

O MOVIMENTO SOCIAL NEGRO NA FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL: um estudo de caso do Plano Juventude Viva¹

*Sandra Gomes**

*Joana Moura***

*Jenair Alves****

A partir da discussão sobre o grau de efetividade da participação social na formulação de políticas públicas, este artigo apresenta um caso de sucesso em que parte das demandas de movimentos sociais entra na agenda governamental e se torna uma política. Para fazer a análise do Plano Juventude Viva – uma política com foco nos homicídios de jovens negros e no racismo institucional –, o estudo adota uma estratégia analítica que combina teorias de movimentos sociais e participação com teorias sobre políticas públicas. O histórico de construção dessa agenda temática pelos ativistas de movimentos e dos apoios recebidos revela como o problema dos homicídios de jovens negros se tornou uma pauta prioritária em fóruns participativos. Em seguida, o artigo mostra o momento em que se abre uma janela política, gerando uma oportunidade para ativistas, na burocracia estatal, de explorar a inserção dessa temática na agenda governamental. A análise da configuração institucional da arena decisória no governo e dos atores ali presentes, por fim, explica a política final adotada e seu conteúdo. A contribuição da análise institucional para a explicação da efetividade é um achado que sugere uma possibilidade analítica para a agenda de pesquisa sobre participação e políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Movimentos sociais. Efetividade da participação social. Arenas decisórias. Plano Juventude Viva. Modelo fluxo múltiplos.

INTRODUÇÃO

Os estudos sobre a relação entre participação social e seus efeitos na formulação de políticas públicas têm amadurecido consideravelmente no Brasil, especialmente após experimentos ocorridos nos governos de Lula e Dilma. Nesse sentido, Romão (2014), ao fazer um balanço das Conferências Nacionais no

Brasil, registra uma elevação significativa: oito conferências durante o governo Itamar Franco (1992-1994), dezessete no governo FHC (1995-2002), 65 no governo Lula (2003-2010) e 26 no primeiro governo Dilma (2011-2014). Tal crescimento, no entanto, não pode ser tomado como equivalente a uma maior influência da sociedade no resultado final das políticas públicas, e Romão (2014) destaca as dificuldades metodológicas para essa aferição na medida em que os atores políticos e societais que participam e suas capacidades de mobilização variam por área temática ou setorial das políticas.

Outros autores como Abers, Serafim e Tatagiba (2014) também observam diferentes possibilidades de a participação social influenciar uma política pública, a depender das dinâmicas de cada política setorial, mas destacam o papel das redes para explicar a efetividade, isto é, as conexões entre ativistas, burocracia e governos. Segundo Carlos, Dowbor e Albuquerque (2016), pouco ainda se sabe sobre as

* Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Departamento de Políticas Públicas. Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais.

Avenida Salgado Filho, 3000. Campus Universitário. Cep: 59078-900. Natal – Rio Grande do Norte – Brasil.

sgomes.vaughan@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-7703-6488>

** Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Departamento de Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes.

Avenida Salgado Filho, 3000. Campus Universitário. Cep: 59078-900. Natal – Rio Grande do Norte – Brasil.

joanateresa@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-9561-1063>

*** Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Departamento de Psicologia.

Avenida Salgado Filho, 3000. Campus Universitário. Cep: 59078-900. Natal – Rio Grande do Norte – Brasil. jenairsilva@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-5222-3837>

¹ Versões preliminares deste texto foram debatidas no GT Políticas Públicas e no Fórum Democracia, movimentos sociais e políticas públicas, ambos no Encontro Anual da ANPOCS, e no III Congresso Internacional de Políticas Públicas (ICPP). As autoras agradecem a leitura atenta de Renata Bihcir, os comentários dos debatedores e do público

em geral nesses eventos, especialmente de Gabriela Lotta e Ana Cláudia Capella, assim como as sugestões de melhoria dos pareceristas anônimos da revista Caderno CRH. Apoio institucional e financeiro foi recebido da CAPES/MEC, da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e do Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais da UFRN.

efetivas consequências políticas e institucionais dos movimentos sociais, ou seja, não temos arsenais analíticos suficientes para avaliar como a participação dos movimentos sociais impacta o resultado de políticas públicas.

Este artigo procura contribuir para esse debate, ao fazer um estudo de caso de uma política específica, que pode ser considerada como exemplo de efetividade da participação social, na medida em que transformou parte das demandas do movimento da juventude negra em uma política pública. Trata-se do Plano Juventude Viva (PJV), adotado em 2011, com o objetivo de lidar com o alto nível de homicídios entre jovens negros no Brasil. O PJV é também um caso de interesse analítico, pois havia resistência de atores políticos relevantes, como membros do Congresso Nacional e a própria opinião pública brasileira, que discordavam do diagnóstico do problema e, conseqüentemente, das soluções necessárias.

O PJV é considerado como a primeira política pública com o objetivo de enfrentar os elevados níveis de homicídios entre os jovens negros no Brasil, a despeito do conhecido histórico do problema. O Mapa da Violência de 2016 revela não apenas o vertiginoso aumento dos homicídios, mas um crescimento acima da média entre jovens de 15 a 29 anos: de 3.159 em 1980 para 25.255 em 2014. Da parcela de jovens mortos, estima-se que aproximadamente 75% são negros e negras, e mais de 90% são do sexo masculino (Waiselfisz, 2016). Várias associações e organizações nacionais e internacionais há tempo chamam a atenção para esse problema social, e o argumento central do movimento negro é que esse tipo de violência tem cor ou raça, classe, condição socioeconômica, gênero e território. O foco nos jovens negros seria justificado pela maior incidência dos casos de homicídio nesse segmento da população, o que se associa ao racismo e dele resulta como atitude ainda presente na sociedade brasileira. Assim, as ações para o enfrentamento da violência, no âmbito do PJV, focam em dois conjuntos de ações: 1) a redução das desigualdades

por meio do acesso do segmento mais vulnerável socialmente a serviços públicos e 2) ações de conscientização para a redução da cultura da violência e do aperfeiçoamento institucional, isto é, de combate ao racismo e à intolerância no interior das instituições e, em especial, dos aparatos estatais, inclusive os policiais.

Contrariamente a posições que defendem o endurecimento de ações punitivas e repressoras – como, por exemplo, a redução da maioria penal – como solução para o problema das elevadas taxas de homicídio e violência no Brasil, o PJV parte de uma imagem oposta do problema: a de que os jovens são sujeitos de direitos (em oposição ao “jovem problema”) e de que a atenção central deveria ser deslocada para os jovens como vítimas principais dos homicídios. O próprio movimento negro brasileiro – com seu marco associativo no Movimento Negro Unificado (MNU) em 1978 – já se mobilizava há décadas contra o racismo. Mas é a partir do final da década de 2000 que surge a mobilização de jovens negros como protagonistas da proposição de uma agenda de demandas voltada para a promoção de seus direitos, especialmente no que se refere à violência e aos elevados níveis de letalidade das forças policiais, o que, para muitos, é entendido como um verdadeiro extermínio da juventude negra.

Do modo como interpretamos, é a abertura de espaços participativos para a proposição de políticas para a juventude, desde o primeiro governo Lula, e a ocupação estratégica em espaços com poder de decisão por membros do movimento negro e da juventude, que permitem a inserção de demandas específicas desse segmento da população. Os movimentos sociais conseguem, assim, identificar claramente a conexão entre as demandas e as pressões das organizações militantes da área, refletidas na política, neste caso, no PJV. Mas a proposta de focar nos homicídios dos jovens negros associados ao “racismo institucional” encontrava resistência de atores externos e internos ao governo.

Por um lado, essa proposta de política não apenas invertia a lógica de identificação

das causas do problema – falta de acesso a direitos e o racismo, em oposição ao modelo que identifica a falta de efetiva repressão e punição – como também introduzia um argumento bastante conflituoso na sociedade brasileira: a violência policial como uma das causas dos homicídios de jovens negros. Essa visão do problema não é compartilhada por parte da comunidade da segurança pública, com especial resistência dentro da Câmara dos Deputados, a exemplo de parlamentares organizados em frentes associadas à diferentes corporações da segurança pública nacional com entendimentos diferentes sobre a questão. Além disto, a própria opinião pública, isto é, a sociedade brasileira, tende a apoiar soluções mais repressivas e punitivas.

