

MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: IDEIAS E EXPERIÊNCIAS NA CONSTRUÇÃO DE MODELOS ALTERNATIVOS

Luciana Tatagiba¹
Rebecca Abers²
Marcelo Kunrath Silva³

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo discute a relação entre movimentos sociais e políticas públicas. Nosso objetivo é analisar as formas pelas quais os movimentos sociais – que pode também ser compreendido como um tipo de rede (Diani, 1992; Melucci, 1996; Tarrow, 1998) – se inserem (ou buscam se inserir) no processo de produção das políticas públicas, *vis à vis* outros atores/redes dentro e fora do Estado, e as condições que favorecem ou limitam sua influência na modelagem das políticas.

Na medida em que o conceito de movimentos sociais apresenta uma forte polissemia, é importante situar, de início, o sentido que tal conceito assume na perspectiva desenvolvida neste capítulo. Seguindo Diani e Bison (2010, p. 221),

vemos os processos de movimento social como exemplos de ação coletiva com clara orientação para o conflito com relação a oponentes sociais e políticos específicos, conduzida no contexto de densas redes interorganizacionais, por atores ligados por solidariedades e identidades compartilhadas que precedem e sobrevivem a coalizões e campanhas específicas (...). Em primeiro lugar, a experiência dos movimentos sociais está inextricavelmente ligada à expressão pública de um conflito social. A ação coletiva não somente se orienta para o trato de problemas coletivos, para corrigir injustiças, conquistar bens públicos, atacar fontes de descontentamento, ou expressar apoio a certos valores ou princípios morais; ela o faz identificando alvos para os esforços coletivos, especificamente articulados em termos sociais ou políticos.

Nossa perspectiva parte de uma concepção de políticas públicas que as compreende como construídas mediante complexos processos ideacionais, experimentais e relacionais. As políticas públicas são frutos de processos ideacionais, por meio dos quais se definem os problemas que devem merecer atenção pública e as formas de solução desses problemas. Essas ideias surgem e se transformam

1. Professora livre-docente do Departamento de Ciência Política da Universidade de Campinas (Unicamp).

2. Professora adjunta do Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB).

3. Professor Titular do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

por meio de experiências práticas ao longo do tempo e em diferentes localidades e níveis. Tais experiências não somente produzem informações “técnicas” sobre a adequação de uma definição de problema ou sobre a viabilidade de uma solução, mas também geram recursos e relacionamentos para defender e implementar ideias específicas (Abers e Keck, 2013; Ansell, 2011; Hajer e Wagenaar, 2003; Zittoun, 2014). Por fim, a construção das políticas tem uma dimensão relacional, na medida em que seus resultados dependem das interações entre atores políticos e sociais estratégicos, em condições institucionais e conjunturais dadas.

Movimentos sociais podem ser entendidos como um tipo específico de ator/rede que se insere nos processos relacionais e experimentais de política pública, disputando seus resultados. A literatura estabelece que as políticas públicas são produtos de “subsistemas de política pública”: conjuntos de atores e instituições dentro e fora do Estado que são envolvidos em uma área específica de política pública (Jenkins-Smith, Clair e Woods, 1991). O que distingue a atuação dos movimentos sociais nos subsistemas de políticas públicas é o fato de eles oferecerem às pessoas comuns uma possibilidade de se organizarem coletivamente para fazer sua voz ouvida nos circuitos de tomada de decisão. Ao levarem para o interior dos subsistemas atores e interesses previamente não considerados pelos tomadores de decisão, os movimentos sociais acionam um conjunto de interações confrontacionais. Como veremos ao longo deste capítulo, a burocracia é um terreno privilegiado para expressão dessas tensões.

Os conflitos que os movimentos produzem, e em torno dos quais eles se estruturam, apresentam uma especificidade: eles extrapolam o âmbito restrito dos conflitos de interesses ou de demandas pontuais no interior dos subsistemas nos quais atuam e se vinculam diretamente às disputas relacionadas à forma de organização da vida em sociedade. Ou seja, movimentos sociais que atuam no sentido da transformação ou da manutenção de políticas públicas sempre expressam conflitos mais amplos, relacionados às diferentes concepções (projetos políticos) sobre como a sociedade deve ser organizada. Cabe, nesse ponto, esclarecer que os movimentos sociais podem também se inserir nas disputas nos subsistemas para defender os modelos dominantes contra a percepção de ameaças por modelos alternativos. Estudar essa atuação é um desdobramento importante para testar o modelo analítico que estamos propondo e compreender as variações significativas. Neste estudo, contudo, vamos abordar os movimentos sociais de setores subalternos que encontram oportunidades e ameaças específicas em seu esforço de fazer sua voz ouvida nos subsistemas.

Partindo desses pressupostos, este capítulo busca responder às seguintes questões: Como os movimentos sociais atuam nos subsistemas, ou seja, por meio de quais mecanismos os movimentos sociais buscam se inserir nas disputas em torno das políticas públicas? O que os movimentos sociais produzem nesse processo?

Quais as condições que afetam as oportunidades para o exercício da influência e os seus resultados? E como estes processos afetam a atuação e o funcionamento dos burocratas e das instituições burocráticas na produção das políticas?

Na resposta a esses questionamentos, defendemos três argumentos principais. O primeiro é que os movimentos sociais atuam nos subsistemas a partir da construção de modelos alternativos de políticas públicas,⁴ que são estruturas ideacionais que buscam traduzir as ideias que conformam o projeto político⁵ do movimento em propostas de política pública (Teixeira, Tatagiba e Blikstad, 2015; Teixeira *et al.*, 2016; Tatagiba e Teixeira, 2016). Entendemos modelos de políticas (sejam dominantes, sejam alternativos) como conjuntos em constante construção de problematizações, soluções, instrumentos, arranjos e outros componentes ideacionais que se transformam ao longo do tempo por meio dos processos experimentais e relacionais já mencionados (o que também se aplica a modelos *dominantes*). Os movimentos sociais participam deste processo na medida em que propõem (e experimentam) modelos alternativos que irão desafiar modelos concorrentes. Assim, movimentos sociais se inserem em conflitos entre modelos de políticas públicas concorrentes em cada subsistema. Eles podem ser compreendidos, nos moldes definidos por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), como um tipo específico de coalizão de defesa – que defende causas contenciosas e que inclui atores que são tradicionalmente excluídos do processo de construção de políticas públicas.

O segundo argumento é que a disputa entre modelos de políticas públicas implica, em grande parte dos casos, um conflito sobre as próprias instituições. Ou seja, em geral, os movimentos sociais não buscam apenas se inserir em um determinado subsistema e utilizar as oportunidades institucionalmente dadas. Eles tendem também a propor inovações institucionais percebidas como mais favoráveis à promoção de seus interesses e propostas. Para isso, tendem a mobilizar de forma criativa as estratégias de confronto e cooperação, extrainstitucionais e institucionais. O conflito em torno das instituições aproxima movimentos sociais e burocracia pública, e uma das formas pelas quais essa relação se traduz empiricamente é no ativismo institucional.

4. Atribuímos a ideia de que movimentos sociais atuam nas políticas públicas a partir da proposição de “modelos alternativos” no debate apresentado por Luciana Tatagiba, Ana Cláudia Chaves Teixeira, Karin Blikstad e Adriana Pismel, no contexto da discussão em torno dos “programas associativos”, associado ao projeto de pesquisa Movimentos e a Implementação de Políticas Públicas, desenvolvido pelo Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva da Universidade de Campinas (Nepac/Unicamp). Em Teixeira *et al.* (2016) e Tatagiba e Teixeira (2016), afirmamos que os programas associativos representam um modo de fazer alternativo, com conteúdos e *modus operandi* que desafiam o modo dominante, mesmo que na prática sejam residuais, em termos dos recursos públicos investidos e sua posição no conjunto da política pública.

5. Utilizamos aqui o conceito de projeto político como conjunto “de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 38).

O terceiro argumento é que a forma como os movimentos sociais atuam e os resultados que alcançam estão condicionados (porém não determinados) por três elementos: as características do regime, as características dos subsistemas e as características dos movimentos sociais. Na construção/difusão de suas ideias, nos processos de experimentação dessas ideias e nas interações estratégicas que estabelecem com outros atores, os movimentos sociais atuam sempre sob condições e relações que estão dadas previamente (e que, obviamente, eles tentam alterar).

A análise está empiricamente amparada pela reconstrução de processos de elaboração e disputa de modelos alternativos em três subsistemas ao longo dos últimos trinta anos: habitação, meio ambiente e economia solidária. Esses três casos possibilitam, de um lado, fundamentar empiricamente os argumentos teóricos apresentados neste estudo e explicitar sua fertilidade analítica. De outro lado, sua diversidade permite perceber que, ao contrário de um modelo único que explique todos os casos, é fundamental atentar para como condições específicas e combinações particulares dos mecanismos em cada caso permitem compreender tanto as diferenças quanto as similaridades observadas.

2 A CONSTRUÇÃO IDEACIONAL E EXPERIMENTAL DE MODELOS ALTERNATIVOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Qualquer política específica deve ser compreendida como inserida em um processo mais longo, influenciado por experiências anteriores e reinterpretado, posteriormente, em função da implementação. Assim, como a literatura de políticas públicas já mostrou, a *etapa* de formulação (desenho) de uma política não pode ser claramente distinguida da *etapa* de implementação.⁶ A interação entre as duas etapas ocorre não somente por meio da resignificação de *desenhos* quando chegam no momento da implementação: os próprios desenhos são influenciados por experiências práticas anteriores.

É também praticamente consenso na literatura de políticas públicas que a formulação e a implementação de políticas tendem a envolver uma diversidade de atores. De um lado, temos distintos atores estatais, tais como os eleitos para cargos de representação, os ocupantes de cargos políticos nomeados e os servidores públicos do Executivo e do Legislativo. De outro lado, temos um conjunto amplo e heterogêneo de atores da sociedade civil, do mercado e do campo científico que buscam participar dos processos de formulação e implementação de políticas e incidir nos seus resultados. As complexas e mutáveis relações entre essa diversidade de atores em posições estatais e societárias, interessados em um tema de política pública e atuando para influir nesse tema, conformam estruturas relacionais. Tais estruturas foram apreendidas pela literatura por meio de diferentes conceitos: *issue networks*,

6. Para revisões desse debate, ver Hill (2009) e Werner e Wegrich (2006).

policy networks, policy communities, advocacy coalitions, epistemic communities e strategic action fields (Borzel, 1998; Compston, 2009; Fligstein e Mcadam, 2012; Hecló, 1978; Jordan, 1990; Sabatier e Jenkins-Smith, 1993; Weible e Nohrstedt, 2013; Wu e Knoke, 2013).

