

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

VICTORIA LUSTOSA BRAGA

Os limites da institucionalização: o *status quo* hermético em ação no Plano Juventude Viva
e no Programa Cultura Viva

Versão Corrigida

São Paulo

2024

VICTORIA LUSTOSA BRAGA

**Os limites da institucionalização: o *status quo* hermético em ação no Plano Juventude Viva
e no Programa Cultura Viva**

Versão Corrigida

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle

São Paulo

2024

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

B1 Braga, Victoria Lustosa
Os limites da institucionalização: o status quo hermético em ação no Plano Juventude Viva e no Programa Cultura Viva / Victoria Lustosa Braga; orientador Adrian Gurza Lavalle - São Paulo, 2024. 241 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.

1. Políticas públicas. 2. Movimentos sociais. 3. Participação. 4. Política cultural. 5. Juventude. I. Gurza Lavalle, Adrian, orient. II. Título.



ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

Termo de Anuência do (a) orientador (a)

Nome do (a) aluno (a): Victoria Lustosa Braga

Data da defesa: 14/12/2023

Nome do Prof. (a) orientador (a): Adrian Gurza Lavalle

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento ao Sistema Janus e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 12/02/2024

Documento assinado digitalmente
gov.br ADRIAN GURZA LAVALLE
Data: 12/02/2024 12:29:53-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

(Assinatura do (a) orientador (a))

BRAGA, Victoria Lustosa. **Os limites da institucionalização: o *status quo* hermético em ação no Plano Juventude Viva e no Programa Cultura Viva**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

Aprovado em: 14 de dezembro de 2023.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle – Presidente

Julgamento: Não votante

Instituição: FFLCH-USP

Prof. Dr. Monika Dowbor

Julgamento: Aprovada

Instituição: UFPel

Prof. Dr. Debora Cristina Rezende de Almeida

Julgamento: Aprovada

Instituição: UnB

Para meu avô, João Barbosa.

AGRADECIMENTOS

Dois versos de uma das minhas músicas favoritas, do Gonzaguinha, expressam muito bem minha trajetória no mestrado: “é tão bonito quando a gente entende que a gente é tanta gente onde quer que a gente vá”. Esta dissertação é fruto de interações e trocas com pessoas que, no mundo acadêmico, profissional ou dos afetos, me ajudaram no processo de pesquisa e escrita.

Em primeiro lugar, agradeço a todas as pessoas que me concederam entrevistas, disponibilizando um tempo precioso em suas agendas: Adriano Mauriz, Alexandre Santini, Ângela Guimarães, Artur Sinimbu, Célio Turino, Cláudio Silva, Fernanda Machiaveli, Fernanda Papa, Gabriel Medina, Gabriel Sampaio, Gil Marçal, Gilson Maximo, Helena Abramo, Jaqueline Santos, João Luiz Prestes, Juca Ferreira, Larissa Borges, Marcelo das Histórias, Marcelo Moraes, Marcelo Palmares, Márcia Rollemberg, Marta Porto, Paulo Ramos, Rogério Sottili, Severine Macedo, Thiago Vinicius e Tião Soares. Todas e todos me ensinaram muito sobre o Juventude Viva e o Cultura Viva, mas também sobre política, gestão pública e a construção de um Estado mais participativo. Agradeço também ao Ernesto Isunza, à Maynara Moreira e ao Vinicius Braga, que me ajudaram com o trabalho de transcrição das entrevistas.

Agradeço ao meu orientador, Adrian Gurza Lavalle, que foi muito atencioso e paciente desde o início dessa jornada e ajudou a transformar minhas intuições ainda confusas em formulações mais precisas. Sua dedicação em tudo que faz não apenas me fez admirá-lo como me despertou um interesse cada vez maior pelo mundo da pesquisa. Obrigada pelas leituras cuidadosas, pelas portas abertas, conversas e conselhos em momentos importantes desta pesquisa e da minha trajetória.

Aos colegas do Núcleo de Democracia e Ação Coletiva do CEBRAP por todos os aprendizados, especialmente à Beatriz Sanchez, Fernando Rodrigues, Matheus Pinzan, Lilian Sendretti, Monika Dowbor, Carla Bezerra, José Szwako, Maira Rodrigues, Maria do Carmo, Luciana Souza, Debora Almeida, Lizandra Serafim, Matheus Mazzilli e Euzeneia Carlos.

Aos professores e colegas do Centro de Estudos da Metrópole por todos os debates e interlocuções. Agradeço especialmente à professora Renata Bichir, que tenho como um exemplo desde a graduação e que me abriu as portas do seu grupo de pesquisa no CEM.

Agradeço ao professor Eduardo Marques e à professora Monika Dowbor, que participaram do meu exame de qualificação e fizeram críticas e sugestões importantes para esta pesquisa ao longo de todo o mestrado.

Aos funcionários e professores do Departamento de Ciência Política. Especialmente ao Vasne Santos e à Márcia Staaks, por todo o apoio e ajuda administrativa, e à professora Marta Arretche, com quem aprendi muito durante o estágio supervisionado em docência.

Agradeço a todas as pessoas que fazem ou fizeram parte da equipe do Reconexão Periferias, projeto da Fundação Perseu Abramo, e me incentivaram tanto nos últimos anos: Jaqueline Santos, Paulo Ramos, Artur Henrique, Sofia Toledo, Matheus Toledo, Ruan Bernardo, Vilma Bokany, Léa Marques, Juliana Borges, Isaías Dalle e Rose Silva. Aproveito para agradecer também em nome da saudosa Malu Viana a todos e todas as ativistas e militantes que conheci através do Reconexão e que influenciaram na minha trajetória de pesquisa.

Às amigas que fiz durante o mestrado e que acompanharam esse processo e minhas angústias de perto: André Houang, Ester Borges, Marina Barreto, Nicole Herscovici e Pedro Leão. À Beatriz Mendes, que tenho a honra de ter ao meu lado há anos e que esteve comigo na Ciência Política desde os estudos para o processo seletivo: que bom que entramos nessa juntas! Obrigada por compartilharem tantos momentos comigo e pelas conversas sobre a minha pesquisa.

