

Interação movimento social e estado: O caso do Movimento Negro e da rede cicloativista de Porto Alegre

Interaction social movement and state: The case of the Black Movement and the cicloativistic network of Porto Alegre

*Danielle Soares Pires de Oliveira¹
Sara Talice Santos Bastos²*

Resumo: Contraindo-se às teorias clássicas dos movimentos sociais, que partem do pressuposto da externalidade do movimento frente às esferas institucionais, esse artigo buscou apreender sobre a relação entre política extrainstitucional e a política institucional. A partir dos dados de duas pesquisas, uma sobre a atuação do movimento negro e outra sobre a atuação da rede cicloativista, buscou-se mostrar como esses atores atuaram dentro das arenas institucionais, a fim de influenciar as ações governamentais. Como resultado, notamos que ambos os atores utilizaram repertório de interação com o Estado, sendo empregados repertórios que iam desde o confronto até a ação na arena estatal.

Palavras-chave: Movimento social; Movimento negro; Rede cicloativista; Atuação institucional.

Abstract: Contrary to social movement classical theories, whose assume the externality of the movement regards the institutional spheres, this article sought to understand the relationship between both extra-institutional and intra-institutional politics. Based on two survey data, one of which deals with black movement militants actions and, another, with a bicycle advocacy network performance, this paper tried to show how these players acted within the institutional instances in order to influence governmental actions. As a result, we noticed that both movements used some repertoire to interact

¹ Cientista Social e Mestra em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: daniellesp.oliveira@gmail.com

² Cientista Social, Mestra e Doutoranda em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: saratalicebastos@gmail.com

with the State, which ranged from the confrontation to the infiltration into the State arena.

Keywords: Social movement; Black Movement; Bicycle advocacy network; Institutional performance.

1. Introdução

A intersecção entre movimento social, partidos políticos e Estado, apesar de secundarizada por alguns estudiosos, ou tratada como simples cooptação por outros, hoje é colocada por muitos autores – Goldstone (2003); Banaszack (2005); Mische (1997); Abers e Serafim e Tatagiba (2014); Abers e Bulow (2011); Leitão (2012); Silva (2010, 2014); Silva e Oliveira (2011); Dowbor (2012); Falletti (2010) – como central para compreender tanto a configuração dos movimentos sociais quanto as ações do Estado e dos partidos políticos.

A intersecção constitui um tipo específico de relação, tradicionalmente pouco analisada pela literatura de movimentos sociais, que tendeu a concentrar-se nas relações conflitivas, concebidas como definidoras da própria natureza das organizações de movimentos sociais.

Leitão (2012) mostra que muitas organizações de movimentos sociais brasileiros constituídas após a redemocratização utilizaram intensamente a arena institucional como espaço de militância, construindo relações de articulação e/ou de permeação, com o objetivo de fortalecer as demandas dos movimentos e de construir canais de expressão institucional das mesmas.

A análise aqui proposta versa sobre os resultados de duas pesquisas³ que buscavam observar as ações institucionais e extrainstitucionais de atores de movimento social.

A primeira pesquisa analisa os repertórios de ação de militantes de uma organização do movimento negro brasileiro. Para tanto, se utilizaram principalmente

3 A primeira pesquisa é a dissertação de mestrado intitulada “Movimento – Partido – Estado: Os repertórios de ação de militantes do movimento negro do Rio Grande do Sul”, defendida no Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS/UFRGS), em março de 2017, a segunda pesquisa também é uma dissertação de mestrado intitulada “‘Mais amor, Menos motor’: análise sobre a atuação da rede cicloativista na construção da agenda da política de mobilidade urbana de Porto Alegre/RS” defendida no Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS/UFRGS) em agosto de 2017.

dados obtidos através de revisão bibliográfica. A segunda pesquisa analisou os repertórios da rede cicloativista da cidade de Porto Alegre. O objetivo era identificar como e de quais repertórios esses atores se utilizavam a fim de inserir uma determinada demanda na agenda governamental. Foram realizadas 20 entrevistas semiestruturadas entre atores cicloativistas referenciais.

O objetivo desse artigo é compreender a ação dos diferentes movimentos em relação ao Estado. Os dois movimentos possuem especificidades. O movimento negro, se contado a partir da sua rearticulação em 1978, possui quarenta anos de história e uma substantiva produção acadêmica e militante, o que nos possibilitou observar o movimento neste contínuo de tempo através de revisão bibliográfica. Diferentemente, a rede cicloativista, por ser um movimento recente, não possui um arcabouço bibliográfico extenso, sendo necessário a busca de informações através de pesquisa empírica. Entretanto, é necessário compreender que o objetivo do artigo não é a comparação dos movimentos entre si, mas a compreensão das suas relações com o Estado, observando como os movimentos percebem as oportunidades políticas e mobilizam determinados repertórios de ação a fim de incidir sobre as decisões governamentais.

Notamos que, apesar de ambos movimentos possuírem forte interação com a esfera estatal, cada um desenvolveu um tipo específico de relação com essa esfera. O primeiro desenvolveu um repertório de penetração no Estado através, principalmente, de partidos políticos, já o segundo se utilizou em maior medida da ação institucionalizada em espaços participativos. O argumento desenvolvido neste artigo, e fundamentado no marco teórico desenvolvido a seguir, é que os repertórios de ação utilizados pelas organizações de movimentos sociais são escolhidos e desenvolvidos a partir das oportunidades políticas disponíveis a eles.

Para fundamentar a discussão sobre as relações entre movimento social e arena institucional, no próximo tópico faremos uma breve sintetização teórica sobre a temática dentro do campo de movimentos sociais. Após esse tópico, ainda dividiremos esse artigo em mais duas partes, além desta introdução e da conclusão, nas quais trabalharemos os dados das duas pesquisas citadas.