Conforme salientado anteriormente, um fator que distingue os movimentos sociais de outros atores no campo relacional de determinada política pública é: os movimentos sociais se inserem em conflitos relacionados não apenas à existência de propostas de políticas concorrentes, mas também de conflitos que envolvem a própria configuração institucional do subsistema e ideias mais gerais sobre a organização da vida social. Essa capacidade de acionar conflitos associados à forma de vida em sociedade distingue a atuação dos movimentos sociais de outras entidades ou organizações da sociedade civil que estabelecem parceria com o Estado e recebem recursos para implementar política pública. Assim, movimentos sociais são um tipo particular de ator/rede (ou coalizão) que participa do processo de produção de políticas públicas, elaborando, experimentando e disputando modelos alternativos de políticas, que traduzem seu projeto político em um subsistema específico (Teixeira, Tatagiba e Blikstad, 2015; Teixeira *et al.*, 2016; Tatagiba e Teixeira, 2016). A produção das ideias e o desenvolvimento das experiências sempre ocorrem em interação com outros atores (aliados, concorrentes, adversários), e seus resultados dependem de como estas interações se estruturam e se desenvolvem.

As ideias propostas e defendidas por movimentos normalmente envolvem mudar o *status quo* ou defender o *status quo* de tentativas de mudança. Genericamente, este tipo de ideia pode ser chamado de “causa” (Abers, no prelo). A construção de causas envolve um processo de mediação simbólica, a partir da qual as reivindicações dos movimentos são justificadas em referência a projetos políticos mais amplos. É neste sentido que se deve compreender a afirmação de Melucci (1996) sobre os movimentos sociais não apenas fazerem reivindicações, pois estes também oferecem e disputam princípios para ordenação da vida em sociedade. Por isso, embora parte das causas dos movimentos sociais possa ser traduzida em termos estritamente políticos e encaminhada para ser processada pelo sistema de decisão estatal, há uma dimensão dos conflitos que os movimentos anunciam que não pode ser completamente canalizada pelas instituições (Melucci, 1996, p. 204-205). Por exemplo, o movimento feminista não reivindica apenas políticas públicas para as mulheres, ele oferece e disputa códigos culturais que implicam organização das relações sociais em bases não patriarcais.

O processo experimental que ocorre antes e depois do momento normalmente compreendido como de *formulação* de determinada política não somente afeta a compreensão que os atores têm de qual política deveria ser implementada, mas também constrói relacionamentos e recursos que influenciam as chances de

uma concepção ou outra se tornar política (Abers e Keck, 2013). Experimentos afetam na configuração de adversários e aliados em torno de uma proposta e criam capacidades que sustentam algumas propostas mais que outras. Isso pode ocorrer em múltiplos níveis territoriais e espaços sociais: políticas federais são influenciadas por experiências locais, por experiências de outros países ou até mesmo por experiências não governamentais.

Movimentos sociais tendem a participar desse processo experimental, influenciando-o, de duas formas. De um lado, atores que conformam a rede do movimento constroem e tentam implementar modelos alternativos mediante experiências que, em geral, são de pequena escala. Tais experiências, que funcionam como projetos-piloto, podem tanto estar inseridas em políticas de governos permeáveis às propostas dos movimentos, quanto serem desenvolvidas por fora das políticas públicas, na condição de experiências da sociedade civil. Por seu turno, os atores do movimento que experimentam e defendem tais modelos alternativos frequentemente atuam em vários níveis (municipal, estadual, federal) – em uma complexa atuação multiescalar (Blikstad, 2012; Tatagiba e Teixeira, 2016) – e espaços (sociais, estatais), migrando de um nível e/ou espaço para outro conforme a abertura ou o fechamento de oportunidades para influenciar na construção e implementação de modelos alternativos. Esse processo caracteriza o que Abers e Keck (2013) chamaram de *scale shifting*, seguindo McAdam, Tarrow e Tilly (2001).

Os processos de construção e experimentação de ideias, formulação de modelos alternativos de políticas públicas e interações estratégicas com os outros atores envolvidos nas redes que disputam a produção e a implementação de políticas são condicionados por três elementos interdependentes: os regimes políticos, os subsistemas de políticas públicas e as características dos movimentos sociais.

Segundo Tilly (2006, p. 19), “Quando as interações entre um par de atores se repetem de forma similar, nós começamos a falar de uma relação entre os atores. Nós, então, descrevemos um regime em termos das relações predominantes entre os atores políticos, incluindo o governo”. Para o autor, a configuração dos regimes estrutura oportunidades e constrangimentos à constituição e à atuação dos movimentos sociais. Condicionando os custos e os riscos do envolvimento nas ações coletivas, os níveis de abertura ou fechamento do sistema político às causas e às ações dos movimentos sociais, as expectativas sobre a eficácia ou o fracasso de diferentes repertórios de ação, entre outros aspectos, os regimes e as suas mudanças atuam diretamente na conformação das condições que os movimentos confrontam para definir seus repertórios e espaços de atuação.

Entre outros aspectos, os regimes definem, em grande medida, o grau e as formas de permeabilidade dos governos às demandas e propostas dos diferentes atores societários, entre os quais os movimentos sociais. Essa definição depende

centralmente da conformação da coalizão política à frente do governo e do projeto político que orienta sua atuação. Quanto maior a incompatibilidade entre os elementos deste projeto e os modelos alternativos de políticas públicas dos movimentos, menores as oportunidades para estes acessarem o Estado ou, em caso de acesso, para influírem nas políticas públicas.

Em segundo lugar, estados e governos não são atores homogêneos, mas, sim, campos mais ou menos heterogêneos constituídos pela articulação de diversos subsistemas de políticas públicas, cada qual com uma configuração particular. Assim, cada subsistema de política pública estabelece possibilidades e restrições específicas ao acesso e à atuação dos movimentos sociais. No que se refere à relação entre os movimentos sociais e o processo de construção de políticas públicas, as categorias desenvolvidas por Abers, Serafim e Tatagiba (2014) para descrever os repertórios de interação indicam que, em diferentes subsistemas de políticas públicas, distintas estratégias são mais ou menos viáveis.

Tal argumento complexifica o argumento anterior sobre os condicionamentos dos regimes ao salientar que os movimentos sociais precisam operar em campos duplamente condicionados: de um lado, pela configuração interna do subsistema de política pública no qual se inserem; e, de outro, pelas interdependências entre este subsistema, outros subsistemas de políticas públicas e o regime mais amplo, que estrutura as relações entre os atores politicamente relevantes. Ou seja, não é apenas o grau de permeabilidade dos regimes que importa para compreender as possibilidades dos movimentos influenciarem as políticas públicas, mas também a forma como os movimentos sociais se inserem nos subsistemas. A depender da posição que os movimentos ocupam nas redes dos subsistemas (central ou periférica), a inclusão no Estado pode permitir aos movimentos obterem conquistas (sob a forma do atendimento a algumas de suas reivindicações) sem, contudo, conseguirem avançar nas disputas em torno dos modelos alternativos que defendem.

Por fim, evitando uma perspectiva que reduz os movimentos sociais a atores/redes passivos(as) que meramente reagem à abertura ou ao fechamento de oportunidades políticas em função de mudanças de regime ou de configuração do subsistema, é preciso compreender como os movimentos atuam não apenas sobre as políticas públicas, mas sobre a própria configuração do regime e/ou do subsistema de política que tentam influenciar.⁷

Nesse sentido, movimentos sociais não devem ser entendidos meramente como membros de um subsistema de política pública ou de um regime “dado”, mas,

7. A importância do contexto político e institucional (apreendido a partir do conceito de estrutura de oportunidade política) para configuração e sucesso dos movimentos e o papel dos movimentos na alteração das oportunidades para o confronto político constituem o cerne da abordagem americana dos movimentos sociais. Para uma aproximação desse debate, ver, entre outros, McAdam, McCarthy e Zald (1999); Tarrow (1998); e Tilly (2006).

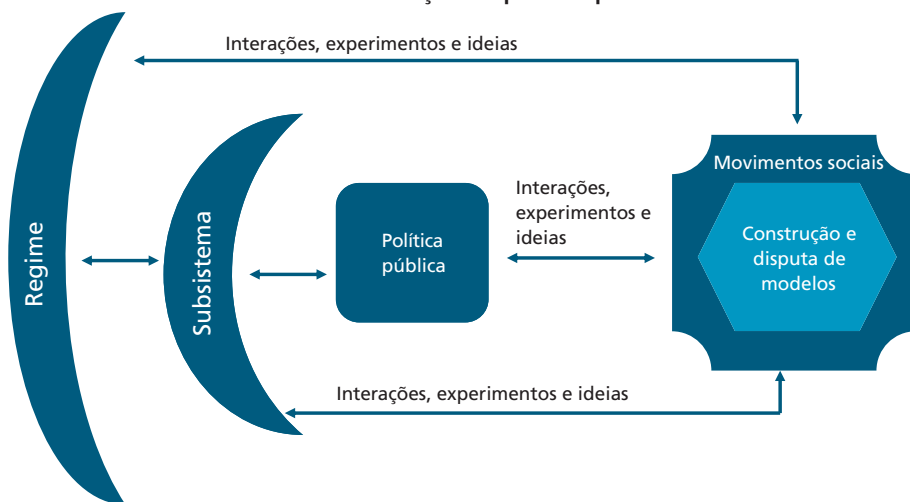
sim, como atores coletivos que disputam a própria configuração dos subsistemas e regimes existentes. Os movimentos não só aproveitam as oportunidades colocadas pela conjuntura, como, no caso da presença de aliados em posições de poder ou da existência de canais institucionais de acesso aos processos decisórios, também tentam criar oportunidades ao atuarem para alterar o ambiente institucional no qual operam. Não raro, para fazer a disputa por modelos alternativos de políticas públicas, os movimentos sociais enfrentam o desafio de reformar o Estado. Muitas vezes, trata-se de lutas para definir ou redefinir a estrutura organizacional do próprio subsistema de política pública, na tentativa de criar espaço institucional para o movimento e suas propostas. A existência de um Ministério do Meio Ambiente (MMA), de um Ministério das Cidades (MCidades) ou de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária, conforme demonstram os casos analisados, só pode ser entendida no contexto de uma complexa inter-relação entre atores tradicionalmente envolvidos na política institucional (partidos, governantes, eleitos, burocratas) e atores envolvidos em diferentes tipos de movimentos sociais que lutaram para constituir uma institucionalidade adequada às suas causas e formas de atuação.