Por outro lado, surpreende o fato de que uma política pública que estava tratando do problema do homicídio não tenha apresentado nenhuma ação que envolvesse os aparatos administrativos e policiais da segurança pública. O PJV não incorpora nenhuma ação nesse sentido, exceto ações de conscientização nas instituições chamadas de “aperfeiçoamento institucional”. Como veremos, havia uma resistência interna no governo em abraçar a agenda focada nos jovens negros, que associava os homicídios à violência policial. Mais do que isso, dentro da própria Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR).

Levando em conta toda essa argumentação, o objetivo deste artigo está centrado em uma questão específica: como foi possível elaborar uma política pública que enfrentava resistência de atores externos e internos ao governo, mas que atendia à demanda dos movimentos sociais? Como forma de responder a essa questão, optamos por juntar duas tradições teóricas que normalmente estão separadas. Por um lado, partimos da teoria “revisitada” dos movimentos sociais e, de modo a complementar a interpretação, mobilizamos alguns dos instrumentos analíticos da literatura sobre políticas públicas, especificamente o modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon (1995), reconheci-

do por constituir um modelo útil para explicar não apenas a formação da agenda governamental como também a formulação de políticas públicas (Cairney, 2014; Zahariadis, 2007), associado à análise institucional das arenas decisórias (Zohlnhöfer; Herweg; Huß, 2015).

A análise empírica baseou-se nas seguintes fontes: 1) artigos, dissertações e outros estudos publicados sobre o PJV; 2) dados, documentos, reportagens em *blogs* de ativistas e relatórios já produzidos sobre o Plano; 3) cinco entrevistas em profundidade com pessoas que estavam envolvidas no processo de elaboração dessa política, em Conselhos, na Secretaria Nacional de Juventude, na SEPPPIR, nas Conferências de Políticas Públicas e no Movimento de Juventude Negra; e 4) vivência dos próprios pesquisadores na militância do movimento negro e em projetos de avaliação do PJV, inclusive, com visitas técnicas a gestores do programa em Brasília. As entrevistas revelaram-se uma fonte de informações crucial para o entendimento dos comportamentos e das escolhas dos atores políticos envolvidos, além de permitirem compreender o encadeamento entre as demandas dos movimentos sociais e a política pública resultante. Numa seara em que ainda se conhece pouco sobre processos decisórios internos aos governos, conselhos de políticas públicas, conferências e outros espaços participativos, a adoção de estudo de caso nos parece uma estratégia analítica apropriada para aferir a efetividade da participação, frente ao estágio atual das pesquisas sobre o tema.

Este texto está dividido em três seções, além desta introdução. Na Seção 1, apresentamos os elementos analíticos mobilizados a partir das teorias dos movimentos sociais, do modelo de fluxos múltiplos e da análise institucional do processo decisório. Na Seção 2, discutimos como a agenda de reivindicações dos movimentos de jovens negros se transformou na decisão prioritária da I Conferência Nacional de Políticas para a Juventude, ocasião em que a redução dos homicídios entre jovens negros se torna parte de uma agenda pública, o

que, em seguida, produz a proposição de soluções (alternativas) para o problema no interior do Conselho Nacional de Juventude. Na Seção 3, focamos na arena decisória responsável pela formulação do PJV no interior do governo, destacando a atuação estratégica de empreendedores políticos e a janela política aberta com a posse de um novo governo e com a mudança ministerial adotada. Nas considerações finais, apresentamos a síntese de todos esses olhares analíticos e uma avaliação dos ganhos analíticos dessa “mistura” de abordagens para a continuidade dessa agenda de pesquisa.

OS ARSENAIS ANALÍTICOS E TEÓRICOS UTILIZADOS

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

A teoria dos movimentos sociais, focando ora no processo político e na mobilização de recursos, ora na ideia dos novos movimentos sociais, não conseguiu enfrentar o dilema das relações entre movimentos sociais, partidos políticos e gestão pública, que vêm se tornando cada vez mais complexas a partir da Constituição de 1988, no caso brasileiro. Os teóricos ligados à vertente do processo político, como Charles Tilly (1978), Sidney Tarrow (1989, 1994), Douglas McAdam (1982), entre outros, apesar de fornecerem pistas analíticas interessantes para entender a configuração dos

movimentos sociais e suas dinâmicas de contestação, não focaram nas relações de cooperação com o Estado. Apesar de saber a relevância de entender como as mobilizações acontecem, o problema maior é compreender como se relacionam os atores sociais e os atores políticos, e, mais ainda, “apreender os diferentes padrões de relação entre política institucionalizada e política não institucionalizada” (Silva; Oliveira, 2011, p. 86).

Assim como as teorias norte-americanas, a teoria dos novos movimentos sociais, bastante utilizada no Brasil, com enfoque principalmente na construção da identidade política, também não deu destaque aos processos institucionais de relação com o Estado, os partidos, os sindicatos e as estruturas de poder. As teorias dos novos movimentos sociais “pressupõem uma separação rígida entre a sociedade civil e o Estado, o que prejudica a análise de suas formas de interdependência e influência recíproca” (Tarrow, 1997; McAdam; Tarrow; Tilly, 2001; Melucci, 1996 *apud* Carlos, 2015, p. 85). Para Abers e Von Bulow (2011), a abordagem da teoria dos movimentos sociais parte do pressuposto que os movimentos podem ser definidos como inerentemente distintos do Estado. Nesse sentido, obscurece-se a análise do entendimento das relações sociais presentes na estrutura do campo político, que é constituído por grupos sociais com diferentes oportunidades, que se entrelaçam em diversos momentos buscando intervir na produção das políticas públicas. Ainda para as autoras, é preciso romper com as perspectivas que separam, de maneira dicotômica e antagonica, os movimentos sociais do Estado, buscando novas possibilidades de análise que se proponham a entender as redes de ação coletiva que se apresentam na prática.

Assim, a literatura brasileira começa a rever o arsenal analítico dos movimentos sociais porque ele torna-se incapaz de explicar a realidade brasileira, especialmente, a partir da ampliação dos espaços de participação. Desse modo, essas inovações institucionais desafiam

aquela teoria porque envolvem relações de colaboração entre movimentos sociais e Estado, e não mais somente relações de contraposição. Essa literatura recente oferece pistas analíticas sobre como pensar na mobilização social a partir de dentro das estruturas do Estado. Assim, influenciadas por esse referencial, procuramos fornecer caminhos teóricos na construção de outro olhar sobre o processo relacional entre os movimentos sociais e organizações do sistema político, apontando algumas evidências empíricas sobre os campos de atuação de organizações da sociedade civil e como o campo político e os atores da sociedade civil “se constituem mutuamente e mediante processos que [...] vão moldando e vão sendo moldados pelas diferentes instituições e atores políticos existentes” (Lavallo, 2012, p. 18).

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

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

Dowbor (2012) também observa que o acesso dos movimentos sociais ao Estado acontece por meio da ocupação de cargos comissionados em pastas de secretarias específicas, buscando alterar os rumos das políticas

públicas e as formas de sua implementação. A autora aponta que os avanços no alargamento do conceito de repertório de ação dos movimentos sociais feito por alguns autores como Abers, Serafim e Tatagiba (2014), por exemplo, ajudam no entendimento das múltiplas formas que os movimentos sociais se interpenetram no Estado: participação institucionalizada, ocupação de cargos, *lobby* parlamentar, política de proximidade etc.

Para fins deste artigo, sustentamos que as lentes analíticas devem ser voltadas para reflexões teóricas que permitam entender como os movimentos sociais aproveitam as formas de acesso ao Estado já existentes e (ou) constroem novas maneiras de acessá-lo. No caso do Plano Juventude Viva, observamos que a trajetória de ocupação de posições e cargos por militantes de movimentos sociais se inicia a partir Governo Lula, em 2003. As origens dessas ocupações são reflexos do vínculo entre vários ativistas com o Partido dos Trabalhadores (PT), mesmo que não estejam restritas a ele. Portanto, a inserção de temáticas pautadas nas discussões feitas pelos movimentos sociais vai se delineando como política pública, fruto de projetos políticos que combinavam interesses, ideias, valores e princípios idênticos. Há coexistência de diferentes atores com projetos políticos semelhantes (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006).

Ainda que a proposta analítica para o estudo da relação entre movimentos sociais e ativismo estatal tenha avançado nos últimos anos, ainda permanecem em aberto explicações que identifiquem os fatores que aumentam ou bararam a entrada de determinado problema na agenda dos governos. Nosso argumento é que, apesar de necessária, a existência de mobilização social não é um fator suficiente, ainda que seja necessário para a explicação. Para isso, mobilizamos dois modelos analíticos: o de múltiplos fluxos, de Kingdon (1995), e a configuração institucional de arenas decisórias, a partir da literatura do neoinstitucionalismo.