2. Interação movimento social e estado: uma contextualização teórica

No Brasil, a teoria sobre a sociedade civil foi grandemente influenciada pelo contexto político que vigorava na época do ressurgimento das mobilizações sociais, no final da década de 1970 e início dos anos 1980: o regime militar. Nesse período, as ações de mobilização eram, na sua maioria, ações de confronto com o poder institucional (Oliveira, 2011).

Entretanto, a realidade política brasileira muda radicalmente a partir da metade da década de 1980, com o fim da ditadura militar e a reabertura política. Setores da sociedade civil organizada que viam a possibilidade de se inserir na arena estatal demandaram espaços de participação política. São criados fóruns, comitês e conselhos de políticas públicas, instâncias participativas de criação e de gestão de políticas, formando espaços de colaboração entre as esferas civil e estatal (Faceira, 2014).

Os movimentos passam a ter importante participação na política institucionalizada. Criam-se Organizações Não Governamentais (ONGs), que, muitas vezes, atuam conjuntamente com o Estado, tanto em espaços de participação institucional, direcionando o olhar estatal para as demandas do movimento, quanto na implementação de políticas, executando projetos com financiamento público ou implementando políticas públicas por meio de projetos de cooperação entre as organizações e o Estado (Gohn, 2004). As mudanças drásticas ocorridas nas formas de ação dos movimentos sociais brasileiros a partir do final da década de 1980, não foram acompanhadas pela literatura brasileira referente aos movimentos sociais deixando a ação de interação com o Estado de fora das análises sociológicas (Dowbor, 2012).

Vistos através do paradigma da extrainstitucionalidade, os movimentos que, ao longo das décadas de 1990 e 2000, modificaram as suas estratégias de ação, se propondo a uma interação com as esferas institucionais, foram tratados como cooptados, sendo a ação de participação institucional tratada como desvio ou traição. Por conta disso, a externalidade do movimento social foi entendida como um pressuposto teórico nas teorias sobre a ação coletiva (Dowbor, 2012; Cardoso, 1984).

Contra-pondo-se à vertente que assume a extrainstitucionalidade como um pressuposto dos movimentos sociais, Abers e Bullock (2011), em uma revisão de literatura sobre as relações entre os movimentos sociais e o Estado no Brasil, notaram que existem pelo menos três tipos de interações entre organizações de movimentos sociais e o Estado que merecem destaque: a atuação de movimentos em arenas institucionais de participação política, como orçamento participativo e conselhos gestores; a incorporação de militantes em cargos governamentais; e a formação de movimentos a partir da interlocução entre atores estatais e societais.

Todavia, não são somente estudos sobre os movimentos sociais que sofrem com as definições teóricas prévias de como se deve agir: estas também estão presentes nas definições sobre o Estado. Banaszak (2005) coloca que o Estado pode ser representado de diversas formas nos textos sobre políticas públicas e sobre movimentos sociais. O Estado é visto como uma instituição imutável, que se mantém externo e separado da sociedade como um todo, ou é visto como uma instituição em constante interação com outras esferas públicas, como o mercado e a sociedade civil. O Estado poderia assumir-se como um oponente ou como um facilitador do movimento social; como repressor da ação coletiva; ou como um simples implementador das políticas formulada pelo movimento (Banaszak, 2005).

Apesar de aberta a possibilidade de pensar o Estado como uma instituição que possui uma gama diferente de possíveis papéis, segundo Banaszak (2005) essas percepções ainda mantêm uma normatividade em relação ao movimento e ao poder estatal. O movimento e o Estado são vistos como esferas diferentes; em relação, mas não em intersecção.

Entretanto, no campo de políticas públicas, há autores que também estão abandonando os pressupostos de separação entre movimento e Estado. Autores como Smith e Lipsky (1993), começam a examinar a relação entre sociedade civil e Estado, através da contratação de organizações sem fins lucrativos para implementar ações estatais. Já Santoro e McGuire (1997) utilizam o conceito de *ativistas institucionais* para identificar os ativistas que entram no Estado e o utilizam para implementar ações do movimento social. Esses trabalhos ajudam a romper com a dicotômica oposição entre

movimento social e estrutura estatal, mostrando que as linhas que separam essas esferas podem ser tênues ou rígidas, a depender do contexto político vivenciado pelos atores.

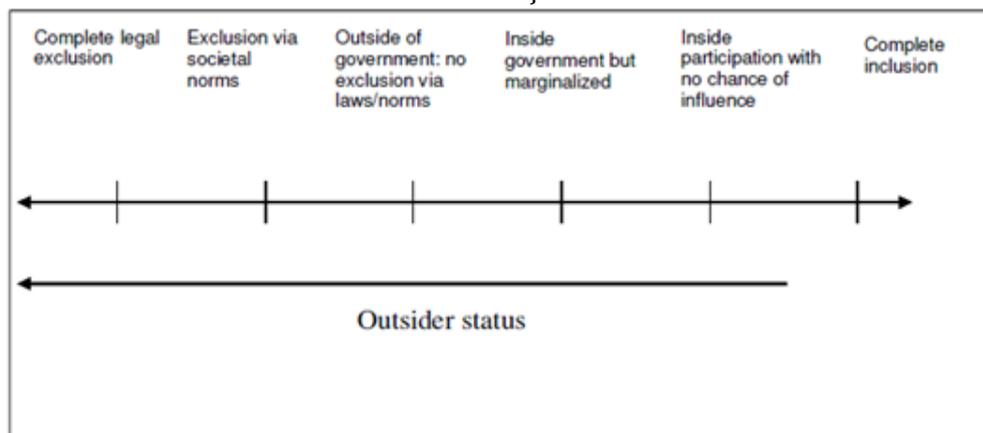
Goldstone (2003) afirma que não é possível compreender a atuação dos poderes legislativo, judiciário e executivo sem levar em consideração a atuação dos movimentos sociais e a interação que se constitui entre essas múltiplas esferas. Os espaços de política institucionalizada tendem a agir influenciados pelos movimentos ou em resposta a eles. Segundo o autor, a ideia de que existem grupos que atuam somente em protesto, enquanto que outros atuam somente na política, é pouco realista e não condiz com o comportamento dos movimentos sociais.