Portanto, entender a capacidade de movimentos influenciarem as políticas públicas requer não somente identificar os pontos de acesso, mas entender os processos de interação entre movimentos sociais e outros atores (estatais e não estatais) que resultam na construção e reconstrução de políticas e instituições. Particularmente importante é apreender empiricamente as relações de colaboração entre movimentos sociais e instituições político-administrativas nos subsistemas de políticas públicas, percebidas a partir do ativismo de atores localizados no interior da burocracia, o que vem sendo chamado de ativismo institucional. Em vez de um fenômeno homogêneo, o ativismo institucional pode apresentar diferenças importantes no que se refere, por exemplo, às relações entre ativistas institucionais e organizações de movimentos sociais, à posição que o ativista institucional ocupa no Estado, ao tipo de ativismo que é exercido, entre outros aspectos. Tais diferenças têm implicações nas possibilidades de incidência dos movimentos sociais nas políticas públicas, como fartamente demonstrado nos estudos de caso explorados neste texto.

Pode-se concluir que os movimentos sociais desenvolvem seus repertórios de ação utilizando as oportunidades disponíveis de acesso e atuação institucional, possibilitadas pelos subsistemas e pelo regime, ao mesmo tempo que buscam por meio delas criar novas chances de acesso e atuação institucional. Ou seja, os movimentos sociais não apenas desenvolvem repertórios de interação (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014), utilizando as diferentes oportunidades de acesso ao Estado previamente disponíveis – o que Lavalle *et al.* (2017) denominam de “encaixes” –, como buscam transformar as oportunidades de acesso e a própria institucionalidade estatal na qual estão inseridos.

Em síntese, a perspectiva que orienta a análise sobre como os movimentos sociais influenciam (ou buscam influenciar) as políticas públicas, desenvolvida nos estudos de caso a seguir, apreende os movimentos como redes de atores confrontacionais que constroem e experimentam ideias que expressam as formas de organização da vida social, que defendem e que vão conformar os seus modelos alternativos de políticas públicas. Tais processos de construção e experimentação de ideias podem tanto ocorrer em espaços societários quanto estatais. Na defesa de seus modelos alternativos de políticas públicas, os movimentos sociais entram em processos de negociação e confronto com atores e redes que defendem outro(s) modelo(s). As oportunidades de inserção e atuação dos movimentos sociais nas estruturas relacionais em que ocorrem os processos de construção e implementação das políticas públicas é duplamente condicionada: de um lado, pela configuração do regime, que define as relações dos movimentos sociais com outros atores politicamente relevantes, incluindo o governo, em função dos projetos políticos por estes defendidos; e, de outro lado, pela configuração do subsistema de política pública, com sua estrutura de relações e modelos dominantes. É diante desse duplo condicionamento que os movimentos sociais desenvolvem seus repertórios de ação na defesa de suas propostas. Tais repertórios aproveitam as oportunidades estabelecidas pelo duplo condicionamento do regime e do subsistema ao mesmo tempo que tensionam tais oportunidades tanto em termos da busca de novas formas de acesso institucional quanto em termos da própria configuração da institucionalidade na qual pretendem incidir.

FIGURA 1
Os movimentos sociais na constituição das políticas públicas



Elaboração dos autores.

Na figura 1, busca-se mostrar a interação complexa entre movimentos sociais e políticas públicas. Os movimentos sociais avançam suas lutas em prol de modelos alternativos de política pública em atividades interativas, experimentais e ideacionais (representadas pelas linhas) que afetam e são afetados não somente pelo desenho das políticas em si, mas pela conformação dos subsistemas e do regime mais amplos. O resultado, em termos de conformação de uma política pública, surge da produção, experimentação e difusão de ideias por parte de movimentos sob condições estruturadas, por um lado, pelas configurações de regimes e subsistemas e, por outro, pela capacidade dos movimentos sociais para transformar as condições em que atuam e confrontar outros atores e redes que constroem, experimentam e defendem modelos de políticas públicas distintos. Os casos a seguir mostram como a trajetória específica de articulação entre estes elementos, em cada situação, permite compreender os diferentes resultados produzidos em termos de intensidade e forma de influência de cada movimento na política respectiva.

3 OS MOVIMENTOS DE MORADIA E O MODELO DE PRODUÇÃO HABITACIONAL AUTOGESTIONÁRIA⁸

A constante na produção habitacional no Brasil é a centralidade do mercado. Mesmo no ciclo dos governos petistas, o maior programa habitacional da história brasileira, o Minha Casa Minha Vida (MCMV), foi construído com e para o setor empresarial da construção civil (Fix, 2011; Maricato, 2011). Contra esse modelo de produção da moradia e das cidades, uma complexa rede, que tem no centro o movimento popular de moradia, tem buscado disputar um modelo alternativo, denominado modelo autogestionário.

Até 1930, o Estado não assumia responsabilidade na produção da moradia, e a sociedade não exigia que o fizesse (Bonduki, 1994, p. 714). Foi na Era Vargas, no contexto de incorporação das massas na cidadania, que a moradia passou a ocupar lugar no discurso público, gerando políticas importantes, como a Lei do Inquilinato, em 1942, que afirmava o papel do Estado como regulador das relações entre proprietários e inquilinos. Contudo, apenas na década de 1960 se pode falar na emergência de uma política nacional de habitação propriamente dita, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), como parte das reformas estruturais sob o regime militar. O modelo do BNH/SFH privilegiava o financiamento das camadas altas e médias,

8. A discussão apresentada aqui é resultado das investigações realizadas no âmbito do Nepac-Unicamp sobre o movimento de moradia e as políticas habitacionais para a população de baixa renda, em curso desde 2008. Mais especificamente, destaco o projeto de pesquisa sobre a atuação do movimento na implementação do Minha Casa Minha Vida – Entidades financiado pelo CNPq e MCidades, iniciado em 2011. Agradecemos, em particular, os frutíferos debates com as pesquisadoras Ana Cláudia Chaves Teixeira, Karin Blikstad, Adriana Pismel e Stella Zagatto Paterniani, às quais agradecemos a parceria. Os resultados dessas pesquisas têm sido publicados sob a forma de dissertações, teses, artigos e relatórios de pesquisa, que podem ser conferidos no site do Nepac. Disponível em: <<https://www.nepac.ifch.unicamp.br/>>.

combinando intervenção estatal com centralidade das empresas da construção civil. Para os setores de menor renda, o modelo implicava remoções compulsórias e construção massiva de conjuntos habitacionais fora da malha das cidades:

Esse modelo [estatal-privatista], fortemente inserido dentro do ciclo de produção capitalista, entende a moradia – e a cidade – enquanto “mercadoria”, como possibilidade de alocação dos recursos excedentes, e a política habitacional, especificamente, como uma oportunidade ideal de conjugar a obtenção de capital de giro para a construção e a existência de uma demanda fixa – compilada em cadastros habitacionais públicos municipais e estaduais ou no acesso individual do consumidor às instituições financeiras – para a comercialização das unidades habitacionais (Viana, 2017, p. 48).

O modelo BNH/SFH se esgotou na década de 1980. Associado com a redemocratização, esse processo representou o desmonte da burocracia pública, responsável pelo sistema, gerando forte dispersão e fragmentação institucional nas décadas seguintes. Com o fim do BNH/SFH, em 1986, a Caixa Econômica Federal (Caixa) passou a controlar o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e, em consequência, concentrar significativo poder no subsistema, mas sem contar com um corpo burocrático capaz de planejar e articular as políticas (Arretche *et al.*, 2012, p. 28-29).

O vazio representado pela desarticulação da política, combinado com um quadro de recessão, desemprego, valorização do mercado de terras e aumento dos aluguéis, ampliou a demanda por habitação popular na faixa de 0 a 3 salários mínimos, resultando em um vigoroso ciclo de ocupações de terra no começo dos anos de 1980 (Gohn, 1991), que fortaleceu o movimento social urbano como um todo (Doimo, 1995). As ocupações de terra e a realização de mutirões de autoconstrução foram as formas pelas quais a população pobre buscou responder à carência por moradia social, contando com o apoio do braço social da igreja católica e de acadêmicos comprometidos com a agenda da reforma urbana. O saldo organizativo desse processo foi a criação de organizações articuladoras das lutas em torno da moradia, como o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), o Movimento em Defesa de Favelados (MDF), a Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM), a União dos Movimentos de Moradia, a União Nacional de Moradia Popular (UNMP) e a Central de Movimentos Populares (CMP).

Como analisa Evaniza Rodrigues (2013, p. 25), as ocupações de terra, ao mesmo tempo que denunciavam o descaso do poder público, promoviam um processo de mobilização que “abriu espaço no território e no imaginário político para a construção de uma proposta alternativa de moradia”, denominado de modelo autogestionário. Em que pese suas variantes, o modelo exige a presença do Estado como provedor dos direitos de cidadania – por meio do financiamento da habitação popular, sob a forma de subsídios à população de baixa renda –,

ao mesmo tempo que afirma o direito da sociedade de participar da construção da política em todas as suas etapas. Para garantir essa inserção protagônica dos atores sociais populares no processo de produção da moradia, a proposta autogestionária defende uma redefinição dos marcos da política, a partir do seu fortalecimento institucional, com a conformação de um fundo de habitação de interesse social e a configuração de um sistema participativo. Outra dimensão importante é a questão fundiária, que se vincula à disputa pela terra urbana, na defesa dos direitos dos pobres ao acesso e gozo da infraestrutura urbana (Mineiro e Rodrigues, 2012; Lago, 2012; Tatagiba e Teixeira, 2016; Blikstad, 2017; Viana, 2017). No plano da produção habitacional propriamente dito, o modelo autogestionário afirma o direito de cooperativas habitacionais, organizações dos movimentos de moradia e outras organizações sociais afins de receberem recurso público para construir habitação popular com autonomia de decisão em todas as etapas, da compra do terreno à escolha dos futuros moradores, participando ativamente da implementação da política pública. A justificativa é que, pelo fato de não estarem orientados pelo lucro, essas organizações produziriam unidades residenciais melhores que aquelas oferecidas pelo mercado, e seriam capazes de garantir a sustentabilidade dos empreendimentos pelo trabalho formativo, a ser realizado com as famílias ao longo de todo o processo da construção.

Como explicam Tatagiba e Teixeira (2016), o modelo autogestionário surgiu da interação entre movimento popular, assessorias técnicas especializadas, acadêmicos militantes, religiosos e técnicos das gestões locais. A experiência pioneira das cooperativas autogestionárias do Uruguai serviu como fonte de inspiração, e arquitetos comprometidos com a assessoria dos movimentos buscaram divulgar a proposta aos movimentos populares brasileiros, que, até o final dos anos de 1980, eram mais familiarizados com os mutirões.⁹ Além do crescente *deficit* de moradias e dos evidentes sinais de esgotamento do BNH/SFH, a abertura para a inovação foi favorecida pela mudança nas agendas das agências internacionais, que passaram a criticar modelos de construção massiva de conjuntos habitacionais e defender soluções de menor porte, com protagonismo das comunidades (Blanco Júnior, 2006).