Às minhas amigas, de longa ou de curta data, por todo o apoio, carinho e risadas. Especialmente à Rafaela Godoy, Rafaela Ruivo, Catarina Cucearavai, Sofia Atilano, Theo Atilano, Victória Bartolomei, Leandro Castro, Thayná Nascimento, Julia Issa, Letícia Men, Izabella Andrade, Thales Bernardo, Gabriel Vieira, Milena Costa, João D’Almeida, Paulo Zaidan, Ricardo Tomazoli, Rachel Befi, Miguel Gonzalez, Moraiá Biagioni, Marcela Piloto, Victor Basseto, Lucas Leme, Ânella Barbosa, Bernardo Cará, Williana Silva, João Ferraz, Marina Allegro, Kaue Gomes, Emili Senra, Huri Paz, Danniell Azevedo, Fernanda Pereira, Matheus Henrique, Lara Miranda, Maju Venâncio e Geovane Cardoso, entre outras que estiveram comigo durante esse período.

Ao Guilherme Godoy, que tem sido um companheiro em todos os sentidos da palavra. Obrigada por estar sempre ao meu lado, por fazer meu dia a dia tão especial e pelas inúmeras leituras que fez desta dissertação.

Aos meus pais, Nilda e Jorge, que acreditaram em mim e deram todo o suporte, afeto e incentivo para que eu chegasse até aqui. Aos meus irmãos, Vinicius e Lucas, e a todos os meus familiares que me apoiam desde sempre.

Por fim, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior – Brasil (CAPES) pelo financiamento que possibilitou a realização desta pesquisa.

BRAGA, Victoria Lustosa. **Os limites da institucionalização: o *status quo* hermético em ação no Plano Juventude Viva e no Programa Cultura Viva**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

RESUMO

A institucionalização de demandas de movimentos e organizações sociais em políticas públicas no Brasil tem se destacado como objeto de interesse empírico e teórico. A literatura argumenta que processos que ocorrem em níveis mais elevados de autoridade política e com ampla articulação de encaixes tendem a ser bem-sucedidos. Porém, alguns casos desviam desse padrão. Esta dissertação analisa dois processos de institucionalização que, apesar de ampla articulação de encaixes e das condições propícias ao seu desenvolvimento, podem ser considerados limitados do ponto de vista de seus alcances e efeitos. Serão examinadas as trajetórias de institucionalização do Plano Juventude Viva e do Programa Cultura Viva. Trata-se de programas direcionados a territórios periféricos e focados em demandas de atores sociais historicamente marginalizados, o primeiro com origem em demandas de movimentos sociais que ecoaram através de instituições participativas e o segundo com protagonismo inicial de atores estatais na ascensão da agenda. As duas trajetórias ocorreram no governo federal, com implementação descentralizada para o nível subnacional e com estruturas participativas amplas e inovadoras, mas, apesar disso, podem ser consideradas casos de institucionalização limitada. A partir da reconstrução das trajetórias de interações socioestatais e de produção desses programas, buscaremos iluminar como os processos de institucionalização podem ser limitados por características estruturais dos setores de políticas públicas que formam configurações resistentes à mudança, aqui compreendidas através do conceito de *status quo* hermético. Argumentamos que o *status quo* hermético impossibilita a institucionalização ampla e bem-sucedida de determinados programas e demandas incompatíveis com tais características estruturais. A pesquisa foi realizada através da comparação não controlada dos dois casos e baseada em entrevistas e análise documental.

Palavras-chave: Institucionalização. Instituições participativas. Interações socioestatais. Juventude negra. Política cultural.

BRAGA, Victoria Lustosa. **Limits of institutionalization: the hermetic status quo in operation in the Juventude Viva Plan and the Cultura Viva Program.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

ABSTRACT

The institutionalization of movements' and social organizations' demands in public policies in Brazil has become an object of empirical and theoretical interest. The literature argues that processes that take place at higher levels of political authority and with broad articulation of fits tend to be successful. However, some cases deviate from this pattern. This dissertation analyzes two institutionalization processes which, despite the broad articulation of fits and suitable conditions for their development, can be considered limited from the point of view of their scope and effects. The institutionalization trajectories of the *Plano Juventude Viva* (Youth Alive Plan) and the *Programa Cultura Viva* (Living Culture Program) will be examined. These are programs aimed at peripheral territories and focused on the demands of historically marginalized social actors, the former originating from demands of social movements that echoed through participatory institutions and the latter with the initial protagonism of state actors in raising the agenda. Both trajectories took place in the federal government, with implementation decentralized to the sub-national level and with broad and innovative participatory structures, but despite this, they can be considered cases of limited institutionalization. Based on the reconstruction of the trajectories of state-civil society interactions and the production of these programs, we will seek to illuminate how institutionalization processes can be limited by structural characteristics of public policy sectors that form configurations resistant to change, understood here through the concept of hermetic *status quo*. We argue that the hermetic *status quo* prevents the broad and successful institutionalization of certain programs and demands incompatible with such structural characteristics. The research was conducted through the uncontrolled comparison of the two cases and relied on interviews and documentary analysis.

Key-words: Institutionalization. Participatory institutions. Socio-state interactions. Black youth. Cultural policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Trajetória padrão de processos de institucionalização bem-sucedidos.....	27
Figura 2 – Dimensões constitutivas do <i>status quo</i> hermético e condições favoráveis à sua continuidade ou mudança.....	68
Figura 3 – Modelo de mudança do <i>status quo</i> hermético.....	73

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Semelhanças e diferenças relevantes para a comparação entre o PJV e o PCV.....	38
Tabela 2 – Estrutura de gerenciamento e participação do Plano Juventude Viva.....	117
Tabela 3 – Encaixes relacionados à institucionalização do Plano Juventude Viva.....	130
Tabela 4 – Estrutura de governança do Programa Cultura Viva.....	173
Tabela 5 – Encaixes relacionados à institucionalização do Programa Cultura Viva.....	182