Ao contrário da percepção de que os movimentos sociais constituem uma forma diferenciada de política, agindo de maneira separada da política institucionalizada, Goldstone (2003) afirma que os movimentos fazem parte da política formal, constituindo-se como parte do sistema político quando atua dentro dessas estruturas, fazendo parte dos partidos, do sistema judiciário, do sistema legislativo e do executivo.

Goldstone (2003) ainda afirma que, embora grande parte da literatura sobre movimentos sociais se baseie no pressuposto da externalidade dos movimentos, pensando os movimentos como desafiadores da política institucionalizada, é necessário ao cientista social romper com esse paradigma, construindo, a partir da pesquisa empírica, novas compreensões sobre a configuração dos movimentos sociais.

Outra autora que questiona o pressuposto da externalidade dos movimentos sociais é Banaszak (2005). Ao analisar a atuação do movimento feminista nos Estados Unidos, Banaszak (2005) observou que o movimento atuava massivamente dentro do Estado. Nas suas análises, a pesquisadora notou que muitas militantes atuavam dentro do governo, tanto na formulação quanto na implementação de políticas. A pesquisadora, contrapondo-se à ideia de que haveria uma divisória/fronteira entre *challenger* e *insider*, propôs que se analise a intersecção entre movimentos e o Estado, ou a institucionalidade, através de um contínuo, em que os movimentos podem estar mais próximos ou mais afastados do poder institucionalizado.

Quadro I: Modelo de Banaszak sobre a relação entre movimento social e Estado.



Fonte: Banaszak (2005, p. 156).

Banaszak (2005), na mesma linha de Goldstone (2003), afirma que os movimentos sociais atuam em consonância com o Estado, muitas vezes se entrelaçando com ele. Essa configuração, além de possuir efeitos para o Estado, ampliando e conformando políticas públicas específicas, acarreta efeitos também dentro do movimento, modificando as estratégias de ação, o desenvolvimento e os resultados do movimento social.

Leitão (2012), analisando os repertórios de ação do Movimento Negro no Brasil, como Banaszak, observa que os movimentos possuem diferentes tipos de interação com o Estado. Segundo esse autor, a interação pode variar desde o confronto à institucionalidade. Trabalhando com os pressupostos da Teoria do Confronto Político, centralmente o conceito de Estruturas de Oportunidades Políticas, a análise proposta por Leitão (2012) é baseada no grau de conflito entre o movimento social e a esfera institucional.

O conceito de Estrutura de Oportunidade Políticas (EOP) é compreendida pelos autores da Teoria do Confronto como as condições político-institucionais disponibilizadas ao movimento, que podem facilitar ou dificultar a mobilização. Segundo os teóricos, as mudanças no cenário político, a inclusão de novos atores políticos ou sociais, o apoio de um partido ou a alianças com atores com mais poder de decisão ou

prestígio são oportunidades políticas que se abrem ao movimento e possibilitam novos caminhos para a ação coletiva (Tarrow, 2009, pg. 99).

A EOP traz para o centro da análise da ação coletiva o contexto político em que os atores estão atuando, possibilitando a explicação do por que em alguns momentos históricos temos o surgimento de ações coletivas e em outros temos um aparente desaparecimento das reivindicações, ou de um determinado tipo de reivindicações.

Tarrow (2009) afirma que há pelos menos cinco dimensões que influenciam as Oportunidades Políticas dos movimentos sociais. São eles: (1) abertura institucional; (2) divisão entre as elites; (3) disponibilidade de aliados fortes e influentes; (4) declínio da capacidade de repressão do Estado; e (5) existência de atores organizados e prontos para a ação (Tarrow, 2009).

Apesar do modelo de EOP possibilitar a análise do contexto político em que se insere a ação coletiva, ele apresenta fragilidades quando utilizado para análise da ação coletiva brasileira. O problema dessa abordagem se encontra na percepção teórica dos autores da Teoria do Confronto, que caracteriza a ação dos movimentos sociais sempre como externa ao Estado, compreendendo os movimentos sociais como '*outsider*', distantes da política institucionalizada e do poder do Estado.

Contrariando, porém, o modelo de tais teóricos, Leitão (2012) afirma que os movimentos não seriam necessariamente externos ao Estado; o conflito passaria da esfera civil para a estatal. Os movimentos, assim, passariam a confrontar o Estado de dentro da sua própria estrutura. O modelo proposto pelo autor apresenta quatro tipos de interação possíveis entre movimento e Estado.

Quadro II: Matriz de Leitão sobre os tipos de relação entre Estado e organizações sociais

	INSTITUCIONAL	NÃO INSTITUCIONAL
CONFLITIVO	Tensionamento institucional	Confrontação
NÃO CONFLITIVO	Enquadramento institucional	Colaboração

Fonte: Leitão (2012)

O autor não nega a existência de movimentos que adquirem um caráter não conflitivo frente ao Estado quando entram para a institucionalidade, casos tratados na

literatura como ‘cooptação’, reconhecendo que há casos de colaboração não conflitiva entre movimento e Estado. Entretanto, o modelo proposto amplia a possibilidades de análise dos movimentos ao, primeiramente, reconhecer esses tipos de relação não conflituosa como repertórios de ação. O autor também inclui nos tipos de relações possíveis o confronto dentro da esfera institucional, o tensionamento institucional, no qual o conflito é levado para dentro do Estado, contrariando, dessa forma, o pressuposto de externalidade dos movimentos sociais.