A construção e a defesa do modelo autogestionário implicaram uma combinação entre estratégias confrontacionais, como as ocupações, e colaborativas, principalmente a partir da atuação de militantes dos movimentos na burocracia pública em governos progressistas (Tatagiba e Teixeira, 2016; Serafim, 2013). Ao longo da década de 1980, várias cidades implementaram projetos-piloto que incorporavam a autoconstrução pelos moradores, como Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Diadema e Fortaleza. Mas foi na gestão de Luiza Erundina – Partido

9. Uma das principais organizações populares que passaria a levantar essa bandeira é a União dos Movimentos de Moradia, uma entidade articuladora dos movimentos de São Paulo, criada em 1987, que depois estendeu sua atuação para o plano nacional, com a criação da União Nacional por Moradia Popular, em 1993.

dos Trabalhadores (PT) de São Paulo, 1989-1992 – que uma rica experimentação em média escala em torno do programa Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps Comunitário) fez da autogestão um modelo alternativo de política pública. Luiza Erundina era comprometida com as lutas dos moradores de favelas, e, uma vez eleita, fez da moradia uma das prioridades de sua gestão, convidando vários militantes do movimento de moradia e intelectuais comprometidos com a bandeira da autogestão a compor o seu governo. Os resultados concretos e simbólicos da experiência fizeram da autogestão um modelo a partir do qual os movimentos passariam a disputar o seu lugar no subsistema da moradia nas décadas seguintes (Tatagiba e Teixeira, 2016; Bliskstad, 2012).

No contexto de afirmação do neoliberalismo, os movimentos encontraram muitas dificuldades para fazer a disputa. Os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) promoveram uma “mudança de paradigma na área”, com a descentralização de recursos e o fortalecimento do papel do mercado, sem oferecer respostas ao *deficit* habitacional na baixa renda (Arretche, 2002, p. 435) e sem abrir espaço para a atuação dos movimentos no subsistema (Rodrigues, 2013, p. 63).

Foi somente a partir do ciclo dos governos petistas que a desarticulação da política de moradia e a desmobilização da burocracia estatal, responsável pela operação do sistema, começariam a ser superadas (Arretche *et al.*, 2012). Como explica Marta Arretche, a partir de 2003, a política habitacional passou a ser orientada por uma proposta que enfatizava a ação complementar do Estado e do mercado, cabendo ao mercado ofertar às famílias que pudessem contratar empréstimos e ao governo a provisão da moradia social, por meio de subsídios públicos, retomando o modelo estatal-privatista que estivera na origem do BNH/SFH.

O processo de reestruturação institucional seguiu ritmo acelerado na primeira gestão Lula, com a criação do MCidades, da Secretaria Nacional de Habitação e do Conselho Nacional de Habitação (CNH), em 2003, a aprovação da Política Nacional de Habitação (PNH), em 2004, e a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social (FNHIS), em 2005 (Arretche *et al.*, 2012; Serafim, 2013). Portanto, no caso da habitação, a reestruturação institucional da política pública e a reorganização da burocracia estatal caminharam *pari passu* com a abertura de espaços para a participação de novos atores e interesses no subsistema. O ritmo das inovações institucionais esteve associado à presença de Olívio Dutra – um importante quadro do PT do Rio Grande do Sul, com ligações históricas com o campo movimentalista –, à frente do MCidades (2003-2005), e à presença de quadros do movimento de moradia e de reforma urbana na burocracia do ministério.

Contudo, em 2005, o esforço de responder à crise do mensalão levou a uma “inflexão conservadora” (Serafim, 2013, p. 157) no Ministério das Cidades, com a substituição de Olívio Dutra por Mário Fortes (do Partido Progressista – PP). A mudança gerou conflitos entre o governo, os movimentos sociais e vários quadros, principalmente ligados ao Movimento de Reforma Urbana. Os que não foram exonerados decidiram entregar seus cargos. No novo contexto, os espaços institucionais de participação, principalmente o CNH, se tornaram importantes *locus* de acompanhamento e pressão sobre o MCidades, sendo particularmente úteis ao setor popular dos movimentos de moradia que decidiram continuar no governo para garantir os avanços institucionais e conseguir abrir espaço para a autogestão nos programas governamentais (Serafim, 2013).

Foi nesse complexo cenário que a arena de experimentação do modelo autogestionário se estendeu à esfera nacional e que os movimentos sociais obtiveram suas maiores conquistas. Já nos preparativos da campanha presidencial de 2002, a autogestão ganhou destaque no Projeto Moradia, formulado no âmbito do Instituto Lula e que contou com a participação de vários integrantes da rede do movimento. No ano seguinte, a I Conferência Nacional das Cidades definia a autogestão como modelo para a produção da moradia social. Em 2004, foi criado o Crédito Solidário, que permitia aos movimentos receberem recursos públicos para atuarem na implementação da política. Mineiro e Rodrigues (2012) afirmam que a proposta de criação do programa teria surgido após uma série de protestos e ocupações realizadas em abril de 2004, à qual se seguiram, segundo os autores, inúmeras negociações entre a Caixa, o MCidades e os movimentos sociais. Em 2008, o governo lançou o Programa Produção Social da Moradia, que ajustava vários problemas de operação dos programas anteriores e avançava na proposta da autogestão, fortalecendo a ideia de sistema habitacional (Tatagiba e Teixeira, 2016; Serafim, 2013; Blikstad, 2012).

Contudo, esse processo de amadurecimento foi interrompido pelo lançamento do Minha Casa Minha Vida, em 2009. O lançamento deste programa está associado à presença de Dilma Rousseff à frente da Casa Civil e à política neodesenvolvimentista, na qual as políticas habitacionais assumiriam papel estratégico (Fix, 2011; Maricato, 2011). O MCMV esvaziou, na prática, a ideia de construção de um sistema habitacional, uma vez que toda a política passa ao largo do MCidades, com nula participação e controle da sociedade civil. A despeito disso, trata-se da primeira política massiva de produção de moradia para a faixa de 0 a 3 salários mínimos e que conta, na modalidade Entidades (MCMV-E), com destinação de recursos (cerca de 2% dos recursos do MCMV) para a construção autogestionária, algo inédito no plano federal. O MCMV-E foi o lugar que os movimentos populares encontraram para seguir operando a política, mesmo que de forma residual e subordinada ao mercado (Serafim, 2013; Tatagiba e Teixeira,

2016; Blikstad, 2017; Viana, 2017). Como dizem os movimentos, “é o que tem para hoje” (Tatagiba e Teixeira, 2016).

Com a entrada de Mário Fortes e, depois, o lançamento do MCMV, o próprio MCidades perdeu poder e centralidade no governo, e a relação entre movimentos sociais e burocracia pública aparece como fator essencial para os atores comprometidos com o modelo autogestionário fazerem a disputa no interior do governo e evitarem retrocessos. Essa atuação conjunta implicou a atuação por dentro das instâncias de participação, assim como a criação de grupos de trabalho entre movimentos sociais e técnicos da burocracia, na busca por soluções para os problemas envolvidos na implementação do MCMV-E nos territórios (Serafim, 2013; Viana, 2017). Mesmo no caso dos burocratas que não atuavam em redes de movimentos sociais, a adesão ao modelo autogestionário implicou relações de confiança e cooperação com as redes movimentalistas, uma estratégia também importante para o fortalecimento institucional do setor, ameaçada com os retrocessos em curso.

4 O MOVIMENTO AMBIENTALISTA E O MODELO SOCIOAMBIENTALISTA

Até os anos 1970, a gestão dos vastos recursos naturais brasileiros se subordinava plenamente ao desenvolvimento econômico. A partir dos anos 1970, ativistas de movimentos ambientalistas participaram da construção de um subsistema autônomo de política ambiental, muitas vezes, ocupando cargos governamentais. Desde então, as políticas ambientais se tencionam com outras políticas públicas, especialmente as ligadas ao desenvolvimento econômico.

Em 1972, criou-se a primeira instituição federal ambiental propriamente dita, a Secretaria de Recursos Hídricos (Sema, vinculada ao Ministério do Interior), e, em 1981, o Congresso Nacional aprovou a Política Nacional de Meio Ambiente, criando o Conselho Nacional de Meio Ambiente e o licenciamento ambiental. Muito paulatinamente, a capacidade estatal de regulamentar o meio ambiente foi crescendo. Em 1989, a Sema e vários órgãos que pertenciam ao Ministério da Agricultura e ao Ministério da Indústria e Comércio foram unificados para criar o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), responsável pelo licenciamento ambiental, pelas unidades de conservação e por outras atividades. Apenas em 1992, no entanto, foi criado um Ministério do Meio Ambiente. Trabalhos legislativos importantes na área avançaram nos anos 1990, com a criação de uma Política Nacional de Recursos Hídricos (1997) e de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000), mas, em geral, o ministério carecia de capacidade de implementar políticas ambientais de fôlego. Em 2000, o MMA ganhou outra autarquia, a Agência Nacional de Água (ANA), e, em 2006, foi criado o Serviço Florestal Brasileiro, para promover a gestão sustentável de atividade madeireira. Em 2007, foi criado o Instituto Chico Mendes

de Conservação de Biodiversidade (ICMBio), que recebeu do Ibama a responsabilidade de gerir as unidades de conservação federais.

Assim, aos poucos, as políticas públicas ambientais não somente ganharam força, mas também ganharam uma certa autonomia em relação aos órgãos governamentais que priorizavam o crescimento econômico. Além disso, no interior do MMA – especialmente no ministério-sede e em setores do Ibama e do ICMBio –, fortaleceu-se um ideário alternativo sobre como deveria se dar o desenvolvimento econômico no Brasil, em contraposição às concepções dominantes, tanto liberais quanto desenvolvimentistas. Podemos entender que a própria existência do ministério e sua cultura burocrática interna foram fortemente influenciadas pelas lutas de movimentos ambientalistas de avançar neste modelo alternativo.