LISTA DE SIGLAS

- BACs** – Bases de Apoio à Cultura
- CGU** – Controladoria Geral da União
- CNC** – Conferência Nacional de Cultura
- CNJ** – Conferência Nacional de Juventude
- CNPC** – Conselho Nacional de Política Cultural
- CNPdC** – Comissão Nacional dos Pontos de Cultura
- CNPIR** – Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
- CONAPIR** – Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial
- CONASP** – Conselho Nacional de Segurança Pública
- CONEN** – Coletivo de Entidades Negras
- Conjuve** – Conselho Nacional de Juventude
- CPI** – Comissão Parlamentar de Inquérito
- ENJUNE** – Encontro Nacional de Juventude Negra
- FDC** – Fórum Direitos e Cidadania
- FES** – Friedrich Ebert Stiftung Brasil
- FNC** – Fundo Nacional de Cultura
- FOMPI** – Fórum de Monitoramento Participativo Interconselhos Juventude Viva
- FONAJUNE** – Fórum Nacional de Juventude Negra
- GT** – Grupo de Trabalho
- IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano
- IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- IPs** – Instituições Participativas
- JN13** – Juventude Negra do Partido dos Trabalhadores
- MinC** – Ministério da Cultura
- MJ** – Ministério da Justiça
- MNU** – Movimento Negro Unificado
- MROSC** – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
- MSs** – Movimentos sociais
- ONG** – Organização não governamental
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- OSCs** – Organizações da sociedade civil
- PAC** – Programa de Aceleração do Crescimento

PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PCV – Programa Cultura Viva
PL – Projeto de Lei
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNC – Plano Nacional de Cultura
PPA – Plano Plurianual
PPs – Políticas públicas
ProAC – Programa de Ação Cultural
ProJovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens
Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PT – Partido dos Trabalhadores
PJV – Plano Juventude Viva
SAL – Secretaria de Assuntos Legislativos
SCC – Secretaria de Cidadania Cultural
SCDC – Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural
SEPPPIR – Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SGPR – Secretaria-Geral da Presidência da República
SICC – Sistema de Informações e Indicadores Culturais
SNC – Sistema Nacional de Cultura
SNJ – Secretaria Nacional de Juventude
SPPC – Secretaria de Programas e Projetos Culturais
UNEGRO – União de Negras e Negros pela Igualdade
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO À PESQUISA E AO TEMA.....	16
Juventude Viva e Cultura Viva: as periferias na agenda institucional.....	20
A comparação: semelhanças, diferenças e principais diálogos teóricos.....	25
Nota metodológica.....	36
Próximos capítulos.....	43
CAPÍTULO 1. DEFININDO TRAJETÓRIAS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO E O STATUS QUO HERMÉTICO	45
1.1 Neoinstitucionalismo histórico: pressupostos para pensar a institucionalização.....	46
1.2 Interações socioestatais na produção de políticas públicas: avanços e limites do debate	50
1.3 Arquiteturas participativas como locus da institucionalização.....	56
1.4 Institucionalização, encaixes e domínios de agência.....	61
1.5 Limites estruturais, inércia e mudança institucional: a formação e as possibilidades de mudança do <i>status quo</i> setorial hermético.....	66
1.6 Diálogos com outros estudos sobre o Plano Juventude Viva e o Programa Cultura Viva	77
CAPÍTULO 2. A TRAJETÓRIA DO PLANO JUVENTUDE VIVA	81
2.1 Sobre os avanços e os limites de um processo de institucionalização incompatível com o <i>status quo</i>	81
2.2 Um breve histórico sobre as políticas de combate ao racismo, juventude e segurança pública no Brasil	87
2.3 A ascensão de um novo problema e sujeito político: da mobilização social ao Plano Juventude Viva	90
2.3.1 <i>Do ENJUNE à Conferência Nacional de Juventude (2005-2008)</i>	91
2.3.2 <i>Escolhas e disputas na transformação de uma demanda social em ação estatal (2008-2012)</i>	97
2.4 Avanços e limites na trajetória do Plano Juventude Viva (2012-2016)	112
2.5 Implementação do Plano Juventude Viva no município de São Paulo (2013-2016)....	123
2.6 Limites que se repetem: o não-ajuste entre o Juventude Viva e o <i>status quo</i> hermético da política de segurança.....	129
CAPÍTULO 3. A TRAJETÓRIA DO PROGRAMA CULTURA VIVA.....	135
3.1 As inovações e os limites da institucionalização de políticas culturais disruptivas	136
3.2 Políticas e movimentos culturais na história do Brasil: um breve resumo	140

3.3 Um programa e uma ação coletiva disruptiva: a ascensão do Cultura Viva e de seus atores (2003-2005)	144
3.4 A expansão e os primeiros limites da institucionalização do Cultura Viva (2005-2010)	152
3.5 Os limites e entraves na institucionalização do Programa Cultura Viva: mudanças de gestão e o <i>status quo</i> hermético em ação (2011-2016).....	161
3.5.1 <i>Mudança na gestão do MinC e o (re)alinhamento com o status quo hermético (2011-2012)</i>	161
3.5.2 <i>O status quo em ação: o Redesenho do Cultura Viva</i>	167
3.5.3 <i>Diversificação de repertórios e novas mudanças na gestão (2013-2016)</i>	172
3.6 Implementação do Programa Cultura Viva no município de São Paulo (2013-2016)....	178
3.7 Um programa limitado por entraves que se repetem	181
CAPÍTULO 4. COMPARANDO OS CASOS: O ESTATUTO PERIFÉRICO DO JUVENTUDE VIVA E DO CULTURA VIVA.....	188
4.1 Características iniciais distintas, resultados analiticamente semelhantes: as trajetórias de institucionalização limitadas do Juventude Viva e do Cultura Viva	190
4.2 Para além da institucionalização limitada: diferenças entre as trajetórias e configurações do Juventude Viva e do Cultura Viva.....	202
4.3 Síntese	209
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	213
REFERÊNCIAS	217
ANEXO A – Lista de entrevistados do Plano Juventude Viva.....	234
ANEXO B – Lista de entrevistados do Programa Cultura Viva.....	236
ANEXO C – Roteiro de entrevista do Plano Juventude Viva	238
ANEXO D – Roteiro de entrevista do Programa Cultura Viva	241