Os autores aqui abordados se propuseram, então, a romper com o paradigma da análise dos movimentos sociais utilizado para pensar as formas de ação dos movimentos. Questionando o pressuposto da externalidade dos movimentos, estes estudiosos propõem análises e modelos que diluem as fronteiras entre as esferas civil e estatal.

3. A atuação institucional do movimento negro

Desde a sua retomada, em 1978, o movimento social negro no Brasil já optou por utilizar diversos repertórios para a inclusão de demandas junto ao poder público, desde protestos públicos (repertórios de confronto) até a atuação em gabinete (repertório de inserção no Estado) (Leitão, 2012).

A institucionalização, permitida pelo processo de ingresso nas estruturas estatais, iniciado em meados da década de 1980 e consolidado nas duas décadas seguintes, foi mediada principalmente pelos partidos políticos. Sendo iniciado um processo de trânsito institucional entre militantes dos movimentos e o Estado (Ferreira, 2014).

A participação do Movimento Negro dentro dos partidos ampliou muito as chances de o movimento influenciar as ações governamentais. Os movimentos tinham a oportunidade de utilizar dois repertórios: ação de planejamento de políticas públicas, atuando nas comissões específicas do partido e a participação direta no governo, como gestores de políticas em cargos comissionados ou como governantes eleitos (Alberti e Pereira, 2007).

A criação do primeiro órgão governamental de combate ao racismo foi fruto dessa intersecção entre movimentos e partidos políticos. Na gestão de Franco Montoro

como governador do estado de São Paulo, o Movimento Negro, por ter apoiado a candidatura de Montoro, pressionou o partido a ceder um espaço de governo a representantes do Movimento Negro. Assim, entram no governo de São Paulo dois militantes: Ivair Alves dos Santos e Hélio Santos. A inclusão desses militantes no âmbito institucional ocasionou a criação do primeiro Conselho de Participação da Comunidade Negra (CPDCN).

Os partidos de oposição à ditadura (PT, PMDB, PCdoB) se tornaram um caminho utilizado pelos militantes para se inserir no governo. Entretanto, essa inserção não foi vista com bons olhos por uma parte dos militantes do Movimento Negro. Da mesma forma que a atuação dos militantes dentro dos partidos políticos era vista com desconfiança, a ação dos militantes dentro das estruturas estatais era causa de conflito e dissenso no interior do movimento (Alberti e Pereira, 2007).

É interessante observar que o Movimento Negro teve sempre uma postura ambígua quanto à institucionalização das suas causas. Os militantes que atuavam dentro da estrutura do Estado sofriam inúmeras pressões. Eram pressionados por uma parte do Movimento Negro, que tratava a institucionalização e a cooptação como sinônimos e eram pressionados pelos partidos, que queriam resultados para si mesmos. Além disso, precisavam desbravar a máquina do Estado, vencendo também o racismo institucional que opera no sistema governamental (Alberti e Pereira, 2007).

A entrada de militantes no governo, por outro lado, possibilitou conquistas históricas, como, por exemplo, a inclusão da criminalização do racismo e a demarcação dos territórios quilombolas na Constituição de 1988. Os vínculos partidários e o conhecimento da máquina pública, já adquiridos pelos militantes, foram fundamentais para a incorporação dessas demandas na construção da nova Constituição (Santos, 2001).

A intersecção entre movimento e Estado somente aumentou nas duas décadas seguintes. Na década de 1990, a participação de ativistas do Movimento Negro nos partidos políticos trouxe como consequência uma grande leva de ativistas para a institucionalidade. Eles passaram a atuar em prefeituras, conselhos, assessorias, etc., transformando as suas experiências nas questões raciais, adquiridas através da sua

militância no movimento, como *expertise* técnica para trabalhar essas questões dentro do Estado (Alberti e Pereira, 2007).

A intersecção entre movimento e Estado gerou consequências: os militantes, agora servidores, tinham como função dentro do movimento traduzir as demandas na linguagem burocrática. Eles também operavam como agentes *insider*, que identificavam os melhores caminhos e oportunidades para o movimento, e sabiam quando as portas institucionais estavam abertas à ação dos movimentos e quando estavam fechadas, orientando-os quanto aos melhores repertórios de ação em cada momento político (Alberti e Pereira, 2007).

Entretanto, as diferentes percepções sobre a militância e sobre a ação institucional tomavam forma. Enquanto alguns militantes defendiam que sua atuação dentro do Estado deveria ser de funcionário prestador de serviço público, outros compreendiam o espaço governamental como espaço de militância política, não diferenciando a esfera de militância social da institucionalidade (Santos, 2001).

O conflito, então, se dava em todas as esferas: no movimento, nos partidos e também com a própria institucionalidade. Eles eram obrigados a lidar com as diferenças das organizações, diferenças ideológicas, táticas e burocráticas, em cada esfera.

Mesmo com o grande processo de institucionalização ocorrido dentro do Movimento Negro, o movimento, durante a década de 1990, não abandonou o repertório extrainstitucional. Em 1995, no tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares, o movimento organizou um grande ato em frente ao Palácio do Planalto. “A grande marcha pelos trezentos anos da morte de Zumbi” foi organizada por militantes do Brasil inteiro. Esse processo de mobilização incluiu militantes de inúmeras organizações e instituições, ONGs, militantes que atuavam dentro dos partidos, militantes do movimento, militantes/gestores, etc. Ao final da mobilização, entregaram ao então Presidente Fernando Henrique Cardoso um documento, exigindo a criação de políticas específicas para a população negra (Alberti e Pereira, 2007).