O modelo alternativo é sintetizado no termo *socioambientalismo*, uma vertente da perspectiva internacional ambientalista chamada de *desenvolvimento sustentável*. Antes do surgimento desta perspectiva, o pensamento ambientalista era dominado pelo *conservacionismo*, vertente concentrada na conservação de *habitats* naturais, geralmente por meio da criação de parques e outras áreas de uso humano restrito. Como no resto do mundo, o conservacionismo brasileiro era liderado, em grande parte, por cientistas, que criaram as primeiras associações em defesa da natureza (Hochstetler e Keck, 2007). Uma nova concepção ambientalista, que surge nos anos 1980, busca compatibilizar o desenvolvimento e a proteção ambiental. Em 1987, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela Organização das Nações Unidas (ONU), publicou um relatório que definiu e popularizou o termo *desenvolvimento sustentável*. O relatório inspirou a realização, em 1992, no Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92), que teria impacto grande no ambientalismo brasileiro.

No Brasil, uma concepção específica de desenvolvimento sustentável já estava em construção nos anos 1980, a partir das lutas dos seringueiros do Acre. O avanço da pecuária na Amazônia chegava ao Acre, e os seringueiros sofriam ataques violentos de grileiros que queriam transformar os seringais (quase sempre localizados em terras devolutas ou públicas) em fazendas de gado. Chico Mendes, o líder dos seringueiros, encontrou aliados em organizações nacionais e internacionais, que identificavam em seu modo de vida um exemplo de relação sustentável entre os seres humanos e a natureza. O assassinato de Chico Mendes (1988) intensificou o apoio internacional ao movimento (Keck, 1995; Alegretti, 2008). No mesmo período, líderes indígenas e outros grupos da região de Altamira, no Pará, protestaram contra planos de construir uma enorme hidrelétrica no rio Xingu, também conseguindo mobilizar atenção internacional (Pereira, 2014; Carvalho, 2006). Estes eventos convergiram, no final da década de 1980, com a disseminação do conceito de *povos da floresta*, termo que remete à diversidade de grupos (indígenas,

seringueiros, ribeirinhos, entre outros) cujo sustento depende da manutenção da floresta em pé. No Brasil, começa-se a falar em *socioambientalismo*, uma vertente de desenvolvimento sustentável vinculada à defesa do direito dos povos tradicionais de continuar seus modos de vida (Santilli, 2005; Hochstetler e Keck, 2007). A bandeira central dos defensores do socioambientalismo era a criação de reservas extrativistas. Em vez de pensar em unidades de conservação como territórios desprovidos de seres humanos, a reserva extrativista protegeria um modo de vida coletiva e ambientalmente sustentável, com o envolvimento ativo das organizações locais, unindo a luta pela reforma agrária com a proteção florestal (Alegretti, 2008).

Durante os anos 1990, com o apoio de movimentos internacionais, ambientalistas brasileiros conseguiram promover experimentos iniciais *socioambientalistas*. A criação da primeira reserva extrativista foi consequência direta da luta dos seringueiros e da repercussão internacional do assassinato de Chico Mendes, que levou o governo federal a decretar a criação da Reserva Extrativista Chico Mendes, em 1990 (Alegretti, 2008). Nos anos seguintes, a coalizão de movimentos nacionais e internacionais em defesa dos seringueiros, dos índios e contra o desmatamento – fortalecida durante a conferência da ONU – foi a base da negociação da criação de um Fundo das Florestas Úmidas, financiado por diversos países ricos, administrado pelo Banco Mundial e implementado sob a coordenação da Secretaria de Coordenação da Amazônia, do recém-nascido MMA. O fundo financiou o Programa Piloto para a Conservação das Florestas Úmidas Brasileiras (PPG7). Todos os projetos implementados no âmbito do PPG7, que durou de 1994 até meados dos anos 2000, focavam o uso sustentável de recursos florestais, na maioria dirigidos a viabilizar a sustentabilidade econômica dos povos da floresta. Todos estes programas tinham mecanismos para garantir a participação de comunidades na implementação das atividades, além de diversas comissões e conselhos gestores com participação da sociedade civil (Abers *et al.*, 2000). Assim, o MMA nasceu, nos anos 1990, com uma presença muito forte de movimentos sociais ambientalistas e imbuído pela ideologia socioambientalista que defendiam.

Outra arena de experimentação socioambientalista foi o estado do Acre. Em 1993, o PT elegeu o prefeito da capital do estado, Rio Branco, e, em 1999, o mesmo grupo foi eleito ao governo do estado (continuando até a atualidade). Sob o *slogan* de Florestânia, os governos petistas do Acre implementaram políticas de *desenvolvimento com inclusão social*, com forte apoio para as atividades de povos tradicionais, como seringueiros, o movimento popular mais bem organizado do estado (Brose, 2014). As políticas acreanas, bem como os projetos pilotos do PPG7, se estruturavam em torno da ideia de que seria possível proteger a Amazônia e, ao mesmo tempo, promover um desenvolvimento inclusivo e participativo, que preservaria modos de vida tradicionais.

Em 2003, o socioambientalismo parecia ganhar força quando Marina Silva, senadora do PT do Acre, que começou a vida política no movimento dos seringueiros, foi nomeada ministra do Meio Ambiente pelo governo Lula. Sob a administração de Marina (2003-2007), o MMA passou por várias mudanças institucionais: foram criados o ICMBio, o Serviço Florestal Brasileiro e uma carreira de analista ambiental. Se, antes, a maioria dos funcionários do ministério eram consultores contratados por meio de organismos internacionais, a partir de 2005, o governo começou a realizar concursos. Ao longo dos anos 2000, foram contratados mais de 2 mil novos funcionários permanentes para o órgão (Abers e Oliveira, 2015).

Em termos de política pública, os avanços do período de Marina foram ambíguos, especialmente da perspectiva da promoção da agenda socioambiental. Enquanto aumentou o número de unidades de conservação de proteção integral no período, políticas dirigidas diretamente à proteção de povos tradicionais avançaram de maneira mais gradual. E políticas implementadas por outras partes do governo constantemente atropelavam a agenda ambientalista: o governo Lula emitiu uma medida provisória favorável ao uso de transgênicos e embarcou em uma agenda de implementação de grandes obras na Amazônia (Oliveira, 2016). Grandes obras entraram na agenda prioritária com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a partir de 2007, intensificando-se no governo Dilma. A hidrelétrica de Belo Monte tornou-se alvo de críticas dos ambientalistas pelos efeitos desastrosos ambientais e pela postura governamental de não escutar a voz das comunidades ribeirinhas e indígenas. Outro ponto crítico foi a passagem pelo Congresso de uma revisão do Código Florestal, defendida pela bancada ruralista em 2012. Em 2011, com Dilma Rousseff na Presidência, a nova ministra do Meio Ambiente, Izabela Teixeira, investiu fortemente na primeira grande política pública dirigida a populações tradicionais, o Programa Bolsa Verde. No entanto, este programa de transferência de renda para famílias individuais que viviam na floresta dialogava muito pouco com o ideário socioambientalista, que sempre focava no fortalecimento das comunidades e de capacidades produtivas sustentáveis (Abers, no prelo).

A evolução das políticas públicas socioambientalistas, brevemente relatada neste capítulo, somente pode ser compreendida como produto das interações entre atores estatais e de movimentos sociais que se engajavam cooperativa ou conflituosamente em diversos experimentos práticos. Nos anos 1990, a interação entre burocracia federal e movimentos ocorreu por meio de, pelo menos, quatro mecanismos. Em primeiro lugar, as políticas do PPG7 envolviam a sociedade civil em comissões e conselhos participativos de gestão de programas, sendo considerada uma das áreas mais participativas da Esplanada (Abers *et al.*, 2000). Segundo, o MMA também operava, mediante parcerias e transferência de recursos para organizações sociais, em vários níveis. Enquanto o Programa de Projetos Demonstrativos repassava recursos para comunidades rurais que desenhavam

projetos alternativos de produção agroflorestal e as reservas extrativistas eram administradas pelas associações locais, organizações não governamentais (ONGs) nacionais apoiavam diretamente o desenho de projetos e a sua implementação (Abers e Oliveira, 2015). O Instituto Socioambiental (ISA), por exemplo, com sede em São Paulo e em Brasília, desenvolveu capacidades em geoprocessamento e análise por satélite muito antes do governo, tornando-se uma importante fonte de assessoria técnica. Uma terceira forma de interação era por meio da ocupação de cargos governamentais por ativistas. Mary Alegretti, fundadora de uma ONG ambientalista paranaense que lutou ao lado de Chico Mendes, foi nomeada secretária de Meio Ambiente por José Sarney Filho, ministro do Meio Ambiente no segundo governo de Fernando Henrique. Outros líderes de movimentos sociais, como atores conectados ao Conselho Nacional dos Seringueiros, trabalhavam no MMA e no Ibama, especialmente na criação de reservas extrativistas. Uma quarta forma de interação entre movimento social e governo que ocorria neste período era o financiamento direto, pelo governo, de organizações sociais: o PPG7 tinha um projeto específico direcionado a financiar a consolidação do Grupo de Trabalho da Amazônia (GTA), uma organização guarda-chuva que apoiava organizações populares da região. O grupo tornou-se um canal central de representação dos movimentos populares nos programas ambientais do PPG7 (Abers *et al.*, 2000).

Com a nomeação de Marina Silva, no governo Lula, a relação entre as ONGs ambientalistas e o governo se intensificou, especialmente por intermédio da migração de maior número de ativistas para cargos governamentais. Ou seja, a ocupação de cargos se tornou a principal forma de interação entre governo e movimento. João Paulo Capobianco, ativista do ISA, tornou-se o braço direito de Marina Silva, primeiramente liderando a Secretaria de Biodiversidade e Florestas e posteriormente como secretário-executivo. Era um período de muita participação direta por ativistas no interior do MMA. A maioria, no entanto, vinha de ONGs profissionalizadas do Sudeste, com menos presença de atores da Amazônia (Abers e Oliveira, 2015; Oliveira, 2016). Embora o ministério tenha acompanhado o governo federal na promoção de novos mecanismos participativos, como as conferências nacionais, estes mecanismos foram criticados por serem muito controlados pela agenda governamental (Souza, 2008).

Em 2008, Marina Silva saiu do governo e, pouco depois, do PT. Em 2010, ela se candidatou à Presidência pelo Partido Verde, já em oposição à candidata governista, Dilma Rousseff. Ao longo deste período, ocorre um paulatino afastamento das ONGs ambientalistas em relação ao governo e ao MMA. Grande parte dos ativistas que haviam entrado no governo com Marina saíram com ela, e outros foram em seguida (Abers e Oliveira, 2015; Oliveira, 2016). No governo Dilma, o distanciamento se intensificou, em função do apoio do governo a grandes obras e da sua fraca defesa da agenda ambiental. A ministra nomeada por Dilma,

Izabella Teixeira, era uma tecnocrata sem história de militância ambientalista. O financiamento de projetos de ONGs secou, e a comunicação entre governo e entidades diminuiu. Nunca se tinha visto tamanho antagonismo entre o movimento ambientalista e o MMA desde a criação do ministério, nos anos 1990 (Abers e Oliveira, 2015). Obviamente, este tensionamento foi intensificado pelo apoio de grande parte dos ambientalistas à candidatura presidencial de Marina Silva, em 2014, em oposição a Dilma (Oliveira, 2016).