INTRODUÇÃO À PESQUISA E AO TEMA

A incidência de movimentos sociais e organizações da sociedade civil na produção de políticas públicas desde a redemocratização tem sido alvo de diversos estudos. A presença de atores sociais em processos que vão da formulação à implementação é examinada através de lentes analíticas que focam em diferentes aspectos dessas interações, como a institucionalização de demandas de movimentos e organizações da sociedade civil (GURZA LAVALLE *et al.*, 2019), os efeitos dos movimentos nas políticas públicas (CARLOS, DOWBOR e ALBUQUERQUE, 2021), a importância das Instituições Participativas (IPs) nesses processos (CARLOS, 2015; BEZERRA, 2020; ABERS e ALMEIDA, 2019), o papel desempenhado pelas burocracias na defesa de causas contenciosas (ABERS, 2021) e outros enfoques possíveis. Nas diferentes perspectivas sobre esse fenômeno, é enfatizada a importância dos atores sociais na produção das políticas e destacado o fato de que essas interações socioestatais são permeadas por conflitos (ABERS, 2019).

Uma parte dos trabalhos que tratam das interações socioestatais se detêm sobre processos de institucionalização de formas de controle e incidência de atores da sociedade civil em políticas públicas. Nas últimas décadas, uma forma particular de institucionalização chamou a atenção de autores e autoras; aquela que faz referência ao processo no qual demandas, interesses e recursos de movimentos sociais ou de organizações da sociedade civil, antes periféricas ao sistema político, são transformados em instituições (GURZA LAVALLE *et al.*, p. 22, 2019). Essa literatura opera em interface com outros campos de análise sobre movimentos sociais, sociedade civil, políticas públicas e participação. É nesse conjunto de trabalhos que pensam interações socioestatais e institucionalização que esta pesquisa está inserida. Foi principalmente a partir das gestões petistas no governo federal (2003-2016) que se destacaram os processos de participação e institucionalização de demandas de movimentos historicamente marginalizados em políticas públicas (BEZERRA, 2020; ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014). Por isso, grande parte das discussões sobre o tema tratam de casos que ocorreram nesse período.

A partir desses acúmulos, esta dissertação pretende analisar de modo comparativo duas trajetórias de institucionalização de demandas e interesses de atores coletivos que, apesar de características que poderiam ser consideradas propícias para o seu desenvolvimento, foram limitadas pela configuração estrutural dos setores nos quais estavam situadas e, principalmente, por entraves oriundos de um *status quo* setorial hermético a mudanças. Para isso, serão analisadas de modo comparativo as trajetórias do Plano Juventude Viva (PJV) e do Programa

Cultura Viva (PCV) — em nível nacional e, em menor medida, em nível subnacional —, dois casos que operam de modo distinto das expectativas da literatura de institucionalização. Ambos os programas¹ são voltados a territórios periféricos e envolvem inovações, interações socioestatais, conflitos entre atores estatais e atores da sociedade civil e transformações no funcionamento do Estado e dos atores coletivos envolvidos, mas suas institucionalizações e efeitos podem ser considerados limitados.

Do ponto de vista teórico, é importante atentar a como têm sido compreendidos e explorados os processos de interação socioestatal em suas diferentes dimensões, fundamentais para o entendimento das feições adquiridas pelas políticas públicas (SZWAKO e GURZA LAVALLE, 2019). O estudo da institucionalização de interesses e demandas de movimentos permite uma aproximação entre os debates de políticas públicas e de movimentos sociais (BICHIR, BRETTAS e CANATO, 2017) e uma compreensão mais complexa desses processos de interação socioestatal e da influência de atores não estatais nas políticas, para além da ideia de cooptação comumente presente no campo de estudos sobre movimentos sociais. Por isso, é principalmente através dessas lentes analíticas que os dois programas serão investigados nesta pesquisa, de modo que seja possível avançar na compreensão de trajetórias de institucionalização e indicar os limites impostos pelas características estruturais dos setores de política, dimensão ainda não contemplada pela literatura.

O Juventude Viva e o Cultura Viva são amplamente reconhecidos por movimentos sociais, organizações da sociedade civil e atores estatais como programas que representaram avanços importantes. Em ambos os casos, houve avanços na priorização de determinados temas, territórios e populações que até então careciam de políticas públicas, ao menos de políticas focadas nos problemas sociais nos quais o PJV e o PCV atuavam. Sabe-se que poucas políticas alcançam um patamar de institucionalização forte o suficiente para garantir sua ampliação e continuidade ao longo de muitos anos e de diferentes gestões. Porém, do ponto de vista analítico, é importante entender as limitações dos dois programas, e isso impõe o desafio de lançar mão de conceitos, proposições e expectativas teóricas para especificar analiticamente esses avanços e limites. Desse modo, a ênfase colocada nos limites não almeja negar os progressos representados pelos programas, mas apenas observar as implicações analíticas dessas duas trajetórias para as discussões teóricas aqui realizadas.

¹ A diferença entre políticas, programas e planos será explicitada mais adiante, mas por uma questão principalmente estilística, os dois casos serão tratados como programas.

Pensar em *trajetórias de institucionalização* e não simplesmente em *institucionalização* é uma tentativa de intensificar a dimensão processual, com ênfase nas interações entre atores da sociedade civil e do Estado e em seus conflitos, disputas e resultados. Neste trabalho, a dimensão das disputas que ocorreram nos processos de interação socioestatal do Juventude Viva e do Cultura Viva é levada ao primeiro plano, com o intuito de enfatizar como os conflitos que permearam as trajetórias dos dois programas ajudam a explicar os limites de seus efeitos e estão relacionados a um *status quo* setorial que é hermético a mudanças.

A análise das trajetórias em questão permite o aprimoramento do debate sobre institucionalização, e, conseqüentemente, também dialoga em menor intensidade com as literaturas que operam na interface desses estudos. Ambas as trajetórias envolvem diferentes aspectos e dimensões que têm sido ressaltadas como importantes para a maximização das possibilidades de incidência dos atores sociais, como uma configuração diversa de encaixes, a centralidade das IPs, de burocratas ativistas, da inovação representada pelos programas em seus setores e da participação de atores sociais coletivos em diferentes etapas da produção da política pública. Contudo, esses processos apresentaram limitações, da formulação à implementação, que não correspondem ao que seria esperado de trajetórias de institucionalização com essas características propícias ao seu desenvolvimento e ampliação.