A presidência cria, então, o Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (GTIMVPN), também conhecido como GTI. Esse grupo tinha como

função promover a discussão de políticas específicas do povo negro; era um espaço de participação e formulação de políticas públicas.

Ivair dos Santos, que participava do governo de Fernando Henrique, relata que o GTI foi uma reprodução e ampliação do que já se fazia no Conselho de Desenvolvimento Negro no estado de São Paulo. Ele também faz uma leitura diferente sobre a criação do GTI, entendendo que não foi por causa da marcha que se criou o Grupo, mas que já havia dentro do governo uma ação dos militantes que ali atuavam e que estavam a construir este espaço dentro do governo federal. Quando a marcha aconteceu, o projeto já estava pronto para ser executado (Alberti e Pereira, 2007).

Apesar de não podermos dizer, com certeza, quem ou o que produziu a construção do GTI, podemos observar que foram utilizados pelo movimento dois repertórios distintos, que possibilitaram a entrada do tema na agenda pública. Nesse caso, as ações institucionais e extrainstitucionais acontecem em simultâneo e de maneira não coordenada. Havia diversos atores, trabalhando em diferentes esferas, de maneira não articulada, mas com o mesmo fim. Esses atores propuseram repertórios distintos, que, articulados, colaboraram para que o objetivo fosse alcançado. Esse dado vai ao encontro do que foi colocado por Silva (2014) e Abers e Bullow (2011), sobre a necessidade de questionar a ideia de que o movimento seria um ator unificado e homogêneo que atuaria coordenadamente. Na visão desses autores, seria preciso pensar o movimento como um ator heterogêneo, ou uma rede de atores constituída por múltiplos agentes que atuariam em diferentes frentes, partilhando de uma mesma identidade e trabalhando para um mesmo objetivo.

A criação do GTI é um exemplo da ação do Movimento Negro após a redemocratização. Com a abertura de diversos espaços de atuação para o movimento, os militantes, não necessariamente em contato, mas com o mesmo objetivo, atuaram em diferentes frentes, a fim de implementar um projeto de ação dentro do Estado. Esses militantes, partilhando dos mesmos objetivos e de uma mesma identidade (a de militante da causa negra), mas com visões divergentes sobre as melhores formas de se chegar ao objetivo, traçaram caminhos diferentes, mas que convergem para o mesmo fim.

Na década posterior há um trânsito ainda maior de militantes do Movimento Negro no Estado. O motivo foi o início do primeiro governo petista em nível federal. A criação da Secretaria de Políticas de Promoção à Igualdade Racial (SEPPIR), assinada pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva em janeiro de 2003, foi, desde o seu planejamento até a sua implementação, fruto da ação do Movimento Negro no interior do Partido dos Trabalhadores (Leitão, 2012).

O movimento negro apresenta, como demonstrado acima, uma relação de cooperação conflitiva com a esfera estatal. Por conta disso, a relação, que por vezes é permeada por trânsitos entre as diferentes esferas (movimento, partidos e arena estatal), não esconde a existência de ações de confronto entre as partes. Essa relação de cooperação conflituosa com a esfera estatal ocorre tanto com o movimento negro quanto com a rede cicloativista, o que abordaremos no próximo tópico.

4. A atuação institucional da rede cicloativista

O cicloativismo, dentre suas várias reivindicações, luta pela inclusão das bicicletas nas cidades, através da construção de políticas públicas de mobilidade urbana, destinadas ao uso da bicicleta (Raquel, 2010). O *Critical Mass* (Massa Crítica), um dos eventos cicloativistas mais conhecidos mundialmente, originado em 1992 em São Francisco, Califórnia, ocorre desde 2008 em Porto Alegre, possuindo uma estrutura caracterizada pela ausência de hierarquias e por sua forma horizontal, não havendo representantes, líderes ou porta-vozes (Silva, 2011). Em 25 de fevereiro de 2011, os participantes do evento Massa Crítica sofreram um atropelamento coletivo causado por um motorista, durante a ocorrência de um evento em Porto Alegre.

Antes do atropelamento, cicloativistas já haviam tentado o contato, enviando cartas e abaixo-assinados, relatando o descontentamento com a infraestrutura do trânsito na cidade e sugerindo a implementação de programas educacionais aos motoristas profissionais, mas não tinham obtido sucesso (Silva, 2011, p. 32). A partir do atropelamento, o evento Massa Crítica ganha mais destaque na cidade e alguns atores da rede cicloativista começam a apostar de forma mais incisiva em táticas e repertórios institucionais, mesmo sem haver consenso entre os atores da rede. Tais táticas e

repertórios se dão através da participação nos espaços do Poder Público por meio das novas associações e entidades formalizadas, criadas a partir de 2012. Nesse período, antes da criação de novas associações, o LAPPUS (Laboratório de Políticas Públicas e Sociais)⁴ era a entidade existente que mais buscava cumprir com esse papel. Percebendo a possibilidade de reivindicação por dentro das esferas de participação social, como reuniões e audiências públicas sobre a temática da mobilidade urbana, atores da rede cicloativista notaram a necessidade de organização formal como organização de movimento social, a fim de incidir nesses espaços institucionais. Nesse contexto, nos últimos seis anos, foram criadas em Porto Alegre novas associações com o objetivo de representar os ciclistas, pedestres e cicloativistas na defesa do uso da bicicleta e na busca por participação na discussão de políticas de mobilidade urbana em Porto Alegre, como a ACPA (Associação dos Ciclistas de Porto Alegre)⁵ e a Mobicidade (Associação pela Mobilidade Urbana em Bicicleta)⁶.