Apesar desse distanciamento entre movimento e governo, Abers (no prelo) detectou, no interior do MMA, uma burocracia fortemente defensora da agenda socioambientalista. Em seu estudo sobre a Bolsa Verde, a autora argumenta que funcionários públicos que nunca tinham participado de movimentos ambientalistas buscavam promover mudanças naquele programa que o tornariam mais compatível com o ideário participativo e comunitário do socioambientalismo, tradicionalmente defendido no ministério. Ou seja, mesmo sem a presença física de movimentos sociais, criou-se uma cultura burocrática profundamente influenciada pela luta dos movimentos populares e profissionalizados, desde os anos 1980.

5 O MOVIMENTO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA E O MODELO DE UMA “OUTRA ECONOMIA”

No Brasil, o movimento da economia solidária constitui uma rede ampla e diversificada, que reúne empreendimentos econômicos, organizações sociais, entidades de assessoria, pesquisadores (acadêmicos ou não) e agentes governamentais/estatais.

Apesar de diversas experiências societárias e em níveis subnacionais de governo, a serem abordadas posteriormente, a Política de Economia Solidária em âmbito federal apresenta uma trajetória bastante recente, diretamente vinculada à chegada do PT à Presidência da República, em 2003. Nesse mesmo ano, é criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), vinculada ao então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), tendo o anúncio de sua criação sido realizado pessoalmente pelo presidente Lula durante o III Fórum Social Mundial (FSM). Já em 2006, seguindo o processo de difusão de instituições participativas que marcou o governo Lula, realizou-se a I Conferência Nacional de Economia Solidária e foi instituído o Conselho Nacional de Economia Solidária. A segunda conferência foi realizada em 2010 e a terceira, em 2014. Desta última conferência resultou o I Plano Nacional de Economia Solidária, que atualmente tramita no Congresso Nacional.

A incorporação da economia solidária como política pública no âmbito do governo federal se materializa na inclusão do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento nos Planos Plurianuais (PPAs) de 2004-2007 e de 2008-2011. Este programa tinha como objetivo central “Promover o fortalecimento

e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando a geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário” (Silva, 2017, p. 14). Ainda de acordo com Silva (2017, p. 15-16), a partir de 2011, a economia solidária será integrada ao Plano Brasil Sem Miséria e ao Programa Temático Desenvolvimento Regional Territorial Sustentável e Economia Solidária do PPA 2012-2015. No Plano Plurianual 2016-2019, a economia solidária foi inserida no Programa Temático Promoção do Trabalho Decente e da Economia Solidária.

Para além de ser uma alternativa de trabalho e renda ou de incorporação produtiva de setores excluídos do mercado de trabalho, os atores do movimento de economia solidária a defendem como parte constitutiva de um modelo alternativo de desenvolvimento para o Brasil, sintetizado na ideia de uma “outra economia”.¹⁰ Os princípios que orientam tal modelo são sintetizados no texto do art. 2º do Projeto de Lei (PL) nº 4.685/2012, que cria a Política Nacional de Economia Solidária:

Considera-se compatível com os princípios da Economia Solidária as atividades de organização da produção e da comercialização de bens e de serviços, da distribuição, do consumo e do crédito, tendo por base os princípios da autogestão, da cooperação e da solidariedade, a gestão democrática e participativa, a distribuição equitativa das riquezas produzidas coletivamente, o desenvolvimento local, regional e territorial integrado e sustentável, o respeito aos ecossistemas, a preservação do meio ambiente, a valorização do ser humano, do trabalho, da cultura, com o estabelecimento de relações igualitárias entre diferentes (Brasil, 2012).

Tal modelo se colocou em clara disputa com o modelo neodesenvolvimentista, que já se apresentava como dominante nos governos de Lula e que se fortalece ainda mais nos governos de Dilma.

O modelo da economia solidária foi sendo construído mediante um longo processo de experimentações sociais e em governos subnacionais. Alguns dos atores centrais da rede que constitui o atual movimento da economia solidária, particularmente entidades com vinculação religiosa (como a Cáritas) e organizações não governamentais (como a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – Fase), já possuíam uma longa trajetória de atuação – que se inicia nas décadas de 1950 e 1960 – no desenvolvimento de experiências econômicas alternativas entre os setores populares. Caracterizadas como projetos econômicos alternativos ou projetos de geração de trabalho e renda, tais experiências eram direcionadas a populações em situação de carência extrema, atuando às margens do mercado capitalista e das políticas estatais. Grande parte destas práticas eram financiadas com recursos da cooperação internacional, sendo constituídas em geral por ações locais de pequena escala.

10. As ideias que fundamentam esse modelo estão sistematizadas em Cattani *et al.* (2009).

No entanto, o movimento da economia solidária emerge como tal apenas na década de 1990, apresentando-se como uma resposta ao desemprego estrutural e, mais amplamente, às formas de organização da produção e do trabalho que caracterizam o mercado capitalista contemporâneo. Naquela conjuntura, período de reestruturação produtiva e de forte presença do ideário neoliberal na orientação da atuação governamental em muitos países, constituem-se diversas experiências locais – e, paralelamente, reflexões sobre estas – que buscam alternativas concretas a um modelo econômico caracterizado pela exclusão do trabalho de parcela significativa dos trabalhadores. Recuperação de empresas falidas por parte dos trabalhadores, cooperativas de produção e/ou de consumo, empreendimentos autogestionários, bancos populares, redes de trocas, formas de comercialização alternativas, entre outros, exemplificam tais experiências, que foram identificadas a partir de diferentes denominações – economia popular, economia alternativa, economia social, economia solidária, socioeconomia, economia autogestionária, cooperativismo, entre outras –, mas progressivamente foram se articulando como constituintes da rede que vai conformar o movimento da economia solidária (Santos, 2005; Cunha, 2012).

Os Fóruns Sociais Mundiais, especialmente nas edições realizadas entre 2001 e 2005, foram importantes momentos para a articulação nacional (e também internacional – Laville, 2009) dos atores da economia solidária. No I Fórum Social Mundial, em 2001, é criada a primeira estrutura nacional da economia solidária: o Grupo de Trabalho Nacional de Economia Solidária. Este GT será responsável pela organização, em 2002, da I Plenária de Economia Solidária. Em 2003, são realizadas a II e III Plenária de Economia Solidária. Nessa última, é criado o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), que se constitui na instância central de articulação do movimento da economia solidária.

Uma das especificidades do movimento de economia solidária no Brasil é que sua constituição envolveu, desde o início, a articulação de atores societários e governamentais. A importância dos atores governamentais no processo de formação da economia solidária se expressa na criação, já em 2002 – ou seja, no mesmo ano em que se realiza a I Plenária de Economia Solidária –, da Rede de Gestores Governamentais de Políticas Públicas de Economia Solidária.

Diversos analistas localizam, no contexto de governos municipais e estaduais dos anos 1990 e início dos anos 2000 – centralmente, em governos do PT –, experiências pioneiras que envolviam sociedade civil e governos na construção da economia solidária. Neste sentido, a literatura destaca as experiências desenvolvidas nos governos municipais de Porto Alegre (1993-2004), Belém (1997-2004), Santo André (1997-2000), Recife (2001-2004) e São Paulo (2001-2004); e no governo do estado do Rio Grande do Sul –1998-2002 (Reis, Penha e Faé, 2016; Souza, 2012).

Ou seja, o movimento de economia solidária se constitui em um contexto marcado pela crescente abertura de oportunidades institucionais para a inserção e atuação de organizações de movimentos sociais junto aos governos locais – oportunidades estas que se alargam significativamente no caso de governos dirigidos por partidos políticos com intensos vínculos com os movimentos sociais. A partir destas oportunidades, muitos ativistas da economia solidária foram para os governos atuar na construção de políticas públicas (Silva e Oliveira; Oliveira, 2011).

As iniciativas desenvolvidas em âmbito municipal e estadual estavam orientadas tanto para a conformação de redes de atores articulados em torno da proposta de economia solidária quanto para a formulação e a implementação de políticas públicas, visando fomentar e sustentar esta proposta e seus atores. Vai ser no âmbito destas experiências que irão se desenvolver atores, saberes, competências e relações que formarão a base para a política de economia solidária desenvolvida em âmbito federal a partir do início do governo do presidente Lula.

Assim, a construção do movimento e a construção da política de economia solidária foram ocorrendo conjuntamente, a partir da atuação de uma rede que envolvia atores societários e governamentais, sendo processos interdependentes e que se retroalimentavam diretamente (Cunha, 2012). Tal interdependência se expressa na dificuldade de estabelecer uma demarcação clara entre a rede e os espaços do movimento e a rede e os espaços da política, que apresentam uma forte sobreposição. Parcela significativa dos atores do movimento da economia solidária estiveram diretamente envolvidos, como formuladores, beneficiários e/ou implementadores, nas políticas de economia solidária. Além disto, se observa uma sobreposição entre processos e espaços institucionais da política, como a Senaes, e os processos e espaços de articulação e formulação do movimento, como o FBES. A própria nacionalização do FBES, com a constituição de fóruns subnacionais de economia solidária, é um processo que se dá diretamente articulado às políticas federais de economia solidária.

Outra expressão dessa interdependência é o fato de que a ocupação dos cargos governamentais relacionados à política de economia solidária se dava, principalmente, a partir do recrutamento de atores reconhecidos como ativistas do movimento de economia solidária, conforme destacado anteriormente. Como destacam Nagem e Jesus (2013, p. 86),

A pasta [Senaes] é ocupada por Paul Singer, que passa, deste então, a assumir a cadeira de secretário nacional. Os principais cargos da nova secretaria são ocupados principalmente por ex-integrantes de organizações do campo da economia solidária, principalmente do setor da Igreja Católica e da universidade.

Esse processo de constituição interdependente do movimento e da política pública teve duas implicações importantes. De um lado, observa-se uma forte identificação da economia solidária (como movimento e política pública) com o PT. Tal identificação gerou fortes resistências de outras forças políticas à implementação de políticas de economia solidária, produzindo uma tendência de descontinuidade nestas a partir das mudanças governamentais.