Assim, esta pesquisa pretende analisar de modo comparativo trajetórias de programas que se comportam de modo distinto das expectativas da literatura. Os processos de institucionalização do Juventude Viva e do Cultura Viva são contraintuitivos porque apesar dos atores terem construído uma variedade de sedimentações institucionais — encaixes — em espaços centrais dos respectivos setores de políticas públicas e dos programas serem caracterizados pela ampla incidência da sociedade civil em toda a sua produção, ambas as trajetórias foram limitadas por entraves que incidiram diretamente sobre seus alcances e efeitos. Argumentamos que essas limitações estão associadas à contradição entre as características dos programas e as características estruturais dos setores nos quais estão inseridos. Ou seja, as limitações são explicadas por constrangimentos oriundos de um *status quo* setorial hermético a mudanças, que impôs entraves ao processo de institucionalização de programas incompatíveis com as características setoriais duras. Serão analisadas as trajetórias de institucionalização em nível federal e, também, a chegada dos programas na cidade de São Paulo para observar limitações e entraves que se repetem no tempo, em escala multinível e na implementação nos territórios.

As trajetórias de institucionalização do Juventude Viva e do Cultura Viva são aqui consideradas institucionalizações limitadas, com limites em seus efeitos do ponto de vista dos objetivos programáticos declarados, e que resultam de entraves impostos pelo *status quo* hermético dos setores nos quais os programas estavam situados. Em oposição a essas trajetórias, estão aquelas usualmente examinadas pelos trabalhos sobre institucionalização e que poderiam ser consideradas bem-sucedidas: institucionalizações amplas com efeitos amplos, possibilitadas por *status quo* setoriais permeáveis à mudança almejada pelos atores sociais. Embora a literatura sobre institucionalização não argumente que todos os processos de transformação de demandas e interesses de atores sociais em instituições são bem-sucedidos ou ocorrem de modo incremental, segundo as expectativas teóricas os casos com características propícias ao seu desenvolvimento e à construção de encaixes em múltiplas instâncias produzem configurações que garantem tais interesses sociais de forma menos contingente, o que Gurza Lavallo *et al.* (2019) denominam de domínios de agência. Porém, os processos de institucionalização do Juventude Viva e do Cultura Viva desviam das expectativas dessa trajetória de institucionalização padrão — que será melhor caracterizada nesta introdução.

O estudo de casos que desviam das expectativas da literatura é central para o aprimoramento de discussões teóricas (HTUN e JENSENIUS, 2021; SEAWRIGHT e GERRING, 2008), e, por isso, analisar essas duas trajetórias se mostra importante para o desenvolvimento do conhecimento sobre processos de institucionalização. Ambas serão analisadas através de uma comparação não controlada, tal qual indicado por Simmons e Smith (2021), de modo a colaborar para o desenvolvimento teórico ao evidenciar como há casos nos quais opera um *status quo* hermético que limita processos de institucionalização mesmo em condições propícias.

Como ilustraremos a seguir, em uma breve apresentação dos dois programas, e mais adiante na reconstrução empírica de suas trajetórias, o PJV e o PCV são caracterizados por diferenças importantes em termos de institucionalização, com destaque para a origem distinta dos atores que impulsionaram inicialmente cada trajetória. No Juventude Viva as demandas iniciais que originaram o plano foram vocalizadas por movimentos sociais. Já no Cultura Viva, são atores relacionados ao Estado e especialmente à burocracia que atuaram na defesa e construção inicial do programa. Se há características estruturais na forma de um *status quo* setorial hermético responsável por limitar a institucionalização de determinadas políticas públicas, seria plausível esperar que, nos casos em que o Estado é protagonista inicial na ascensão de um programa, como ocorre no Cultura Viva, haveria maiores condições de alterar

tais características duras. Desse modo, essa variação permitirá o fortalecimento do argumento sobre as limitações de processos de institucionalização, pois, mesmo distintos em dimensões relevantes para a literatura, os dois casos são analiticamente equivalentes no que se refere às trajetórias de institucionalização limitadas.

Embora o neoinstitucionalismo histórico já tenha destacado que a *policy* influencia na *politics* e vice-versa, a dinâmica *top-down* ou *bottom-up* ou o protagonismo inicial de atores sociais ou estatais em processos de interações socioestatais e de construção de políticas públicas tem sido analisado como um fator importante, e, por vezes, determinante, pela literatura de políticas públicas (SELLERS, LINDSTRÖM e BAE, 2020) e de movimentos sociais e participação (AVRITZER, 2008; FUNG e WRIGHT, 2003; MIRAFTAB, 2004; CORNWALL e COELHO, 2007; CATHCART, 1980; GOHN, 2011). Apesar da centralidade que esses estudos apontam em relação ao protagonismo inicial no impulsionamento do que estamos chamando de trajetórias de institucionalização, nos nossos casos, essa variação não impacta diretamente na abrangência ou limitação da institucionalização e dos efeitos do Juventude Viva e do Cultura Viva. Assim, tentaremos iluminar, a partir de dois casos que variam em uma característica central segundo o campo, como a institucionalização de determinados programas pode ser limitada por fatores relacionados a características estruturais ainda não analisadas pela teoria e que compõem o *status quo* hermético à mudança de determinados setores. O *status quo* hermético será definido com maior precisão no capítulo teórico, mas se refere a configurações setoriais que operam de modo fechado e resistente a mudanças, e, conseqüentemente, limitam a institucionalização de programas que funcionam de modo incompatível com suas características estruturais. Nesta definição, as dimensões constitutivas do *status quo* setorial hermético são i) paradigma e estrutura da política e ii) atores e interesses. Já as dimensões que incidem sobre as condições favoráveis à sua continuidade ou mudança são iii) arena pública e iv) fatores conjunturais.