O modelo de múltiplos fluxos mobiliza três categorias básicas e estruturais para expli-

car a formação da política (Zahariadis, 2007). Há as dinâmicas (ou fluxos) que ocorreriam de modo independente e se desenvolveriam “de acordo com suas dinâmicas e regras próprias” (Kingdon, 1995, p. 19). No primeiro, o fluxo dos problemas, é caracterizado pela construção da uma imagem pública, na qual uma “situação” qualquer passa a ser entendida como um “problema público”, ou seja, é o momento em que uma comunidade política passa a “enquadrar o problema” de modo a colocá-lo como tema passível de uma política, tanto para a opinião pública quanto para o governo (Capella; Brasil, 2015; Kingdon, 1995; Mukherjee; Howlett, 2015). No segundo, o fluxo das políticas públicas se refere à dinâmica de construção de soluções viáveis ou aceitas para o problema em questão, isto é, o modo como será resolvido, o que, para Kingdon, constitui uma escolha entre diversas possíveis alternativas (Mukherjee; Howlett, 2015). O fato de já existirem alternativas “prontas” aumenta consideravelmente as chances de um problema entrar na agenda governamental.² Por fim, o terceiro fluxo, o da política (*politics*), é um momento em que há ambiente político propício à entrada de um problema na agenda governamental. Pode ser caracterizado quando “participantes sentem uma mudança na opinião pública ou [quando] eleições trazem uma nova administração ao poder” (Kingdon, 1995, p. 198, tradução nossa).

Com relação ao problema dos elevados níveis de homicídios entre jovens negros, é possível dizer que, no Brasil, essa questão era conhecida e mobilizada por ativistas de movimentos negros, organizações sociais e especialistas há décadas. Mas somente em 2011 entraram na agenda governamental. Segundo o modelo de Kingdon (1995), a mobilização dos movimentos sociais, tentando chamar a atenção para o problema, não seria suficiente para

seu reconhecimento pelos governos. Isso pode decorrer tanto da falta de alternativas conhecidas ou viáveis, quanto pelas condições adversas do ambiente político, como, por exemplo, um governo ou um parlamento que pode ter outras prioridades em sua agenda. Em alguns momentos, porém, esses três fluxos se cruzam, aumentando as chances de um problema entrar na agenda governamental. Trata-se do “momento crítico”, da abertura de uma “janela política” ou de uma janela de oportunidade, o que representa um reconhecimento público da relevância do problema, com soluções viáveis e um ambiente político propício à mudança. Analiticamente, Kingdon (1995) chama esse momento de “juntando as coisas”, isto é, uma situação em que um pesquisador consegue identificar que esses três fluxos, estão prontos para ser explorados por atores políticos.

Para Kingdon (1995), o “momento crítico” é, portanto, a oportunidade que se abre para que os atores políticos de uma comunidade epistêmica explorem e demandem dos governos soluções (políticas públicas) para um problema que passa a ser reconhecido como tal. Algumas vezes, “eventos-foco” – como desastres ou indicadores que são explorados na opinião pública –, ou “eventos institucionais” – como a mudança de governo após eleições – produzem a abertura dessa janela política. Esse momento, porém, não garante automaticamente a entrada de um problema na agenda governamental. Pelo contrário, os atores políticos devem explorar essa oportunidade e construir alianças ou apoios a uma pauta substantiva que cruze “os limites institucionais e inclua tanto atores governamentais quanto não governamentais” (Mukherjee; Howlett, 2015, p. 67). Os empreendedores políticos seriam pessoas que enxergam a abertura dessa janela política e investem tempo e recursos na construção de coalizões que conectem soluções a problemas e também juntem problemas a soluções e apoios no ambiente político (Kingdon, 1995).

Na nossa interpretação, os atores políticos vinculados tradicionalmente a movimen-

² Baseado no modelo da lata do lixo de Cohen, March e Olsen (1972), em franco questionamento do modelo racional de tomada de decisão, as alternativas não necessariamente seriam pensadas após o reconhecimento de que um problema demanda atenção pública e sim, pelo contrário – argumentam os referidos autores, inclusive Kingdon (1995) –, há soluções que estão “prontas” a espera de um problema.

tos sociais da juventude ocuparam postos no governo e exploraram a abertura de uma janela política no primeiro ano do governo Dilma. Ainda assim, o modelo dos múltiplos fluxos carece de um olhar para a configuração institucional das arenas decisórias, que influencia o comportamento e as escolhas de grupos ou atores que têm (ou não) acesso a esses espaços. Dada a existência de projetos alternativos, isto é, de visões diferentes sobre a causa do problema (altas taxas de homicídios) e, conseqüentemente, de suas soluções, especialmente entre membros do Congresso Nacional, mas também no interior da comunidade de segurança pública (Pavez, 2013; Pavez; Gonçalves; Toledo, 2009), é razoável assumir que, do ponto de vista do ambiente político, a tramitação de uma proposta como a do PJV no Congresso Nacional encontraria resistências e grupos de oposição. O olhar sobre a configuração institucional da arena decisória governamental permite explicar como foi possível transformar a agenda do movimento de jovens negros em uma política pública altamente divisional em termos de conflitos políticos. Isso não quer dizer, porém, que a análise institucional invalida o papel das ideias e dos atores, como é previsto no modelo de múltiplos fluxos. Pelo contrário, como bem coloca Zahariadis (2007, p. 84), “as instituições tornam as coisas possíveis, mas são as pessoas que as fazem acontecer”.

Nesse universo analítico, abundam as tentativas de especificar os efeitos que determinadas instituições produziram na aprovação (ou não) de políticas públicas (Evans; Rueschmeyer; Skocpol, 1985; Immergut, 1998; Peters, 1999). Para nosso estudo, porém, mobilizamos especificamente duas categorias analíticas: a oportunidade institucional de exercer vetos a propostas e o grau de centralização decisória no executivo federal.

Com relação à centralização do poder decisório no Brasil, há relativo consenso de que a configuração institucional, no período após a constituinte, forneceu ao presidente e aos ministros brasileiros diferentes poderes le-

gislativos para a adoção de políticas nacionais de iniciativa do próprio executivo. São exemplos de estudos que combinam análises institucionais para explicar resultados: o impacto das regras e configurações institucionais que explicam a predominância legislativa do executivo brasileiro *vis-à-vis* o Congresso Nacional (Figueiredo; Limongi, 1999); a capacidade de produção normativa pelo executivo nacional influenciando a decisão de governos subnacionais na adoção de políticas nacionais, mesmo num estado federativo (Arretche, 1999), e o grau de centralização decisória à disposição do executivo brasileiro para a adoção de diversos tipos de políticas de cunho nacional (Arretche, 2012). Em suma, o desenho institucional configurado a partir da Constituição Federal de 1988 permite ao Executivo diferentes estratégias para desenvolver políticas públicas.

Com relação às oportunidades de veto que determinadas configurações institucionais podem produzir, o estudo de Immergut (1998) é exemplar. A autora analisa como foram processadas as propostas de criação de sistemas públicos de saúde em três países europeus que, a despeito de iniciarem o processo de decisão com características políticas, objetivos e demandas sociais relativamente similares, têm resultados muito diferentes. A autora chega à conclusão que as configurações institucionais dos espaços decisórios foram decisivas. Vejamos alguns exemplos dos efeitos do poder de veto.

Diante da possibilidade de se convocar um referendo popular na Suíça, a autora destaca que a real possibilidade de a população rejeitar a proposta de saúde pública colocou grupos contrários à aprovação em posição estratégica privilegiada, no que se refere à capacidade de negociação e alteração, na medida em que podiam ameaçar com tal convocação. Adiantando o uso dessa possibilidade institucional, os grupos favoráveis à proposta do governo alteraram suas posições de modo estratégico, isto é, abandonaram suas preferências originais, pois conseguiram antecipar a rejeição da proposta. O referendo, como instrumento ins-

titucional, deu ao eleitorado um poder de veto.