Assim, podemos recordar de Banaszak (2005) ao destacar tais efeitos também dentro do movimento, ao modificar estratégias de ação e o desenvolvimento do movimento social, já que esses atores podem buscar direcionar a ação governamental, apresentando estudos e propostas de suas demandas e tentando exercer pressão nos canais institucionais. No caso da rede cicloativista, pode haver uma cooperação e um diálogo na formulação de propostas na relação com os órgãos estatais, destacando a tendência destes atores ao buscarem influenciar as políticas públicas, ao mesmo tempo em que exercem críticas ao poder público (Barcellos, 2015).

4 É uma organização da sociedade civil de direito privado sem fins lucrativos, que tem por objetivo estudar e difundir o estudo das políticas públicas. A partir de 2009, passou a atuar em mobilidade urbana por bicicleta e no monitoramento de políticas públicas e sociais, além de manter e/ou apoiar várias iniciativas. Disponível em: <http://www.lappus.org/site/?page_id=2> Acesso em: 20 set. 2016.

5 Fundada em dezembro de 2011, a ACPA é uma entidade sem fins lucrativos que busca por melhores condições para os usuários da bicicleta em suas mais diversas modalidades. Disponível em: <<http://www.acpa.org.br/>> Acesso em: 15 out. 2016.

6 Criada em 2012, para facilitar a interação dos interesses coletivos de ativistas com outras instituições – principalmente governo e instituições públicas, visando a ação direta de diálogo com o poder público, da remodelação dos espaços públicos e à conscientização e educação para o convívio harmônico. Disponível em: <http://www.mobicidade.org/?page_id=2> Acesso em: 10 out. 2016.

Um dos exemplos relacionados é o fato de que nos últimos anos, novos espaços oficiais institucionais (tanto no âmbito municipal quanto no estadual) foram criados na cidade, prevendo a participação de entidades representativas de ciclistas e cicloativistas. No momento em que houve aprovação do Projeto de Lei Complementar do Executivo (PLCE) 010/13⁷, proposto pelo prefeito José Fortunati, a Lei Complementar 744, de 2014, institui o Fundo Municipal de Apoio à Implantação do Sistema Ciclovitário (FMASC) e seu Conselho Gestor, um novo espaço de tomada de decisão foi criado. Esse espaço prevê a participação oficial de dois integrantes de entidades da sociedade civil com atuação reconhecida na promoção do uso de bicicleta, demonstrando assim a legitimidade de tais associações representativas.

Portanto, o Conselho Gestor do FMASC foi criado em 2014, como um novo espaço institucional e canal decisório oficial, porém há uma série de regras e tensionamentos aos quais estão submetidos ao participarem institucionalmente nesses espaços. Assim como aponta Barcellos: “esta é uma forma de organização bastante presente, com tensões e constrangimentos inerentes as alianças, coalizões e dinâmicas entre sociedade civil e Estado” (Barcellos, 2015, p.11). A maioria dos atores da rede cicloativista aponta como uma das maiores limitações o modo pelo qual o Conselho foi constituído, não havendo a proporcionalidade necessária para mudanças. Muitos consideram que essa participação adiante pelo fato de, ao menos, os representantes das entidades estarem “fazendo frente”. Nesse sentido, também podemos relacionar às regras previamente definidas nesses espaços as quais os atores precisam se submeter aceitando (mesmo que tensionando). Assim, conflitos com o poder público não deixam de existir, pois esse diálogo, muitas vezes, ainda acaba sendo conflituoso no momento em que pressionam pela tomada de medidas (Züge Junior, 2016).

No ano de 2015, um ano após a criação do Conselho Gestor, ocorre a abertura de outro espaço para a luta institucional dos ciclistas: a criação de um Grupo de Trabalho de Segurança para Ciclistas no DETRAN-RS (Departamento Estadual de Trânsito do Rio

7 Projeto que altera o **art. 24** e revoga o § 2º do art. 32 da **Lei Complementar nº 626**, de 15 de julho de 2009 – que institui o Plano Diretor Ciclovitário Integrado e dá outras providências –, e inclui Anexo 6 na Lei Complementar nº 626, de 2009, criando o Fundo Municipal de Apoio à Implantação do Sistema Ciclovitário (FMASC) e instituindo seu Conselho Gestor.

Grande do Sul). Através da portaria nº 254⁸, que foi publicada no dia 18 de junho de 2015, foi oficializada a criação desse grupo, incluindo vários setores do DETRAN-RS, das áreas técnicas e de representantes das associações cicloativistas, definindo como coordenação do grupo o setor de divisão de educação para o trânsito. O objetivo do grupo é o de estudar a acidentalidade e propor ações de melhoria, para que o ciclista consiga se deslocar com segurança na via pública e para que mais pessoas que queiram usar esse modal sintam-se seguras e acolhidas pelas cidades. Algumas entidades representativas de cicloativistas integram o grupo, conforme dispõe na portaria, por exemplo: a Mobicidade, o LAPPUS, a Gramado de Bicicleta⁹ e a ACPA. A criação desse grupo converge à vontade de um tomador de decisão (no caso do diretor-geral de adotar a causa da bicicleta e institucionalizar no órgão a preocupação com essa temática) com uma demanda dos ciclistas, pois havia sido encaminhado um pedido para a constituição do grupo de trabalho. Um cicloativista entrevistado que participa das reuniões relata, em relação à sua visão do grupo:

Eu acho que o Detran para mim foi uma agradável e feliz coincidência, porque eles têm se engajado na causa da bicicleta muito além do que tu vê politicamente, eu vejo nas pessoas que trabalham no Detran um engajamento incrível, do ponto de vista técnico inclusive porque nós somos um setor da rua [...] (Entrevista 11).