Esta introdução busca apresentar brevemente o Plano Juventude Viva e o Programa Cultura Viva, os aspectos mais relevantes da comparação e as contribuições que esse exercício comparativo pode trazer para o debate. Além disso, serão apresentadas as escolhas metodológicas desta pesquisa e a estrutura da dissertação.

Juventude Viva e Cultura Viva: as periferias na agenda institucional

As duas trajetórias serão detalhadas em outros capítulos, mas é importante realizar uma breve contextualização dos programas a fim de tornar mais explícitos nossos objetivos e

contribuições. O primeiro dos casos, o Plano de Prevenção à Violência contra a Juventude Negra – Plano Juventude Viva, foi lançado em 2012 pela Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), por meio da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), em conjunto com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). O plano tinha um desenho transversal e intersetorial e foi implementado com foco nos municípios com os maiores índices de violência contra a juventude negra. O processo de institucionalização do Juventude Viva remete às articulações do movimento de juventude negra, um movimento social com recorte racial e geracional que atuou dentro e fora das estruturas institucionais para fazer suas reivindicações e pressões por uma política pública de combate aos homicídios de jovens negros.

Nessa trajetória, destacam-se as interações e pontos de acesso que foram construídos pelo movimento dentro da Secretaria Nacional de Juventude e de suas instâncias participativas, como o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) e as Conferências Nacionais de Juventude (CNJ), além das articulações feitas em outros espaços, como fóruns do governo federal. O principal objetivo do plano era a prevenir a violência contra jovens negros e reduzir a vulnerabilidade desse grupo, temática até então deficitária de políticas públicas tanto na área de juventude quanto na área de igualdade racial. O Juventude Viva também inovou ao ser formulado e implementado a partir da articulação entre onze ministérios que se comprometeram a priorizar jovens negros em ações e programas já existentes. A intersetorialidade do PJV, apesar de inovadora, dificulta a obtenção de dados orçamentários sobre o programa, já que os recursos estavam diluídos em diversas ações das pastas envolvidas e nem mesmo os gestores responsáveis têm essa informação precisa. Por isso, embora a dimensão orçamentária seja central na análise de políticas públicas e de seus efeitos, esta pesquisa não trabalhará com esses dados.

Já o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva foi criado em 2004 pelo Ministério da Cultura (MinC) dentro de um objetivo maior de construção de uma política de fomento à diversidade cultural, diferente do modelo até então predominante que acabava por financiar as linguagens culturais com maior apelo mercadológico (MEDEIROS, 2013). O programa é resultado da articulação de burocratas dentro do Ministério que defenderam a importância da criação de parcerias com organizações já existentes em contraposição a outro plano de construir centros culturais em territórios vulnerabilizados.

Através do Cultura Viva, grupos culturais de todo o país foram conveniados com o Estado como pontos de cultura².

O PCV é conhecido por representar uma inovação nas políticas culturais de Estado, na contramão dos incentivos fiscais que prevaleciam no setor (SANTINI, 2017), e por fortalecer grupos culturais de diversos territórios, incentivando e reconhecendo “o Brasil de baixo para cima” (TURINO, 2009). Apesar de ter sido gerado dentro do Estado, ou “de cima para baixo”, seu desenho institucional possibilitou a participação da sociedade civil em diversas arenas e a criação de uma rede de organizações, a rede dos pontos de cultura (DEL CLARO, 2013). Apesar de se autoidentificar como um movimento social, ela é aqui compreendida como uma rede movimentalista³ e os motivos para isso serão explicados mais adiante. Os dados orçamentários sobre o Cultura Viva estão disponíveis e serão rapidamente apresentados no capítulo empírico sobre o programa. Porém, dada a indisponibilidade de informações precisas sobre o orçamento do PJV, essa dimensão não será analisada na comparação dos dois programas.

Conforme Marques (2013a, p. 24), “estudar políticas é analisar por que e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam”. Essa ação estatal é orientada à solução de determinados problemas ou ao redirecionamento de tendências e ações (JANNUZZI, 2014). O campo das políticas públicas é multidisciplinar e profundamente influenciado pelas chamadas Teorias do Estado — o marxismo, a teoria das elites, o pluralismo e o neoinstitucionalismo, embora este último se aproxime mais de uma corrente contemporânea em desenvolvimento do que de uma teoria — que conceituam a natureza do Estado e os elementos explicativos de seu funcionamento.

As políticas públicas têm sido compreendidas a partir de uma perspectiva cada vez mais politizada e parte significativa dessa compreensão mais complexa advém do neoinstitucionalismo histórico, campo em que se inserem as discussões em torno de processos de institucionalização. É fundamental atentar aos ambientes institucionais nos quais ocorre a produção de políticas públicas e ao papel desempenhado pelos atores que influenciam nesse

² O uso da terminologia “pontos de cultura”, com as iniciais minúsculas, se refere aos grupos culturais contemplados pelo programa, que passaram a ser identificados como pontos de cultura. O uso da expressão “Pontos de Cultura”, com as iniciais maiúsculas, diz respeito ao nome próprio de uma ação oficial do PCV.

³ Apesar da chamada Rede dos Pontos de Cultura se autocompreender enquanto um movimento social, existem diversas discussões a respeito de como esse ator coletivo pode ser melhor caracterizado. Do ponto de vista da nossa contribuição analítica, os pontos de cultura poderiam ser compreendidos como uma rede, um movimento social ou um conjunto de organizações da sociedade civil. Como não é foco desta pesquisa defender uma nomeação específica para esse grupo, o que demandaria outro trabalho empírico e teórico, a organização coletiva dos pontos de cultura será aqui compreendida como uma rede movimentalista.

processo. Esses atores compõem as redes do tecido relacional do Estado e podem ser técnicos, burocratas, gestores, contratantes e demandantes de determinadas políticas (MARQUES, 2006, p. 22). Nossa observação trata mais precisamente de trajetórias de institucionalização de programas, que são diferentes de políticas. Os programas podem ser compreendidos como as soluções e instrumentos direcionados à resolução de problemas e à operacionalização das políticas públicas. Além dos programas, há outras formas de operacionalização dos objetivos de políticas mais amplas, como os planos, que são diretrizes gerais que orientam a implementação de programas e políticas públicas (JANNUZZI, 2014; LASSANCE, 2021).