O caso sueco, por outro lado, é caracterizado pela quase ausência de pontos de vetos, decorrentes da centralização do poder decisório no executivo e do apoio parlamentar regular que era obtido pelo governo. Nesse caso, a proposta de provisão pública estatal do governo foi aprovada na sua totalidade. Por fim, o caso francês é também explicado pelas configurações político-institucionais de sua arena decisória: a instabilidade das coalizões parlamentares, fruto da elevada indisciplina partidária no parlamento, dificultava a construção de um consenso para aprovação. Nessa configuração institucional, os médicos franceses, como grupo de interesse que se opunha à proposta, conseguiram obter apoios de parlamentares individuais, e a proposta final possível de ser aprovada revelava o atendimento dos interesses da classe médica. Como veremos à frente, a arena decisória, no caso da formulação do PJV, estava isolada de potenciais pontos ou grupos de veto intransponíveis.

MOBILIZAÇÃO E OCUPAÇÃO ESTRATÉGICA DOS MOVIMENTOS NEGROS NA CONFERÊNCIA NACIONAL E NO CONSELHO

A adoção do PJV tem um significado simbólico importante. Primeiramente, por ser a primeira política que explicitamente menciona o problema da prevalência dos homicídios entre jovens negros. Em segundo lugar, porque atende ao modo de entender o problema (causas e soluções) do movimento de jovens negros, com o apoio de uma comunidade de política mais ampliada, de outros movimentos e organizações associados à visão de que não é o endurecimento das medidas punitivas e repressivas a solução para o problema.

Do ponto de vista do movimento negro, há décadas ele já reivindicava o reconhecimento de direitos humanos contra a discriminação, contra o racismo, contra a violência e pela

igualdade (Domingues, 2007). Especialmente a partir de 1960, com a reorganização do movimento negro contemporâneo e com a criação do Movimento Negro Unificado (MNU) em 1978, pauta-se a violência urbana e policial contra as pessoas negras de forma denunciativa, a partir de ações públicas e campanhas que visibilizam o racismo implícito nos casos particulares e nas estatísticas (Ramos, 2014). Mas será apenas com a abertura de uma agenda de políticas para a juventude, no governo federal, que movimentos de jovens, especificamente de jovens negros, passaram a se organizar nacionalmente.

Logo no primeiro ano do governo Lula, abre-se essa agenda. Em 2003, é instituída, na Câmara dos Deputados, a Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude, que inicia uma discussão nacional sobre essa temática. Do relatório desta comissão, saem as minutas para um Plano Nacional da Juventude e de um Estatuto da Juventude, além da organização de uma Conferência Nacional sobre a temática.

Dois anos depois, em 2005, o governo cria a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) subordinada à Secretaria Geral da Presidência da República (SG-PR), o Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) como primeira resposta às demandas de movimentos sociais (Novaes, 2007). De fato, a sinalização, logo no início do governo Lula, de que haveria uma agenda de políticas para a juventude produziu ampliação da organização de setores e segmentos de movimentos sociais e associações especializados nas questões da juventude. Nesse sentido, “a política gerou política”, ao pautar a organização dos movimentos e, como consequência, ampliar a mobilização em torno do tema da juventude³ (Lowi, 1972 *apud* Souza, 2006, p. 28).

Essa maior “politização da política para a juventude” tem impacto sobre diversos segmentos, e é consensual entre ativistas e ana-

³ Por exemplo, hoje praticamente todos os partidos de diferentes espectros ideológicos têm uma seção ou divisão dedicada à juventude. Antes do governo Lula, poucos partidos de esquerda tinham tal forma de organização.

listas dos movimentos de jovens negros compreender o I Encontro Nacional de Juventude Negra (I ENJUNE), em 2007, como um marco histórico e associativo. O ENJUNE produz dois feitos relevantes para nossa análise: definição das pautas prioritárias dos jovens negros e a organização de uma rede nacional de atores, pela primeira vez. Para um de nossos entrevistados, ativista do movimento, “o ENJUNE teve uma participação ampla principalmente nas cidades de interior, da região Sul e do Nordeste” e essa “estratégia mudou a nossa relação de mapa político”. Após o ENJUNE, uma série de ações públicas coordenadas nacionalmente passou a ser desenvolvida. O movimento passou a pautar o “extermínio da juventude negra” em ações de mobilização de diferentes tipos, com estratégias para chamar a atenção da opinião pública sobre o problema. Exemplos desse fato são: a Campanha Nacional Contra o Extermínio da Juventude Negra, em 2010 (Ramos, 2014); Reaja ou Será Morto, Reaja ou Será Morta (lançada em 2005); as Marchas Contra o Genocídio do Povo Negro; e a campanha Chega de Violência e Extermínio de Jovens. Tal mobilização resultou em unidade e articulação quando os ativistas jovens do movimento negro chegaram à I Conferência da Juventude em 2008, segundo relatos de dois entrevistados.

Como é do conhecimento dos ativistas, a resolução aprovada no ENJUNE será escolhida como pauta prioritária de toda a juventude brasileira na I Conferência de Juventude, que ocorreria um ano depois. O ENJUNE gerou um relatório com aproximadamente 700 propostas, em que o tema do enfrentamento à violência contra juventude negra aparece reiteradamente (ver, por exemplo, ENJUNE, 2007, p. 13-14).

O sucesso da aprovação dessa pauta específica do movimento de jovens negros na I Conferência é explicado por duas estratégias: participação organizada em todos os espaços deliberativos e sensibilização de ativistas de outros segmentos da juventude para obter apoio nos momentos de votação. Como destacam nossos entrevistados, existia uma estraté-

gia deliberada do movimento de jovens negros de se articular e preparar uma série de ações de impacto para a I Conferência da Juventude: “*Fomos com atitude e organizados para a conferência*”, diz um de nossos entrevistados, com “*uma ação de ir para todos os GTs, participar*”, diz um segundo entrevistado. O apoio de outros segmentos no momento da votação foi também crucial:

Nós conseguimos congregiar na categoria juventude negra um pouco de cada um destes grupos [...]. A gente conseguiu convencer a juventude quilombola de que ela era juventude negra e precisava do voto; nós conseguimos convencer as juventudes de partido que a juventude negra era importante para pensar a condição da juventude negra dentro dos partidos; nós conseguimos agregar as questões de gênero e LGBT, pensando que esta juventude negra também era LGBT e mulher⁴ (Ramos, 2014, p. 138).

Assim, o problema dos homicídios entre jovens negros entra como prioridade na agenda de decisões de um fórum participativo, a Conferência Nacional. A partir de então, as decisões da Conferência são levadas para discussão no CONJUVE, o Conselho Nacional de Juventude, onde se iniciam as discussões para a formulação de soluções para os problemas, isto é, das alternativas. Na sequência, entre 2009 e 2010, ao final da I Conferência para a Juventude e da II Conferência da Promoção da Igualdade Racial, tanto a SEPPPIR quanto o CONJUVE passam a estudar como tratar as demandas aprovadas como prioritárias nas duas Conferências. Uma mudança institucional na composição do CONJUVE permite a ampliação da representação de outros segmentos da juventude e permitirá a formação de um grupo para pensar as soluções viáveis. Com isso, desde 2008, as organizações de juventude negra e dos movimentos sociais aumentam sua representação no Conselho Nacional de Juventude, que constitui importante espaço de debate sobre a violência como problemática que afeta os jovens. Na interpretação de Ramos (2014), a alteração na representação do CONJUVE, a

⁴ Juliano Gonçalves, em entrevista para Ramos.

partir de 2008, permitiu a inserção de mais representantes ligados mais ao movimento negro do que às entidades partidárias.

A construção de propostas foi alcançada pelo Grupo de Trabalho de Juventude Negra no interior do CONJUVE. Para um de nossos entrevistados, membro do Grupo de Trabalho (GT), essa teria sido uma forma de superar a resistência que o tema do “extermínio da juventude negra” apresentaria entre os segmentos representados no CONJUVE, especialmente, das ONGs com estruturas internacionais de financiamento de políticas para a juventude, que não reconheciam a validade do foco exclusivo nos jovens negros.

Para outro entrevistado, foi preciso “fazer a disputa com quem era contra nossa agenda” no CONJUVE, pois alguns conselheiros tinham um certo “ceticismo com relação a essa pauta”, e havia uma “resistência de representantes governamentais e outras organizações da sociedade civil e do movimento estudantil e de partidos mais de centro e de direita”. A formação do GT de Juventude Negra no CONJUVE vai, de acordo com dois de nossos entrevistados, permitindo a inclusão, na pauta, do tema referente aos homicídios de jovens negros de diferentes segmentos do movimento de juventude. Ainda no CONJUVE, a Pastoral da Juventude (PJ) teria tido uma resistência inicial à proposta, pois entendia que a pauta deveria estar ampliada para todos os jovens e não apenas para jovens negros. A partir daí, “foram realizadas discussões com os líderes da PJ, assim como a militância também, e fomos mostrando que a pauta não era genérica: eram os jovens negros que estavam morrendo. E acabaram mudando de posição” (entrevistado membro do GT).