Portanto, nesse âmbito, pode-se considerar a possibilidade de os integrantes do grupo de trabalho atuarem como ativistas institucionais. Segundo os relatos dos entrevistados que participam do grupo, esse espaço considera mais o diálogo com as entidades da rede cicloativista, parecendo assim ser mais permeável à abertura e às demandas dessa rede, se comparado ao Conselho Gestor do FMASC, por exemplo.

Outro exemplo de ação de ativistas institucionais destaca-se pela atuação de cicloativistas em partidos políticos e/ou com a ocupação de cargos no Estado, sendo estes atores que já atuavam de forma ativa nos eventos extrainstitucionais ou nas

8 Disponível em: <<http://www.detrans.rs.gov.br/conteudo/35330/254>>.

9 Entidade da cidade de Gramado-RS, que tem por objetivo conscientizar o ciclista, o motorista e o motociclista de seus direitos e deveres no trânsito. Disponível em: <<http://gramadodebicicleta.blogspot.com.br/>> Acesso em: 20 mar. 2017.

entidades representativas e decidem se candidatar a cargos eletivos, envolvendo-se nas coalizões e negociações políticas. Como exemplo, destaca-se o vereador Marcelo Sgarbossa (Partido dos Trabalhadores), reeleito em 2016 para o segundo mandato na Câmara Municipal de Porto Alegre, defendendo, dentre outras, pautas cicloativistas.

Nota-se no caso da mobilização cicloativista, assim como a do Movimento Negro, o uso de diferentes estratégias de ação. Essas estratégias vão desde ações extrainstitucionais, como passeatas, abaixos assinados, bicicletadas, até ações institucionais, como atuação em espaços participativos no governo e ações de ativistas institucionais dentro do espaço do legislativo.

5. Considerações finais

A partir dos objetos observados (o movimento negro e a rede cicloativista) notamos que, em ambos os casos, há uma relação que podemos chamar de cooperação conflituosa com o Estado.

A trajetória do movimento negro analisada a partir da década de 1980 mostra uma relação de profunda imbricação com os partidos políticos, em especial os partidos de centro esquerda como o Partido dos Trabalhadores (PT). Essa relação, ainda que conflituosa, gerou a possibilidade de participação institucional para muitos ativistas que passaram a operar a partir do Estado. Fato esse que gerou inúmeros conflitos dentro do movimento, mas que oportunizou conquistas históricas para o mesmo.

Quanto à rede cicloativista, essa só passa a obter mais legitimidade nos espaços institucionais após a criação de associações representativas e tentativas de incidência na participação de tais espaços. No momento em que é criado o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Apoio à Implantação do Sistema Cicloviário (FMASC) e o Grupo de Trabalho no DETRAN-RS, a participação das associações se oficializa, demonstrando assim maior representatividade e legitimidade.

A partir do referencial mobilizado para a análise é possível compreender que ambos movimentos desenvolveram o que Abers e Bullock (2011) chamam de repertórios de interação com o Estado. Entretanto, o tipo de repertório utilizado (ingresso na estrutura estatal através dos partidos ou ação institucional em espaços participativos) estão, como apontava Tarrow (2009), diretamente relacionados às oportunidades políticas possibilitadas aos movimentos. Para os militantes do movimento negro, a dupla atuação em espaços de movimentos sociais e partidários, com a chegada do partido ao poder, possibilitou a entrada desses atores dentro da estrutura do Estado, os tornando ativistas institucionais da causa negra e garantindo, em algum nível, atenção às suas demandas. Já a rede cicloativista, a visibilidade à temática gerada após o caso do atropelamento coletivo e, conseqüentemente, a criação de espaços participativos, possibilitou ao movimento a participação em espaços de tomada de decisão governamentais.

Entretanto, em ambos os movimentos vemos que a ação institucional foi causa de muito dissenso, sendo o principal motivo disso a ideia de autonomia. Em nenhum dos casos a inserção no espaço estatal, seja em espaços participativos ou através da ocupação de cargos na burocracia, se deu de maneira pacífica, sendo, de alguma maneira, contestada e deslegitimada por parte do movimento que via qualquer ação desse tipo como cooptação.

Para além dos conflitos internos gerados pela ação institucional, podemos observar que a ação por dentro das arenas estatais, apesar de possibilitar certa visibilidade aos movimentos, não se mostra suficiente para dar resposta às demandas dos mesmos. Pensando segundo o modelo desenvolvido por Banazask (2005), podemos perceber que ambos os movimentos estariam mais perto do Estado, sendo inseridos dentro do governo, porém de maneira marginalizada. Possuem alguns espaços de diálogo, mas ainda distantes do centro de decisão política, tendo assim pouca incidência deliberativa sobre as políticas públicas.

É importante observar também que em ambos os movimentos, por mais que tenham utilizado os espaços institucionais, não abandonaram os repertórios

extrainstitucionais, ao contrário, os movimentos sobrepunham ações de cooperação, ação institucional e confronto a fim de dar visibilidade às suas demandas.

Analisando as relações entre os movimentos aqui estudados e o Estado, podemos reiterar a necessidade dessas novas abordagens teóricas que possibilitam pensar as relações entre a esfera societal (movimentos sociais, ONG's, etc.) e a esfera estatal para além da dicotomia confronto/cooptação. Assim, lança-se o olhar sobre como os movimentos utilizam diferentes repertórios de ação a fim de alcançar determinados objetivos.

Referências

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana (2014). “Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula”. *Dados*, vol. 57, n^o2, p. 325-357.

ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa (2011). “Movimentos Sociais Na Teoria e Na Prática: Como Estudar o Ativismo Através Da Fronteira Entre Estado e Sociedade?”. *Sociologias*, ano 13, n^o 28, p. 52-84.