Na nomenclatura oficial, o Cultura Viva é um programa — embora tenha se tornado oficialmente uma política nacional de cultura com a aprovação da Lei Cultura Viva em 2014 —, e o Juventude Viva um plano formado por uma série de diretrizes que orientavam os programas e ações que integravam a iniciativa. Mas para além disso, o Juventude Viva possuía algumas ações próprias e é lido por determinados gestores e atores sociais como um programa. Apesar das diferenças em termos de nomenclatura oficial, ambas as trajetórias são compreendidas neste trabalho como processos de institucionalização de programas que fazem parte de políticas de juventude e igualdade racial, no caso do PJV, e de cultura, no caso do PCV. Isso faz diferença do ponto de vista analítico porque permite observar as possíveis implicações desses dois programas em suas respectivas áreas de políticas públicas.

As trajetórias de institucionalização do Juventude Viva e do Cultura Viva resultaram em programas voltados às periferias. Esse é um ponto relevante para a pesquisa, uma vez que é reconhecida a insuficiência de políticas públicas voltadas a esses territórios e populações historicamente vulnerabilizadas e que os atores sociais envolvidos nesses processos representam interesses de setores marginalizados e têm pouca influência nas dinâmicas mais tradicionais de incidência na produção de políticas. Os movimentos e representantes desses grupos também ocupam posições periféricas nas políticas públicas, com poucos recursos e acesso aos espaços de tomada de decisão, o que acrescenta empecilhos para a institucionalização de suas demandas e torna ainda mais emblemático o fato de que a construção desses programas foi possível.

Existem diversos trabalhos que discutem as dimensões objetivas e subjetivas da formação das periferias urbanas, dos sujeitos periféricos e de ações coletivas protagonizadas por esses sujeitos e grupos (SADER, 1988; TELLES, 2006; ALMEIDA, D'ANDREA e DE LUCCA, 2008; KOWARICK, 2000; ROSA, 2009; D'ANDREA, 2013; MARQUES, 2015), mas aqui a noção de periferias remete a dois planos. Em primeiro lugar, ao plano da própria

implementação dos programas, fazendo referência aos territórios beneficiados por eles, localizados geograficamente nas margens das cidades — a implementação é focada majoritariamente em territórios urbanos, mas também em áreas rurais ou de povos e comunidades tradicionais, no caso do Cultura Viva — e frequentemente marcados pela vulnerabilidade socioeconômica, pela falta de equipamentos culturais e de acesso à cultura⁴ e por altos índices de violência⁵.

Em segundo lugar, a utilização do termo remete ao vocabulário dos atores, ou seja, é uma categoria nativa: os gestores e movimentos envolvidos nos dois programas os analisam em documentos e falas como programas voltados às periferias. Sendo assim, mediante a invocação da categoria nativa “periferias”, os atores do PJV e do PCV conferem significado aos programas e à sua própria atuação, tendo em vista que se apresentam enquanto ativistas, militantes, defensores e representantes de populações e territórios periféricos. A utilização dos termos “periféricos” ou “periferias” busca, desse modo, remeter à posição ocupada nos espaços políticos pelos atores sociais envolvidos nos dois processos e, também, ao significado atribuído por esses atores à sua própria atuação. O termo também é importante na medida em que sua utilização metafórica permite compreender como as pautas e atores vinculados ao Juventude Viva e ao Cultura Viva eram periféricos nos setores de políticas públicas dos quais dependiam e continuaram periféricos após a institucionalização dos programas. Somente uma institucionalização ampla, que conforme nossa argumentação, dependeria de uma reforma setorial abrangente capaz de transformar o *status quo* hermético, permitiria, de fato, colocar essas demandas e interesses ao centro da agenda de políticas públicas.

A análise das duas trajetórias foca principalmente nas interações socioestatais que ocorreram em nível de governo federal, mas nos atentaremos também à chegada do PJV e do PCV na cidade de São Paulo, a fim de iluminar como algumas das limitações e entraves ao desenvolvimento dos programas são os mesmos em diferentes tempos e escalas e como se dá a implementação nos territórios envolvendo atores que foram centrais em todo o processo de institucionalização. Ambos foram implementados em São Paulo a partir de 2013, na gestão do prefeito Fernando Haddad, do Partido dos Trabalhadores (PT). A implementação municipal coincide com os últimos anos do PT na gestão federal, permitindo observar um período no qual houve um alinhamento político-partidário entre os dois níveis, o que, em teoria, facilitaria a

⁴ Conforme aponta o Sistema de Informações e Indicadores Culturais (SIIC) 2007-2018, produzido pelo IBGE (2019), a desigualdade de acesso à cultura afeta principalmente populações com menos recursos, que com frequência se localizam nos territórios periféricos.

⁵ Conforme o Atlas da Violência de 2020, os índices de homicídios revelam que os jovens negros do gênero masculino e residentes das periferias são os mais vitimizados (CERQUEIRA *et al.*, 2020).

implementação dos programas. Além disso, embora o Cultura Viva possa ser implementado pelo governo federal, estados ou municípios, o Juventude Viva depende da adesão dos estados e principalmente dos municípios. Por isso, para conseguir examinar as trajetórias de forma integral, contemplando o nível analiticamente relevante da implementação, nossa observação se dará em escala multinível. Tendo em vista que o ano de 2016 marca o fim dessa gestão municipal e o fim da gestão petista no governo federal, com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, o recorte desta pesquisa contempla o período entre 2004 e 2016.

Do ponto de vista empírico, reconstruir essas trajetórias se mostra importante também para o aprimoramento do conhecimento sobre os dois programas. A partir de uma certa distância temporal dos acontecimentos, essa reconstrução permite a observação de consequências de médio prazo que ambos produziram nas discussões sobre seus respectivos temas na esfera pública e no Estado. Além disso, ao menos no escopo do que foi encontrado, esses processos ainda não foram explorados a partir das lentes da institucionalização. Nesse sentido, tentaremos explicitar e compreender os modos pelos quais os atores sociais envolvidos no Juventude Viva e no Cultura Viva buscaram transformar suas demandas, interesses e agendas em políticas públicas e as disputas que permearam esses processos e resultaram em trajetórias de institucionalização limitadas.