Dentre os membros desse GT, havia representantes da Pastoral da Juventude, da União de Negros Pela Igualdade (UNEGRO), da Articulação Política de Juventude Negra, do Fórum Nacional de Juventude Negra (grupo resultante do I ENJUNE), da ONG Ação Educativa, dentre outros, os quais formavam, assim, uma “comunidade de política” que compartilhava

visões similares sobre os problemas da juventude negra e apoiavam essa pauta. Como destacam nossos entrevistados que atuaram como conselheiros do CONJUVE, nesse GT, essa agenda de discussão era liderada por Ângela Guimarães (representante da UNEGRO e filiada ao PCdoB). Em seguida, Guimarães ocuparia a presidência do CONJUVE e, mais tarde, cargos na SEPPIR e na SNJ, permitindo a continuação do trabalho que vinha sendo realizado pelo GT e sua continuação no governo, especialmente quando ela se torna Secretária adjunta na Secretaria Nacional de Juventude em 2011.

Vários eventos com debates foram organizados por esse GT. O mais destacado pelos ativistas dos movimentos é um evento intitulado “Oficina de Combate à Mortalidade da Juventude Negra”, realizado em parceria com a SEPPIR e a Fundação Friedrich Ebert, com o objetivo de construir diretrizes para um Plano de Combate à Mortalidade da Juventude Negra (Ramos, 2014). Esse evento é considerado crucial para os ativistas, pois, reuniu militantes da juventude negra, do movimento negro, especialistas em direitos humanos, segurança pública e representantes de outros ministérios e secretarias, como a Secretaria Nacional de Juventude. Ramos (2014) registra a ausência de membros do Ministério da Justiça nessa discussão.

Como resultado, é produzido um documento com as prioridades e propostas de políticas públicas no entendimento do GT – isto é, um conjunto de alternativas na acepção de Kingdon (1995) –, que será um insumo importante no momento em que se abre uma janela de oportunidade para que o problema entre na agenda governamental, o que veremos a seguir.

A ABERTURA DE UMA ‘JANELA POLÍTICA’ E A CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL DA ARENA DECISÓRIA

No primeiro ano do Governo Dilma, há uma mudança administrativa que abre uma janela política (de oportunidade), nos termos

de Kingdon (1995), para a entrada da temática da violência contra jovens negros na agenda de políticas públicas do Executivo. A SNJ era uma Secretaria subordinada à Secretaria Geral da Presidência da República (SG-PR) que, por sua vez, continha outras pastas como a SEPPIR e a de Direitos Humanos. A SNJ ainda não havia sido chefiada por jovens militantes dos movimentos sociais, ainda que eles ocupassem cargos comissionados importantes em seu interior. Em 2005, ano de criação da SNJ, Beto Cury (PT-MG) é nomeado o primeiro secretário. Ele vinha do movimento sindical e ficaria à frente da Secretaria até 2010. O então secretário convida Regina Novaes (pesquisadora de renome sobre a temática da juventude) para ser secretária adjunta e assessorar a criação de novas políticas públicas, dentre elas o Projovem, carro-chefe da SNJ.

Em 2011, Dilma nomeia Severine Macedo como secretária da SNJ. Uma jovem, originalmente da zona rural, sindicalista (FETRAF) e militante de movimentos sociais, que havia sido Secretária Nacional da Juventude do PT. Apoiada por diversos movimentos sociais juvenis, Macedo monta uma equipe técnica (especialistas na temática) e política (ativistas reconhecidos nos movimentos sociais), muitos dos quais haviam participado das arenas participativas e deliberativas descritas na seção anterior. Macedo enxerga, nesse momento, a oportunidade de formulação de uma agenda de políticas públicas efetivamente construída pela juventude nos anos anteriores e vai fazer as articulações de pessoas, instituições e soluções para que a temática dos homicídios entre jovens negros entre como agenda governamental. Pelas lentes analíticas de Kingdon (1995), Macedo pode ser entendida como uma empreendedora política, um ator central, segundo o modelo de múltiplos fluxos, para explorar as oportunidades no momento crítico de abertura de uma janela política.

Como Secretária adjunta assume Ângela Guimarães, ligada à União da Juventude Socialista (UJS) e à UNEGRO, que era conse-

lheira do CONJUVE e tinha sido a presidente do GT de Juventude Negra no Conselho. Outro nome que chega à SNJ em 2011 é o de Divaneide Basílio, que se torna Chefe de Gabinete. Negra, fundadora da Rede de Jovens do Nordeste, membro da Pastoral da Juventude do Meio Popular (PJMP), havia sido assessora na Secretaria Nacional de Juventude do PT onde atuou conjuntamente com Severine Macedo. E Fernanda Papa, que havia ocupado a função de Diretora de Projetos da Fundação Friedrich Ebert e havia apoiado a organização do evento no GT de Juventude Negra do CONJUVE, tendo acompanhado o Fórum Cone Sul de Mulheres Jovens Políticas (conhecido como FORITO, onde se aproxima de Severine e Divaneide), além de outros representantes de movimentos de juventude. Sua familiaridade com a temática e sua reconhecida capacidade de articulação de organizações e instituições a credenciaram para ser a coordenadora do PJV na SNJ, ainda que fosse uma escolha criticada pelo movimento negro pelo fato de ser ela uma pessoa branca e sem ligações com os movimentos sociais. Ainda assim, a incorporação de jovens à frente da SNJ produziu, segundo um de nossos entrevistados, membro do CONJUVE, uma *“maior legitimidade junto aos movimentos pois, antes, se tinha uma percepção de que a SNJ era muito distante dos movimentos [na gestão de Beto Cury]”*.

Na Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), as conexões dos gestores com o movimento negro também eram marcantes. A própria Ministra de então, Luiza Bairros, era membro do Movimento Negro Unificado (MNU) e respeitada pela sua liderança, em especial no Movimento de Mulheres Negras. Havia sido Secretária Estadual da Igualdade Racial da Bahia, além de pesquisadora, professora e consultora do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Para assessor de Juventude na SEPPIR, Luiza chama Felipe Freitas. Jovem negro e militante, que havia participado do I ENJUNE e da I Conferência da Juventude, ele foi membro da coordena-

ção nacional da Pastoral da Juventude e conselheiro no CONJUVE. Foi também coordenador nacional da campanha “Chega de Violência e Extermínio de Jovens”. É apontado por Severine Macedo (em entrevista) como um ator-chave para o convencimento da SEPPIR na adesão ao PJV, e pode ser também entendido como um empreendedor político nos termos analíticos de Kingdon (1995). Mais à frente, Larissa Borges assume a coordenação de articulação do PJV como representante da SEPPIR. No momento da formulação do PJV, Borges participou das discussões no Fórum de Direito e Cidadania e foi participante ativa no I ENJUNE e do Fórum Estadual de Juventude de Minas Gerais.

De modo similar ao observado por Dowbor (2012) para o caso da comunidade de política da saúde pública, também no PJV a ocupação estratégica de cargos gestores no governo mostra-se como um fator importante para explicar a adoção de políticas alinhadas à pauta dos movimentos sociais. Ativistas de movimentos sociais vão ocupando espaços participativos e, em seguida, como executivos no governo, transitam entre a militância e a gestão.

A “janela política” que se abre também estava associada a um potencial esvaziamento das funções da SNJ com a saída de Beto Cury em 2010, na medida em que o ProJovem Urbano é transferido para o Ministério da Educação. No momento em que Severine Macedo assume, em 2011, portanto, havia uma lacuna de agenda de política pública na SNJ. É nesse momento que a temática do extermínio da juventude negra aparece fortemente como uma pauta possível. Segundo uma de nossas entrevistadas que esteve na SNJ, “*essa temática era um consenso no Conjuve e também na SNJ, e, pelos dados alarmantes, era um tema defendido por vários movimentos sociais. A gente buscava respeitar o que saiu da Conferência*”. Abre-se, assim, a oportunidade de introduzir a agenda de prioridades construída pelo próprio movimento nos anos anteriores.