De outro lado, conforme já salientado, a construção e a implementação das políticas de economia solidária tendiam a ser realizadas centralmente por atores governamentais e/ou societários vinculados ao movimento, com limitado envolvimento de servidores de carreira do Estado. Sendo uma política muito recente, não havia uma burocracia dotada de *expertise* consolidada e reconhecida no tema. Tal dependência em relação a atores sem vinculação mais estável com o Estado contribuiu para intensificar a tendência de descontinuidade da política. Como salienta Cunha (2012, p. 430-431),

a descontinuidade tem sido um problema crucial das PPES (políticas públicas de economia solidária), por conta de sua institucionalização incipiente. Experiências prévias de políticas locais ou estaduais mostraram que estas dificilmente passaram de políticas de governo a políticas de Estado, recuando ou mesmo desaparecendo com mudanças na passagem entre governos ou mesmo no decorrer do próprio governo.

Essas implicações se mostraram particularmente impactantes no contexto de significativa mudança de regime, como o observado a partir da deposição da presidenta Dilma Rousseff. A partir do momento em que assume o presidente interino Michel Temer, há um rápido processo de substituição da equipe da Senaes. Ao mesmo tempo, observa-se uma descontinuidade quase total nas ações da secretaria, o que se expressa pela desatualização da seção de economia solidária no *site* do MTE,¹¹ que teve suas últimas atualizações realizadas ainda em 2016.

O alto grau de conflitualidade que se institui na relação entre o movimento de economia solidária e o governo federal pode ser sintetizado na Nota de Repúdio do FBES à substituição de Paul Singer pelo policial civil aposentado Natalino Oldakoski na direção da Senaes:

É inaceitável que a Secretaria Nacional de Economia Solidária, fruto de uma demanda e conquista histórica do movimento de economia solidária, chefiada durante 13 anos pelo Prof. Paul Singer e sua equipe, seja rebaixada e instrumentalizada para operacionalizar o golpe em curso no âmbito do governo federal.

Nesse sentido, o Fórum Brasileiro de Economia Solidária não reconhece a indicação do novo secretário interino e reforça seu posicionamento em defesa do Estado democrático de direito e do mandato da presidenta eleita, Dilma Rousseff (Fórum Brasileiro de Economia Solidária, 2016).

11. Disponível em: <<https://goo.gl/vFv33z>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

Outro elemento importante de ser destacado na interdependência entre o movimento e a política refere-se às implicações da forma como a institucionalização da economia solidária como política pública ocorreu. A vinculação da Senaes ao MTE acabou limitando o sentido da economia solidária, uma vez que tendeu a reduzi-lo à geração de trabalho e renda e/ou à inclusão produtiva. O resultado foi a inserção da economia solidária principalmente nos subsistemas da política de trabalho e emprego e/ou da política de assistência social,¹² ao mesmo tempo que era excluída da disputa sobre a política de desenvolvimento.

Como salienta Silva (2017, p. 30),

Um dos principais fatores que limitam a expansão das políticas públicas de economia solidária é exatamente a baixa adesão ou crença nas potencialidades das iniciativas econômicas solidárias, o que resulta na sua inserção na agenda estatal enquanto uma ação complementar de inclusão social pelo trabalho e geração de renda, muitas vezes de forma marginal, não sendo considerada, efetivamente, como uma estratégia de desenvolvimento.

Nessa mesma linha, concluem Faé e Nonato (2017, p. 58) que “A economia solidária está, assim, longe de ocupar espaço político e de investimento relevante e tampouco está inserida nas discussões sobre o modelo de desenvolvimento”.

Dessa forma, apesar de ser discursivamente reafirmada em documentos e eventos, a ideia da economia solidária como parte central de um modelo de desenvolvimento alternativo e contra-hegemônico, que implicaria tratá-la como um elemento transversal a vários subsistemas de políticas, encontrou diversos obstáculos para sua tradução em propostas concretas de políticas públicas.

6 ANÁLISE COMPARATIVA DOS CASOS E CONCLUSÕES

Nos casos analisados, complexas redes movimentistas produziram modelos alternativos de políticas públicas, no curso de um longo e intenso processo de experimentações socioestatais, que fecundaram a imaginação política no sentido de produzir novos enquadramentos e soluções para velhos problemas. Seringueiros, povos das florestas, famílias de sem-teto ou moradores de habitações precárias e trabalhadores excluídos do mercado formal de trabalho encontraram nas organizações de movimentos sociais formas de fazer sua voz ouvida nos circuitos de tomada de decisão, e, a partir da troca de informações, recursos e saberes com assessorias técnicas especializadas, religiosos, burocratas, intelectuais militantes e redes transnacionais, traduziram projetos de sociedade em modelos de políticas alternativas.

12. Cunha (2012) identifica e analisa a presença da economia solidária em uma grande diversidade de subsistemas de política pública no governo Lula.

Nos três casos, os modelos alternativos buscaram garantir o protagonismo dos grupos sociais subalternos na produção da política, não apenas na disputa pelo acesso aos recursos públicos, mas na defesa de uma gestão democrática e participativa. Ou seja, os modelos defendidos não envolveram apenas uma proposta de política, em termos de obras e serviços públicos, mas também uma forma de participação da sociedade nos processos de formulação e implementação da política, com a conseqüente passagem de recursos do Estado para a sociedade civil. Essa participação foi a forma como os conflitos que são constitutivos dos movimentos sociais foram, em parte, conduzidos para o interior dos subsistemas.

Ao mesmo tempo, diferentes tipos de atores movimentalistas participaram das políticas de maneira diferente. Foram principalmente atores profissionalizados – tais como as ONGs ambientais, os arquitetos e os planejadores associados ao Movimento Nacional de Reforma Urbana ou os acadêmicos atuantes no campo da economia solidária – que ocuparam os espaços de decisão estatal e tiveram maior acesso às arenas participativas de nível mais alto. Enquanto isso, à medida que os novos modelos foram instituídos, as organizações populares se envolveram mais diretamente na implementação das políticas públicas. A própria implementação de políticas públicas se tornou uma arena de comunicação (não sem conflitos) no interior dos movimentos, pois o processo experimental por meio do qual o desenho e a implementação ocorriam envolveu atores distintos, em momentos e arenas distintos.

Nos três casos, os movimentos sociais enfrentaram um conjunto de desafios para encontrar seu lugar no interior dos subsistemas. A forma como responderam a esses desafios e os resultados que alcançaram foram, contudo, diferentes.

No caso do meio ambiente, o fechamento das políticas de desenvolvimento à agenda ambiental levou, a partir dos anos 1970, ao desenvolvimento de um subsistema autônomo, embora posicionado de maneira subalterna no interior do Estado. Desde então, o movimento ambiental participou ativamente da construção da institucionalidade da política ambiental, a partir de um processo de ocupação de posições institucionais. Ao longo dos anos 1980 e 1990, houve um contínuo processo de construção institucional do subsistema, associado ao paulatino fortalecimento do ideário socioambiental. Também no caso da economia solidária, não foi possível fazer as disputas pelo modelo alternativo no âmbito das políticas de desenvolvimento. Contudo, diferentemente do meio ambiente, o resultado não foi a constituição de um subsistema autônomo, mas a inclusão da política pública nos subsistemas de trabalho e a geração de renda e assistência, a partir de 2003, com a criação de novas instituições. Ao ser enquadrado institucionalmente no MTE, o movimento viu a amplitude de seu modelo alternativo de uma “outra economia”, bastante restringida. No caso do movimento de moradia, o predomínio

do mercado na provisão da política e a desestruturação do setor após a extinção do BNH/SFH limitaram as chances de acesso do movimento no subsistema federal até a eleição de Lula, em 2003, quando o movimento participou ativamente da reestruturação da política, com a abertura de novos espaços institucionais, que favoreceram a disputa pelo modelo alternativo e uma consistente estratégia de ocupação de cargos. Contudo, observa-se que o acesso e a atuação institucional não foram suficientes para garantir ao movimento centralidade no subsistema da política habitacional nem produziram um deslocamento do domínio do modelo tradicional. Ao contrário, o modelo alternativo do movimento ocupou uma posição periférica e subalterna no subsistema, operando com recursos bastante limitados quando comparados àqueles direcionados às construtoras privadas. Portanto, as características dos subsistemas implicaram diferentes possibilidades de “encaixes” (Lavalle *et al.*, 2017) dos modelos alternativos.

Apesar dessas diferenças importantes de forma e grau de influência dos movimentos em cada uma das políticas, os casos evidenciam a operação de condicionantes mais gerais do regime (e suas mudanças), aos quais os casos tendem a responder de maneira mais ou menos similar. Ou seja, os casos evidenciaram a potencialidade analítica de compreender a relação entre regimes e subsistemas, o que traz o desafio de associar o reconhecimento da heterogeneidade do Estado – que tem sido fartamente explorado nas novas levas de estudos sobre movimentos sociais, participação e políticas públicas – com a discussão sobre os modelos de desenvolvimento.

Nos três casos, vemos como as lutas sociais, no período da redemocratização, favoreceram a construção de conexões e vínculos entre grupos populares, religiosos, acadêmicos e profissionais, que se tornaram um recurso fundamental para os processos ideacionais e experimentais que estão na base da conformação dos modelos alternativos. Em 2003, o início do ciclo petista abriu oportunidades para a experimentação na arena nacional, com a intensificação do trânsito de militantes para dentro do Estado e a abertura de novos espaços de participação, o que favoreceu a localização dos modelos alternativos nos subsistemas no plano federal.

Contudo, a forma dessa inserção e seus resultados foi condicionada pela adoção das políticas neodesenvolvimentistas, especialmente a partir de 2007, com o lançamento do PAC. Os três casos mostram como o arranjo Estado-mercado no modelo neodesenvolvimentista manteve os movimentos em posição periférica e reduziu a possibilidade de efetivamente disputar os modelos alternativos. Como expõe com clareza Dagnino, o neodesenvolvimentismo é um retorno a uma concepção de Estado forte e autossuficiente e a uma centralização das práticas políticas que acabam por esvaziar as práticas de experimentação democráticas e as

propostas de políticas de desenvolvimento mais sustentáveis e inclusivas, a partir da qual possam ser combinados processos de inclusão social com aprofundamento da democracia (Dagnino, 2016).

