivos nos termos discutidos por Cortes (2015).

Com base nessas discussões, encontramos que o PJV torna-se viável pela combinação de quatro fatores explicativos centrais: 1) a chegada ao poder de um governo com conexões históricas com os movimentos sociais e que amplia os espaços participativos e deliberativos para a formação da agenda governamental, 2) a existência de uma agenda propositiva de demandas dos movimentos de jovens negros, 3) uma ocupação estratégica de postos em órgãos deliberativos (como Conselhos e Conferências) e executivos (como Secretarias) por representantes dos movimentos sociais e de militantes de partidos de esquerda e 4) uma estrutura institucional em que os espaços de decisão eram suficientemente insulados de potenciais grupos opositores à proposta do Plano Juventude Viva e que poderiam, potencialmente, se tornar pontos de veto.

O PJV trabalhava num modelo de resolução do problema oposto às preferências de parte dos membros do Congresso Nacional, que apoiam medidas de aumento da repressão e da punição dos autores de crimes violentos. A ausência de um olhar voltado para as vítimas dessa violência não é acidental. Estas vítimas são majoritariamente pobres e negras e uma parcela significativa dessas mortes é imputada às autoridades policiais, ou seja, ao próprio Estado. O reconhecimento de que as polícias no Brasil matam jovens negros e de periferia, para muitos de modo deliberado, e que há proteção

institucional às mortes ocorridas vão, mais à frente, gerar a proposta do Projeto de Lei dos autos de resistência. Na perspectiva da prevenção à violência do PJV, a ampliação do acesso a serviços públicos específicos para o segmento jovem era um dos pilares, mas o combate ao “racismo institucional” já expressava claramente uma frente de atuação, ainda que muito modesta: a transformação da cultura do racismo no interior das instituições estatais, inclusive das polícias, como modo de mudança da cultura organizacional.

Referências Bibliográficas

- ABERS, Rebecca.; VON BULLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, no 28, set./dez. 2011, p. 52-84.
- BAIOCCHI, Gianpaolo; CORRADO, Lisa. The Politics of Habitus: Publics, Blackness, and Community Activism in Salvador, Brazil. *Qualitative Sociology*. Volume 33, Number 3, 2010., 369-388.
- BIRKLAND, T. A. (2007). Agenda Setting in Public Policy. In: F. Fischer, G. Miller, & M. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. CRC Press.
- CÂMARA FEDERAL. Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito: Homicídios de Jovens Negros e Pobres. Brasília, 2015.
- CARLOS, Euzeneia. Engajamento institucional, mudanças e continuidades na ação coletiva: o movimento popular e o ambientalista no Espírito Santo. CARLOS, E; PORTO DE OLIVEIRA, O; ROMAO, W. M. (Org.) . *Sociedade civil e políticas públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo*. 1. ed. Chapecó: Argos Editora Universitária, 2014. 310p .
- CASTLES, F. G. (1978). *The Social Democratic Image of Society*. London: Routledge & Kegan Paul.
- CORTES, Soraya Vargas. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. *Sociologias*, Porto Alegre , v. 17, n. 38, p. 122-154, abr. 2015
- DAGNINO, E.; OLVERA, A.J; PANFICHI, A.(org.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e terra, 2006.
- DOMINGUES, Petrônio. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. **Revista Tempo**, v. 12, n. 23, p. 100-122, 2007.
- DOWBOR, Mônica. A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006). Tese de doutorado, USP, 2012.
- _____. Ocupando o Estado: a análise da atuação do Movimento Sanitário nas décadas de 1970 e 1980. In: CARLOS, E; OLIVEIRA, O.P.; ROMÃO, W. de M. *Sociedade civil e políticas públicas. Atores e instituições no Brasil contemporâneo*.. Chapecó: Argos, 2014.
- ENJUNE. Relatório Final do 1º Encontro Nacional de Juventude Negra. Lauro de Freitas, Bahia, mimeo, 2007.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- EVANS, Peter B., RUESCHEMEYER, Dietrich e SKOCPOL, Theda (eds). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University, 1985.
- FLORA, Peter and HEIDENHEIMER, Arnold J. “The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State”. In: Peter Flora and Arnold Heidenheimer (ed.). *The Development of*

Welfare States in Europe and America. Transaction Publishers, 1982

HILL, Michael (2009). *The Public Policy Process*. Pearson/Longman.

KINGDON, John (1995). *Agendas, Alternatives and public policies*. Longman.

KORPI, W. 1978. *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden*. London: Routledge & Kegan Paul

LAVALLE, Adrián Gurza.(org.). *O horizonte da política*. Questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: UNESP: CEBRAP/CEM, 2012.

MORAIS, Danilo de Souza; RAMOS, Paulo Cesar. Juventude Negra na Construção Democrática Brasileira do Século XXI. **Revista da ABPN**, v. 4, n. 9, p. 107-125, 2013.

PRZEWORSKI, Adam (1989). *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras.

RAMOS, Paulo César. “Contrariando a estatística”: a tematização dos homicídios pelos jovens negros no Brasil. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da Universidade Federal de São Carlos, 2014.

ROMÃO, Wagner de Melo (2014). *Políticas públicas e democracia participativa: avanços e limites das conferências nacionais no Brasil*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert.

SABATIER, P. A. (2007). *Theories of the Policy Process*. Boulder, USA: Westview Press.

SILVA, Marcelo 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, n. 28, set-dez, 2011.

SKOCPOL, Theda e AMENTA, Edwin. States and Social Policies. *Annual Review of Sociology*, vol 12, 1986.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2015. Mortes Matadas por Armas de Fogo*. Brasília, 2015.