O histórico da construção do PJV no interior do governo revela não apenas as discussões

realizadas com a sociedade civil como também a influência dos gestores de diferentes Ministérios na produção de uma política viável. Para muitos ativistas do movimento de jovens negros, essa forma de construção significou uma redução do escopo de ações que deveriam envolver o PJV, especialmente, no que se refere à incorporação da segurança pública. Nosso argumento é que os estudos sobre a efetividade da participação não podem tomar como fracasso a observação de que há considerável distância entre a pauta original da sociedade civil e a política final aprovada. Há de se levar em conta o processamento nos espaços decisórios no interior do governo e os apoios recebidos, que afetam a viabilidade de uma política pública. Para isso, nos parece central voltar o olhar analítico para a construção do desenho institucional da política no interior do Executivo.

A arena decisória do PJV no governo estava não apenas localizada no Poder Executivo como estava subordinada diretamente à Presidência da República por meio de sua Secretaria Geral, liderada por Gilberto Carvalho, que era considerado como uma pessoa de boa aceitação entre os movimentos sociais. O apoio do ministro-chefe e de seu secretário-adjunto, Rogério Sotilli, ao PJV teria sido conquistado pelo diálogo e pelo fato de os “*indicadores terem sensibilizado*”, de acordo com uma de nossas entrevistadas que ocupava a SNJ naquele momento. A figura de Gilberto Carvalho é destacada por nossos entrevistados como especialmente importante para angariar apoio de gestores de outros Ministérios, que eram centrais para a implementação de ações tipicamente transversais. Para um dos entrevistados, o simples fato de as reuniões internas ao governo, para definição do desenho do PJV, serem chamadas pela SG-PR, e não pela SNJ, produziam um aumento no número de gestores de outros Ministérios que compareciam às reuniões conhecidas como “salas de situação”. Nesse sentido, o apoio do Ministro é entendido como central para a construção de uma proposta viável e pode ser visto como um terceiro

empreendedor político que consegue articular pessoas, instituições e soluções.

Adotando um novo modo de gestão e gerenciamento administrativo e de políticas públicas, o primeiro ano do governo Dilma (2011) adota os “Fóruns Temáticos! como modo de discussão de potenciais pautas prioritárias do governo. No caso do Plano Juventude Viva, o respectivo fórum era chamado de Fórum de Direitos e Cidadania (FDC), instituído em 15 de março de 2011. Para um dos nossos entrevistados, o FDC era uma forma de institucionalizar o mote “a participação como método de governo”, uma bandeira dos governos petistas, na medida em que trazia para a discussão diferentes segmentos da sociedade civil e especialistas das respectivas temáticas. Observa-se, assim, que novos atores passam a ser incorporados na discussão da política afetando seu desenho institucional.

O Fórum era, por sua vez, intercalado com reuniões de trabalho internas ao governo para visualizar a viabilidade da proposta, neste caso, de modo bastante operacional. As “salas de situação da Juventude Negra” tornaram-se momentos importantes, pois a presença de gestores de outros Ministérios permitiu identificar as políticas em andamento que poderiam, rapidamente, ter um foco específico para o segmento que era objeto do PJV, recebendo, por exemplo, prioridade em programas já existentes, como o Programa Mais Educação (do MEC), nos projetos de cultura e lazer, esportes, saúde etc. Ao mesmo tempo, os burocratas da SNJ e da SEPPIR apresentavam o andamento das discussões para os dois conselhos da área, o CONJUVE e o CNPPIR (de Igualdade Racial), de modo a manter a conexão com esses órgãos representativos.

O longo trajeto que se inicia nas demandas de um segmento específico da sociedade brasileira – os movimentos de jovens negros – de discussões e construção de apoios ampliados culmina na política pública do PJV. Essa arena decisória era composta por membros que formavam uma típica comunidade de política

“que divide os mesmos valores e visão sobre quais devem ser os resultados” (Cortes, 2015, p. 132). Uma possível comunidade de política alternativa, da segurança pública, com membros do Congresso Nacional, estava excluída da elaboração da política.

Para um ativista da Coordenação Nacional de Entidades Negras (CONEN) e conselheiro no CONJUVE que entrevistamos, “a agenda da segurança pública, especialmente da seletividade policial, é sensível não apenas no Congresso Nacional, mas também no Executivo”. Para outro entrevistado, ativista do movimento negro e conselheiro no CONJUVE, uma proposta desse tipo “não teria a menor chance” de ser aprovada no Congresso Nacional. Mais do que isso: em sua avaliação, a pauta dos homicídios de jovens negros não era, nem mesmo até então, uma prioridade do governo. Outra de nossas entrevistadas que atuou na SNJ à época da implementação do Plano Juventude Viva compartilha das mesmas percepções. Para ela, o PJV não seria aprovado no Congresso Nacional, pois haveria uma negação do problema. Para essa gestora, parte dos parlamentares rapidamente rotularia a proposta como “proteção de bandido”. Mesmo na opinião pública em geral “essa pauta é árida, não tem apelo popular e o apelo popular é diferente dos gestores”.

Ao ser elaborada no interior do Executivo, especificamente na Secretaria Geral da Presidência da República (SG-PR), o PJV excluiu potenciais pontos de vetos que poderiam se organizar no Legislativo. O PJV nunca teve deliberação legislativa. Nosso ponto é que, se o PJV tivesse passado pela arena legislativa, o desenho institucional final seria outro. Em outras palavras, a incorporação nas análises da configuração institucional e dos atores com poder decisório são elementos centrais para explicar o resultado final. Como veremos, ainda que não tenha se constituído como um ponto de veto, o próprio Ministério da Justiça não se engajou nas discussões ao redor do PJV. Inicialmente, portanto, tratava-se de superar as resistências que existiam no interior do governo. E quais eram elas?

Quando o PJV passa a ser discutido no interior da Presidência da República, os entrevistados registram duas resistências. Gestores do Ministério da Justiça, especialistas e operadores do direito da temática de segurança pública, “rejeitavam a ideia de que havia *seletividade policial*” na questão dos homicídios dos jovens negros. Ramos (2014) também registra a ausência de representantes do Ministério da Justiça nos debates organizados para a discussão dos homicídios de jovens negros, e até mesmo o desconforto causado entre membros do CONJUVE quando o Ministério da Justiça anuncia estar preparando um Plano para Redução dos Homicídios numa discussão em separado e paralela àquela que estava sendo realizada no CONJUVE, na CNPPIR e em outras instâncias. Para uma de nossas entrevistadas que atuou na SNJ à época, a dificuldade em dialogar com o Ministério da Justiça pode estar relacionada a duas razões: a dificuldade de romper com o modelo tradicional de segurança pública e a cultura organizacional não aberta a decisões participativas.

Todos os entrevistados destacam o baixo interesse de gestores do Ministério da Justiça na formulação do PJV. Para alguns, isso refletiria a visão de modelos tradicionais e repressivos de políticas públicas pela comunidade de segurança pública no país, enquanto, para outros, a dificuldade estaria relacionada à cultura organizacional e institucional do Ministério, acostumado a processos decisórios restritos à alta cúpula sem adotar instrumentos de consulta ou participativos. De fato, essa foi uma colaboração que não foi possível firmar em 2011. A política final excluiu ações típicas da área de segurança pública que seriam centrais para lidar com o problema dos homicídios. Por isso, o PJV vai ser caracterizado como uma política de ações preventivas e de mudança de cultura organizacional, isto é, ações de conscientização sobre o racismo institucional. Era a alternativa viável naquele momento.

Por fim, vários dos entrevistados registram que a própria SEPPPIR também teria tido

uma resistência inicial ao PJV, pois seus representantes entendiam que ações desse tipo “já estavam sendo feitas [na Secretaria] e que se deveria priorizar o Estatuto da Igualdade Racial”. A proposta do PJV fora apresentada, como vimos, pela SNJ e não pela SEPPPIR. De acordo com um de nossos entrevistados, porém, a SEPPPIR passa a apoiar a proposta: “aos poucos, foi se convencendo de que no Estatuto [da Igualdade Racial] isto estava muito genérico” e o PJV “seria mais focado e específico”. Para outro de nossos entrevistados, essa resistência inicial refletia “a defesa que cada um faz de sua própria pauta”, pois, para a SEPPPIR, a pauta prioritária já estava estabelecida e não havia razão para abarcar a temática do PJV. Por outro lado, seria inviável para a Secretaria de Juventude não contar com a SEPPPIR numa política que tratava justamente dos homicídios de jovens negros. A chegada de Felipe Freitas à SEPPPIR – jovem do movimento negro com participação no CONJUVE e, portanto, uma pessoa conectada à comunidade de ativistas jovens que havia se formado nos espaços anteriores – é considerada por nossos entrevistados como um fato importante, pois ele se coloca como ator no convencimento do apoio ao PJV no interior da SEPPPIR. O que se depreende desse episódio é que, sem o apoio da SEPPPIR, o PJV estaria fadado ao fracasso, sem o reconhecimento institucional da principal pasta dedicada às questões étnico-raciais.