Mesmo no caso do movimento ambiental, sua capacidade de relativo domínio do subsistema da política ambiental em um dado momento é contrabalançada pela subordinação da política ambiental à política de desenvolvimento. A ida de Marina Silva para o MMA, em 2003, ampliou os espaços institucionais para a atuação dos ambientalistas na construção e na implementação de propostas vinculadas ao seu modelo alternativo de política socioambiental. No entanto, este mesmo processo logo explicitou um conflito entre o modelo de política ambiental – que inclui o princípio de desenvolvimento sustentável – defendido pelo movimento e abrigado no MMA e o modelo de política de desenvolvimento defendido por outros atores interna e externamente ao governo federal. No caso da política de moradia, é possível identificar as contradições desse processo: a partir de 2008, os movimentos obtêm suas maiores conquistas em termos de acesso aos recursos do Estado, ao mesmo tempo que o modelo estatal-privatista se fortalece com o MCMV. O movimento de economia solidária, por sua vez, colocou-se como opção residual para a reinserção profissional ou alternativa de trabalho e renda dos setores da população sem possibilidades de acesso ao mercado de trabalho formal.

Em síntese, os casos mostram como movimentos podem se constituir como mediadores entre os interesses e as demandas societários tradicionalmente desconsiderados na construção de políticas públicas e os espaços e processos institucionais nos quais aquela construção ocorre. Compreender este processo, a maneira como ocorre, quais atores ganham acesso ao Estado e a sua capacidade de influenciar a conformação das políticas e das instituições mais amplas exige entender a maneira como os movimentos sociais interagem com outros atores do subsistema em contextos cambiantes. Na medida em que traduzem interesses e demandas em propostas de políticas e são bem-sucedidos na disputa de tais propostas nas interações com os outros atores dos subsistemas, os movimentos podem obter conquistas institucionais e ampliar o acesso de suas bases aos recursos do Estado. Ao mesmo tempo, mudanças nos regimes políticos afetam as condições destas disputas. Os modelos alternativos de política propostos pelos três movimentos analisados encontraram um obstáculo comum que limitou as possibilidades de implementação destes: um modelo dominante de política de desenvolvimento, que não apenas operava de maneira transversal entre os distintos subsistemas, mas também estruturava as relações entre os atores da coalizão de governo, expressando as características do regime e suas relações de poder. Nesse regime, apesar da ampliação das oportunidades de acesso e atuação institucional, as posições dos movimentos analisados e seus modelos alternativos de política pública tendiam a se manter na periferia,

dado a reedição de um velho padrão estadocêntrico, que opera na contramão da dimensão participacionista, que conforma a espinha dorsal dos modelos alternativos. No contexto pós-*impeachment*, o acelerado processo de desdemocratização em curso tem restringindo o espaço para a experimentação e a disputa dos modelos alternativos no plano federal. À pesquisa caberá analisar como essas mudanças no regime estão impactando os diferentes subsistemas e como movimentos sociais e burocracia estão interpretando e reagindo ao novo contexto.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian state. **Latin American Politics and Society**. (No prelo).

ABERS, R. N. *et al.* **Civil society participation in the pilot program to conserve the Brazilian rain forest**. World Bank, Strategic Compact and Rain Forest Trust Fund Study, 2000.

ABERS, R. N.; KECK, M. E. **Practical authority**: agency and institutional change in Brazilian water politics. Nova Iorque: Oxford University Press, 2013.

ABERS, R. N.; OLIVEIRA, M. S. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 336-364, 2015.

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.

ALLEGRETTI, M. A construção social de políticas públicas: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 18, 2008.

ALONSO, A.; COSTA, V.; MACIEL, D. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. **Novos estudos-Cebrap**, n. 79, p. 151-167, 2007.

ANSELL, C. **Pragmatist democracy**: evolutionary learning as public democracy. Nova Iorque: Oxford University Press, 2011.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

ARRETCHE, M. *et al.* **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. Brasília: MCidades/Cem, 2012.

BLANCO JÚNIOR, C. **As transformações nas políticas habitacionais brasileiras nos anos 1990**: o caso do Programa Integrado de Inclusão Social da Prefeitura de Santo André. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BLIKSTAD, K. D. **O agir coletivo nas interfaces da sociedade civil e do sistema político**: o caso da atuação do movimento de moradia de São Paulo sobre a política pública de habitação. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

_____. **Movimentos sociais de pessoas pobres**: entre as urgências e os direitos. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, v. 29, n. 127, p. 711-732, 1994.

BORZEL, T. A. Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks. **Public Administration**, v. 73, p. 233-273, 1998.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.685, de 8 de novembro de 2012. Dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências. Disponível em: <<https://goo.gl/5SmwWP>>.

BROSE, M. E. Inovação na gestão pública subnacional: reflexões sobre a estratégia de desenvolvimento do Acre. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 2, p. 277-94, 2014.

CARVALHO, G. O. Environmental resistance and the politics of energy development in the Brazilian Amazon. **The Journal of Environment & Development**, v. 15, n. 3, p. 245-268, 2006.

CATTANI, A. D. *et al.* **Dicionário internacional da outra economia**. São Paulo: Almedina, 2009.

COMPSTON, H. **Policy networks and policy change**: putting policy network theory to the test. Nova Iorque: Palgrave-Macmillan, 2009.

CUNHA, G. C. **Outras políticas para outras economias**: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010). 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

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

DIANI, M. The concept of social movement. **The Sociological Review**, v. 40, n. 1, p. 1-25, 1992.

DIANI, M.; BISON, I. Organizações, coalizões e movimentos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 3, p. 219-250, 2010.

DOIMO, A. M. **A vez a voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/Anpocs, 1995.

FAÉ, S. I.; NONATO, R. S. Caminhos e descaminhos para a institucionalização das políticas públicas de economia solidária no Brasil. **Revista Mundo do Trabalho Contemporâneo**, v. 1, n. 1, p. 48-60, 2017.

FIX, M. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. **A theory of fields**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Nota de repúdio do FBES ganha adesão de mais de 30 movimentos e entidades**, 30 jun. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/qPPiYy>>. Acesso em: 4 ago. 2017.

GOHN, M. G. **Movimentos sociais e lutas pela moradia**. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

HAJER, M. A.; WAGENAAR, H. **Deliberative policy analysis**: understanding governance in the network society. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2003.

HECLO, H. Issue networks and the executive establishment. *In*: KING, A. (Ed.). **The new American political system**. Washington: American Enterprise Institute, 1978.

HILL, M. J. **The public policy process**. 5. ed. Harlow England: Pearson Education Limited, 2009.

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

JENKINS-SMITH, H. C.; CLAIR, G. K.; WOODS, B. Explaining change in policy subsystems: analysis of coalition stability and defection over time. **American Journal of Political Science**, v. 35, n. 4, p. 851-80, 1991.

JORDAN, G. A. Sub-governments, policy communities and networks: refilling the old bottle? **Journal of Theoretical Politics**, v. 2, p. 319-338, 1990.

KECK, M. E. Social equity and environmental politics in Brazil: lessons from the rubber tappers of Acre. **Comparative Politics**, 1995, p. 409-424.

LAGO, L. C. (Org.). **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2012.

LAVALLE, A. G. *et al.* **Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência**. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole, 2017. (Texto para Discussão, n. 19).

LAVILLE, J. L. A economia solidária: um movimento internacional. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 84, p. 7-47, 2009.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MCADAM, D.; MCCARTHY, J. D.; ZALD, M. N. **Movimientos sociales: perspectivas comparadas**. Madri: Istmo, 1999.

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

MELUCCI, A. **Challenging codes: collective action in the information age**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1996.

MINEIRO, E. H.; RODRIGUES, E. Do crédito solidário ao MCMV entidades: uma história em construção. *In*: LAGO, L. (Org.). **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles.

NAGEM, F. A.; JESUS, S. A. V Plenária Nacional de Economia Solidária: trajetória e construção da economia solidária no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, n. 54, p. 83-92, 2013.

OLIVEIRA, G. L. **Permeabilidade e trânsito institucional: a relação entre a sociedade civil e Estado a partir das trajetórias de militantes-gestores nas políticas de economia solidária no Rio Grande do Sul, os casos de Porto Alegre (1996-2004) e do governo estadual (1999-2002)**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

OLIVEIRA, M. S. **Movimento para as instituições: ambientalistas, partidos políticos e a liderança de Marina Silva**. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

PEREIRA, A. K. **A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

REIS, T.; PENHA, M.; FAÉ, S. Prefácio. **Revista Mundo do Trabalho Contemporâneo**, v. 1, n. 1, p.5-7, jul.-dez. 2016.

RODRIGUES, E. **A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Westview Press, 1993.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos**. São Paulo: IEB/ISA, 2005.

SANTOS, B. S. **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SERAFIM, L. **Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)**. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

SILVA, M. K.; OLIVEIRA, G. 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, v. 13, n. 28, p. 86-124, set.-dez. 2011.

SILVA, R. M. A. Políticas públicas de economia solidária no Brasil: conquistas de direitos e desafios institucionais. **Revista Mundo do Trabalho Contemporâneo**, v.1, p. 8-34, 2017.

SOUZA, A. L. Política pública de economia solidária e desenvolvimento territorial. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise**, n. 52, p. 63-70, 2012.

SOUZA, C. H. L. **Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

TARROW, S. **Power in movement: social movements and contentious politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 85-102, 2016.

TEIXEIRA, A. C. C. *et al.* Movimentos sociais e a implementação de políticas públicas: A controversa novidade dos programas associativos. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, GT CONTROLE DEMOCRÁTICOS*, 40., 2016, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Campinas: Anpocs, 2016.

TEIXEIRA, A. C. C.; TATAGIBA, L.; BLIKSTAD, K. Movimentos sociais na implementação de programas federais: reflexões a partir do MCMV-E. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, GT POLÍTICAS PÚBLICAS*, 39., 2015, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu: Anpocs, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/fV7vh1>>.

TILLY, C. **Regimes and repertoires**. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

VIANA, R. R. **Programa minha casa minha vida-entidades**: um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

WEIBLE, C. M.; NOHRSTEDT, D. The advocacy coalition framework: coalitions, learning and policy change. *In*: ARARAL JÚNIOR, E. *et al.* (Eds.). **Routledge Handbook of Public Policy**. Londres: Routledge, 2013.

WERNER, J.; WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. *In*: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Orgs.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Nova Iorque: Taylor & Francis, 2006. p. 43-62.

WU, C. Y.; KNOKE, D. Policy network models. *In*: ARARAL JÚNIOR, E. *et al.* (Eds.). **Routledge Handbook of Public Policy**. Londres: Routledge, 2013.

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

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DRUMMOND, J.; PLATIAU, A. F. B. Brazilian environmental laws and policies, 1934-2002: a critical overview. **Law & Policy**, v. 28, n. 1, p. 83-108, 2006.

FRANCO, J. L. A.; DRUMMOND, J. A. **Proteção à natureza e identidade nacional no Brasil, anos 1920-1940**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.

VIOLA, E.; LEIS, H. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multisetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. *In*: HOGAN, D.; VIERA, P. (Orgs.). **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. Campinas: Editora da Unicamp, 1992.