ALBERTI, Verena; PEREIRA, Amílcar Araújo (2007). “Histórias do movimento negro no Brasil: depoimentos ao CPDOC”. Rio de Janeiro: Pallas, CPDOC/FGV.

BANASZAK, Lee Ann (2005). “Inside and outside the state: movement insider status, tactics, and public policy achievements”. In: MEYER, D. S. (Ed.). *Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy, and Democracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

BARCELLOS, Fernando Henrique Guimarães (2015). “Cicloativismo e Políticas Públicas no Brasil”. *II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas*. UNICAMP, Campinas (SP).

CARDOSO, Ruth. (1984). “Movimentos sociais urbanos: balanço crítico”. In: SORJ, B. e ALMEIDA, M. H. T. (orgs.). *Sociedade e Política no Brasil Pós-64*. São Paulo: Brasiliense.

CORTES, Soraya Vargas (2005). “Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas”. *Educar em Revista*, Curitiba, Vol. 25, p. 143-174.

DALPIAN, Paulo Roberto Chaves (2013). *Um carro a menos: a contra-hegemonia e a resistência ao consumo*. Dissertação de Mestrado em Administração. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS.

DOWBOR, Monika Weronika (2012). *A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)*. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo, Universidade de São Paulo – USP.

FACEIRA, Lobelia da Silva (2014). “Os movimentos sociais e as políticas públicas no cenário brasileiro”. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 5(1), p. 171-196.

FALLETI, Tulia. G. (2010). “Infiltrando o Estado: a evolução da reforma da saúde no Brasil - 1964-1988”. *Estudos Sociológicos*, Araraquara, Vol. 15.

GOLDSTONE, Jack. A (2003). “Introduction.” In: GOLDSTONE, J. A. (ed.). *States, parties, and social movements*. Cambridge: Cambridge University Press.

LEITÃO, Leonardo Rafael Santos. (2012). *Oportunidades Políticas e Repertórios de Ação: o movimento negro e a luta de combate à discriminação racial*. Tese de Doutorado em Sociologia. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

LIED, Luiz Felipe Cassol (2015). *História da política pública para a bicicleta: pedalando o Plano Diretor Cicloviário Integrado de Porto Alegre (2008-2014)*. Trabalho de conclusão de curso de História. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/127959>> Acesso em: 30 nov. 2016.

MARQUES, Eduardo C. (1999). “Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade”. *Revista brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 14, nº 41, p. 45-66.

MISCHE, Ann. “De estudantes a cidadãos: redes de jovens e participação política”. *Revista Brasileira de Educação*, nº 05-06, p. 134-150, 1997.

OLIVEIRA, Gerson Lima (2011). *Permeabilidade e trânsito institucional: a relação entre sociedade civil e Estado a partir das trajetórias de militantes - gestores nas -políticas de economia solidárias no Rio Grande do Sul - os casos de Porto Alegre (1996- 2004) e do Governo Estadual (1999- 2002)*. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul –UFRGS.

SANDER, Renan Muller (2013). *Representações sobre o uso da bicicleta: uma análise do jornal Zero Hora, a partir do atropelamento do grupo Massa Crítica*. Trabalho de conclusão de curso de Comunicação Social. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/88871>> Acesso em: 30 set. 2016.

SANTORO, Wayne; MCGUIRE, Gail M. (1997). "Social Movement Insiders: The Impact of Institutional Activists on Affirmative Action and Comparable Worth Policies". 44: 503-520. Indiana University-South Bend. *Social Problems*, Vol. 44, Nº. 4.

SANTOS, Ivair Augusto Alves dos (2001). *O movimento negro e o Estado: o caso do conselho de participação e desenvolvimento da comunidade negra no Governo de São Paulo (1983-1987)*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.

SILVA, Marcelo Kunrath. "Atores, Espaços e Repertórios: a atuação dos movimentos sociais através das fronteiras da sociedade civil e do Estado". No prelo.

SILVA, Marcelo Kunrath (2010). "De volta aos movimentos sociais? - Reflexões a partir da literatura brasileira recente". *Revista Ciências Sociais Unisinos*, v. 46, p. 2-9.

SILVA, Marcelo Kunrath; OLIVEIRA, Gerson Lima (2011). "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*, ano 13, nº 28, p. 86-125.

SILVA, Renata Signoretti da (2011). *Formas contemporâneas de ativismo político: etnografia do movimento Massa Crítica*. Trabalho de conclusão de curso de Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/56443>> Acesso em: 30 jul. 2016.

SMITH, Steven Rathgeb, LIPSKY, Michael (1993). "Nonprofits for hire: the welfare state in the age of contracting". Cambridge, Harvard University Press.

TARROW, Sidney (2009). *Poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis, Vozes.

XAVIER, Giselle Noceti Ammon (2007). "O Cicloativismo no Brasil e a Produção da lei de Política Nacional de Mobilidade Urbana." *Revista Eletrônica dos Pós-graduandos em Sociologia Política da UFSC*. vol. 3 n. 2 (2), Florianópolis, p. 122-145.

XAVIER, Giselle Noceti Ammon (2011). *O desenvolvimento e a inserção da bicicleta na política de mobilidade urbana brasileira*. Tese de Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas. Santa Catarina, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

ZÜGE JUNIOR, Odir (2015). *Cicloativismo paulistano: uma investigação jurídico-fenomenológica*. Tese de Doutorado em Direito. São Paulo, Universidade de São Paulo – USP.

Recebido em: 15/03/2018
Aprovado em: 15/06/2018

<https://doi.org/10.31990/agenda.2018.2.1>

Interação movimento social e estado: O caso do Movimento Negro e da rede cicloativista de Porto Alegre | Danielle Soares Pires de Oliveira e Sara Talice Santos Bastos | 06-27