Em suma, a transformação da pauta defendida pelo movimento de juventude negra em uma política pública, o PJV, contou com a abertura de uma janela de oportunidade política em que os ativistas jovens e outros atores institucionais, como empreendedores políticos, puderam explorar com rapidez o momento crítico, antes que a janela se fechasse. De forma sintética, é possível identificar que, em 2011, havia atores que apoiavam essa agenda ocupando posições estratégicas em diversas instâncias representativas do governo e havia soluções já prontas para o problema. E, por fim, os atores que tomavam as decisões esta-

vam em uma arena decisória em que potenciais pontos de veto não eram intransponíveis na medida em que seus membros compartilhavam visões similares com relação às causas e soluções para o problema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo de caso do PJV permitiu observar, em detalhe, como uma pauta de demandas da sociedade civil se transformou em uma política pública. No entanto, nosso argumento é que a simples existência de mobilização organizada, mesmo com atuação de membros ativistas nos vários espaços deliberativos e participativos, apesar de condição necessária para que se torne um insumo para a política pública, não é condição suficiente. Há um segundo passo a ser incorporado nas análises com a observação específica das arenas decisórias e de quem ocupa posições com poder de decisão.

Assim como foi verificado em outros estudos da literatura revisitada sobre os movimentos sociais, a ocupação de posições estratégicas em postos executivos com poder de decisão por ativistas que compartilham de uma mesma visão dos problemas é um fator importante para explicar o conteúdo substantivo do PJV. Esses ativistas-burocratas estabelecem a conexão entre as pautas dos movimentos e as possibilidades (e limitações) no interior da gestão.

Do ponto de vista dos arsenais teóricos mobilizados sobre as políticas públicas, podemos concluir que o fluxo de Kingdon (1995) dos problemas, as políticas públicas (alternativas) e o ambiente político ajudam a explicar o aumento na probabilidade de o problema dos homicídios de jovens negros entrar na agenda governamental. A exploração da “janela política” aberta em 2011 por empreendedores políticos, isto é, atores que aproveitaram essa oportunidade, reforça o caráter bastante contingente das dinâmicas políticas e a importância de estudos de caso de caráter qualitativo e em profundidade para que se possam identifi-

car com clareza os atores atuantes e os encadeamentos de eventos que se tornam explicativos do resultado final.

Ainda que útil para explicar a formação da agenda governamental, a análise das arenas decisórias também se mostrou útil para explicar o resultado final. Nesse caso, a centralização do poder decisório no executivo federal brasileiro e o insulamento dos decisores em uma comunidade de política com visões de mundo altamente similares permitiram afastar potenciais pontos de veto de grupos com visões opostas sobre as causas e soluções para o problema.

Vimos que, ao longo da construção do PJV no interior das arenas decisórias, no âmbito governamental, as limitações institucionais, orçamentárias e de apoios vão restringindo as opções dos formuladores da política àquilo que é possível e viável. Questões típicas atreladas à segurança pública, especialmente a violência policial, não foram diretamente tratadas na política, a despeito de sua centralidade para os movimentos sociais e, em especial, para o movimento negro.

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

Empiricamente, mostramos que a aprovação das resoluções do I ENJUNE e, crucialmente, a atuação estratégica dos ativistas do movimento de jovens negros produzindo alianças e apoios durante a 1ª Conferência Nacional de Juventude – eventos anteriores ao PJV – estabeleceram como prioridade as questões trazidas pela juventude negra nos espaços participativos. Em seguida, a atuação do Grupo de Trabalho Juventude Negra no CONJUVE – novamente, evento anterior ao do PJV – construiu “soluções preliminares para os problemas” ou alternativas no momento em que se abre uma “janela de oportunidade” nos termos do modelo de Kingdon (1995).

Essa janela se abre com a mudança de governo, em 2011, quando ocorre a nomeação de uma jovem ativista do movimento de juventude para a Secretaria Nacional da Juventude, conjuntamente com a nomeação de outros ativistas que haviam participado de perto da construção das pautas e agendas propositivas no ENJUNE, na Conferência ou no CONJUVE. Na medida em que as resistências iniciais, no interior dessa comunidade de política, foram superadas e sendo a arena decisória isolada de potenciais grupos de veto, os decisores, membros dessa “comunidade”, puderam atuar fora do processo político visível e agir de forma estratégica para a consecução de seus objetivos nos termos discutidos por Cortes (2015).

Em suma, podemos dizer que o PJV é um caso de efetividade dos movimentos sociais na formulação de uma política pública, o que pode ser explicado pela combinação de quatro fatores: 1) a decisão do governo, em 2003, de abrir uma agenda de políticas para a juventude, o que estimula a organização coletiva dos ativistas de diversos segmentos, inclusive o da juventude negra, que vão atuar nos espaços participativos e deliberativos; 2) a existência de uma agenda propositiva de demandas dos movimentos de jovens negros que foi apoiada por outros segmentos mobilizados da juventude; 3) uma ocupação estratégica de órgãos deliberativos (como Conselhos e Conferências) e executivos (como Secretarias) por ativistas; e 4) uma estrutura institucional em um governo que abriu espaços de decisão para ativistas dos movimentos sociais, mas em um tipo de arena decisória suficientemente insulada de potenciais grupos opositores, que poderiam, potencialmente, se tornar pontos de veto.

Nesse sentido, mapear como as demandas de um grupo comparativamente minoritário foi agregando aliados e apoios à sua agenda propositiva revela como governos democráticos podem (ou não) atender às demandas de grupos sociais organizados em movimentos. Essas demandas não são sempre e nem necessariamente plenamente atendidas por várias

restrições ou filtros que ocorrem durante o processo decisório. O primeiro desses filtros é, claramente, o governo permitir a influência de atores de movimentos sociais na discussão e formulação de políticas públicas, o que, de fato, se verificou no caso do PJV. Ainda assim, esse fator, sozinho, não é o último dos filtros na construção de uma política pública.

Desse modo, se o critério para efetividade da participação social for a integralidade das demandas formuladas na sociedade civil, então muito provavelmente todas as políticas públicas serão consideradas não efetivas. Por outro lado, se há interesse analítico em compreender como tais demandas influenciam a formulação de políticas públicas, então os estudos sobre a efetividade ganham uma dimensão ampliada, requerendo uma agenda de pesquisas que analisem tanto os insumos advindos dos movimentos sociais (ou outras organizações da sociedade civil) quanto os processos decisórios no interior de espaços participativos ou estatais.

Recebido para publicação em 14 de março de 2017
Aceito em 14 de dezembro de 2019

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *DADOS*, v. 57, n. 2, 2014.
- ABERS, R.; VON BULOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 52-84, set./dez. 2011.
- ARRETCHE, M. “Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo”. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, jun. 1999.
- ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV: Editora Fiocruz, 2012.
- CAIRNEY, P. Multiple streams analysis: what is its relationship to other policy theories? In: WORKSHOP FUTURE OF THE MULTIPLE STREAMS FRAMEWORK: MOVING POLICY THEORY FORWARD, 2014, Singapore. *Proceedings* [...]. Singapore: Lee Kuan New School of Public Policy: National University of, 2014.
- CAIRNEY, P.; JONES, M. D. Kingdon's multiple streams approach: what is the empirical impact of this universal theory? *The policy studies journal*, v. 44, n. 1, p. 37-58, 2016.
- CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos

- subsistemas, comunidades e redes. *Novos estudos CEBRAP*, v. 101, mar. 2015.
- CARLOS, E. Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, v. 30, n. 88, p. 83-99, jun. 2015.
- CARLOS, E.; DOWBOR, M.; ALBUQUERQUE, M. do C. A. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: proposições analíticas e desafios metodológicos. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40., 2016, Caxambu. In: *Anais [...]*. Caxambu: [S.n.], 2016.
- COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. "A garbage can model of organizational choice". *Administrative science quarterly*, v. 17, p. 1-25, 1972.
- CORTES, S. V. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 17, n. 38, p. 122-154, abr. 2015.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e terra, 2006.
- DOMINGUES, P. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. *Revista Tempo*, v. 12, n. 23, p. 100-122, 2007.
- DOWBOR, M. *A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)*. 2012. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- ENCONTRO NACIONAL DE JUVENTUDE NEGRA (ENJUNE), 1., 2007, Lauro de Freitas. *Relatório*. Lauro de Freitas: [S.n.], 2007. Mimeografado.
- EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University, 1985.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV; São Paulo: Anpocs, 1999.
- IMMERGUT, E. "The theoretical core of the new institutionalism". *Politics & Society*, v. 26, n. 1, p. 5-34, mar. 1998.
- KINGDON, J. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Longman, 1995.
- LAVALLE, A. G. (Org.). *O horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa*. São Paulo: UNESP: CEBRAP, 2012.
- MUKHERJEE, I.; HOWLETT, M. Who is a stream? Epistemic communities, instrument constituencies and advocacy coalitions in public policy-making. *Politics and governance*, v. 3, p. 65-75, 2015.
- PAVEZ, T. A desigualdade de presença e representação da perspectiva social dos sujeitos sociais no debate público sobre segurança pública. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 37., 2013, Águas de Lindóia. *Anais []*. Águas de Lindóia: [S.n.], 2013.
- PAVEZ, T.; GONÇALVES, R.; TOLEDO, D. *Redes sociais, mobilização e segurança pública: evolução da rede de atores da segurança pública: no processo preparatório da I Conferência Nacional de Segurança Pública*. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.
- PETERS, B. G. *Institutional theory in political science: the "new institutionalism"*. London: New York: Pinter, 1999.
- McADAM, D. *Political process and the development of black insurgency*. Chicago: University of Chicago Press, 1982.
- NOVAES, R. Políticas de juventude no Brasil: continuidades e rupturas. In: FAVERO, O. (Org.). *Juventude e contemporaneidade*. Brasília: UNESCO, 2007. 253p.
- RAMOS, P. C. *Contrariando a estatística: a tematização dos homicídios pelos jovens negros no Brasil*. 2014. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014.
- ROMÃO, W. M. *Políticas públicas e democracia participativa: avanços e limites das conferências nacionais no Brasil*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2014.
- 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, n. 28, set./dez. 2011.
- SKOCPOL, T.; AMENTA, E. States and social policies. *Annual Review of Sociology*, v. 12, 1986.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, jul./dez. 2006.
- TARROW, S. *Democracy and disorder: protest and politics in Italy, 1965-1975*. Oxford: New York: Oxford University Press, 1989.
- TARROW, S. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- TILLY, C. *From mobilization to revolution*. Reading: Addison-Wesley, 1978.
- WASELFISZ, J. J. *Mapa da violência 2015: mortes matadas por armas de fogo*. Brasília [S.n.], 2015.
- ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In: SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview press, 2007.
- ZOHLNHÖFER, R.; HERWEG, N.; HUß, C. Bringing Formal Political Institutions into the Multiple Streams Framework: An Analytical Proposal for Comparative Policy Analysis. *Journal of comparative policy analysis: research and practice*, oct. 2015.

THE BLACK SOCIAL MOVEMENT IN THE FORMATION OF THE GOVERNMENTAL AGENDA: a case study of the Plano Juventude Viva

Sandra Gomes
Joana Moura
Jenair Alves

LE MOUVEMENT SOCIAL NOIR DANS LA FORMATION DE L'AGENDA GOUVERNEMENTAL: une étude de cas du Plano Juventude Viva

Sandra Gomes
Joana Moura
Jenair Alves

Based on studies analyzing social participation effectiveness into public policy formulation, this article presents a case of success in which part of the demands from social movements were adopted as a government policy. In order to analyze the “Young Persons Living Plan” – a policy focusing on the high levels of homicide among young black people in Brazil and on institutional racism – this study adopts an analytical strategy which combines theories of social movement and participation with public policy theories. The historical construction of this issue by social movement activists and also the support received by other political actors reveals how the issue of homicide among black youths became a priority agenda in participatory forums. Subsequently, the article shows the moment where a political window is opened which produced an opportunity for activists inside the state bureaucracy to explore the entering of the issue into the government agenda. Finally, the analysis of the institutional configuration of the decision-making arena within the government apparatus and of the political actors involved in the process explains the final public policy adopted and its substantive content. The contribution of the adopted institutionalist perspective to explain effectiveness is considered to be a useful finding for the research agenda on participation and public policies.

A partir de la discussion sur le degré d'efficacité de la participation sociale dans la formulation de la politique publique, cet article présente un exemple de réussite où une partie des revendications des mouvements sociaux sont entrées dans le programme du gouvernement et devenues une politique. Pour ce faire, l'analyse du Plan Jeunesse Viva – une politique axée sur les homicides chez les jeunes noirs et le racisme institutionnel – notre recherche adopte une stratégie d'analyse qui combine les théories des mouvements sociaux et de la participation avec les théories des politiques publiques. L'histoire de la construction de ce programme thématique par les militants des mouvements et le soutien reçu révèle comment le problème des homicides des jeunes noirs est devenu une priorité au programme des forums participatifs. Ensuite, l'article montre à quel moment le politique s'ouvre à la revendication, créant ainsi une opportunité pour les militants appartenant à la bureaucratie d'Etat de mettre cette question à l'ordre du jour du gouvernement. L'analyse de l'organisation institutionnelle de la structure de prise de décision au sein du gouvernement ainsi que des acteurs présents, explique la politique finale adoptée et son contenu. L'objet de l'analyse institutionnelle que nous avons adoptée pour expliquer l'efficacité est de trouver ce que suggère une capacité d'analyse à la recherche d'ordre du jour sur la participation et la politique publique.

KEYWORDS: Social movements. Social participation effectiveness. Decision-making arenas. Young Persons Living Plan Brazil. Multiple streams model.

MOTS-CLÉS: Mouvements sociaux. Efficacité de la participation sociale. Arénas de décision. Plan Jeunesse Viva Brésil. Modèle de flux multiples.

Sandra Gomes – Professora do Departamento de Políticas Públicas da UFRN e da Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Pós-doutorado no Centro de Estudos da Metrópole/CEBRAP. Doutora e mestre em Ciência Política e mestre em Estudos Latino-americanos. Publicações recentes: *Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados*. In: Gabriela Lotta. (Org.). Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. 1ed. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2019, v. p. 39-66; *Governos partidários e políticas educacionais no Brasil do século XXI: a eficácia da democracia*. In: Marta Arretche; Eduardo Marques; Carlos Aurélio Pimenta de Faria. (Org.). As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. 1ed. São Paulo: Editora UNESP, 2019, v. , p. 217.

Joana Moura – Doutora em Ciência Política. Pós-doutora em Sociologia. Professora do Departamento de Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN. Tem experiência na área de Ciências Sociais principalmente nos seguintes temas: políticas públicas, Estado, sociedade civil, representação, participação política, democracia participativa, movimentos sociais, juventude. Publicações recentes: *Mapeando o debate entre os modelos de gestão pública no Brasil*. NAU - A revista eletrônica da residência social, v. 10, p. 99-111, 2019; *Dinâmicas dos movimentos sociais: reflexões sobre cultura e oportunidades políticas*. MEDIAÇÕES - Revista de Ciências Sociais, v. 23, p. 390-411, 2018.

Jenair Alves – Doutoranda em Psicologia (UFRN). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais. Membro do Laboratório de Estudos Rurais (LabRural/UFRN), do Observatório da População Infantojuvenil em Contextos de Violência (OBJUV/UFRN) e do Grupo de Estudos em Prevenção e Promoção em Saúde no Ciclo de Vida (GEPSVida/UnB). Possui interesse e desenvolve pesquisa e extensão nas seguintes linhas: juventude, raça, gênero, território, movimentos sociais, saúde e direitos humanos. Últimas publicações: *Juventudes e direito à vida: narrativas em torno da problemática dos homicídios de jovens no Rio Grande do Norte – ENABRAPSO 2019*; *Alto do Tororó em disputa: conflitos causados por entes públicos em um quilombo urbano de Salvador-BA - II Congresso de Pesquisadores/as Negros/as do Nordeste – II COPENE NORDESTE*.