Apesar de já descritos anteriormente por outros estudos, o trabalho realizado nesta pesquisa permite o aperfeiçoamento do conhecimento existente sobre a institucionalização do Plano Juventude Viva e do Programa Cultura Viva, principalmente no que se refere às interações socioestatais e aos conflitos e disputas que permearam essas interações, e permite também uma outra compreensão desses processos. Isso porque a perspectiva relacional que conduz este estudo complexifica a análise dos programas para além de constatações comuns na literatura empírica, como a de que houve cooptação desses movimentos ou de que seus repertórios de interação se restringiam ao Poder Executivo. Essas contribuições serão explicitadas mais adiante.

A comparação: semelhanças, diferenças e principais diálogos teóricos

A análise das trajetórias do Juventude Viva e do Cultura Viva traz contribuições importantes para o desenvolvimento da literatura ao (i) evidenciar como processos de institucionalização com configurações distintas podem ser limitados por fatores relacionados às características estruturais dos setores de políticas públicas, dimensão até então não prevista no debate sobre institucionalização; (ii) demonstrar como alguns conflitos entre atores estatais

e movimentistas estão relacionados a essas limitações e entraves estruturais e às tentativas de superá-los; (iii) evidenciar a importância das IPs como lócus da institucionalização e articulação de encaixes, não apenas como resultados desses processos; (iv) contestar proposições dos campos de estudos de movimentos e de participação que supõem maior vantagem aos interesses dos atores sociais quando sua interação com o Estado acontece em um fluxo *bottom-up*; (v) atestar os ganhos analíticos de uma ênfase intensamente processual na reconstrução de casos a partir do foco nas *trajetórias* de institucionalização. Além disso, a análise também possibilita diálogos, revisão crítica e sofisticação do conhecimento empírico sobre os dois programas.

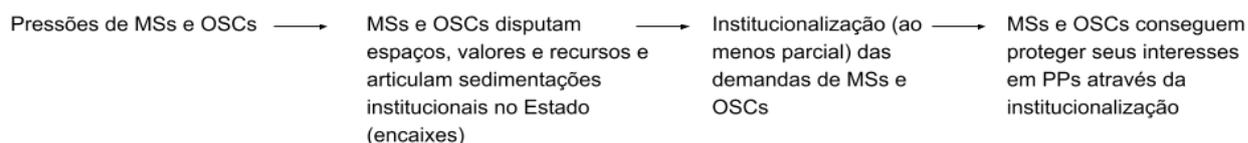
Como será demonstrado no capítulo teórico, a discussão sobre institucionalização parte de uma perspectiva radicalmente relacional e do pressuposto de que as relações entre atores estatais e sociais são mutuamente constitutivas do Estado e da sociedade civil. As capacidades desses atores são produzidas a partir de suas interações, conflitos e disputas. Para além de atentar, através do pressuposto da mútua constituição, às ações e transformações que ocorrem nos movimentos, a literatura enfatiza também as transformações que ocorrem no Estado durante os processos de institucionalização. Essas transformações estão relacionadas à construção de capacidades estatais, a mudanças nas categorias utilizadas e na legibilidade do mundo social pelo Estado, a novas composições dos atores que ocupam cargos oficiais e a novos programas que são formulados e implementados (SZWAKO e GURZA LAVALLE, 2019). No decorrer da análise das duas trajetórias de institucionalização, esta pesquisa procura observar transformações no Estado e nos atores sociais que resultam das interações entre ambos na construção do PJV e do PCV.

A análise será realizada a partir da abordagem dos encaixes e domínios de agência. Ambos os conceitos serão especificados no capítulo teórico, mas, resumidamente, os encaixes são pontos de acesso ou sedimentações institucionais que resultam de interações socioestatais e variam horizontalmente — nas diversas formas que assumem, como programas, instrumentos, cargos, etc — e verticalmente — nos níveis de autoridade em que funcionam. Já os domínios de agência são configurações de encaixes de médio alcance que operam a seletividade do Estado a favor de determinados atores sociais (GURZA LAVALLE *et al.*, 2019). Os estudos orientados por essa abordagem são perpassados por expectativas a respeito de como ocorrem os processos de institucionalização que podem ser considerados bem-sucedidos. A maioria das análises observam casos de institucionalização que resultaram em configurações favoráveis aos interesses dos atores sociais. Embora esses casos sejam examinados com maior frequência, não

há um pressuposto de que todos os processos de institucionalização são caracterizados por trajetórias incrementais e bem-sucedidas.

Ainda que a literatura não descarte a possibilidade de trajetórias de institucionalização que não resultam em configurações favoráveis aos atores sociais, de modo geral e simplificado, os processos estudados têm sido compreendidos de uma maneira quase incremental do ponto de vista da evolução do fenômeno e do grau de institucionalização da política. Geralmente há um entendimento de que essa trajetória se inicia nas pressões protagonizadas por movimentos sociais (MSs) e organizações da sociedade civil (OSCs), que disputam espaços, valores e recursos na estrutura estatal e a partir disso produzem sedimentações institucionais — encaixes — na tentativa de operar a seletividade do Estado a seu favor e de garantir seus interesses em políticas públicas (PPs), institucionalizando, ao menos parcialmente, suas demandas. Quando esses encaixes estão dispostos de modo articulado em uma configuração com variedade e diversidade de sedimentações, há um domínio de agência. Essa trajetória usualmente examinada está resumida na Figura 1.

Figura 1. Trajetória padrão de processos de institucionalização bem-sucedidos



Fonte: Elaboração própria.

Apesar da ênfase correta nos processos, é possível dizer que, indiretamente, há uma expectativa teórica segundo a qual trajetórias de institucionalização bem-sucedidas ocorrem em uma dinâmica que pode ser compreendida como linear ou incremental: das pressões dos atores à sedimentação de seus interesses em encaixes e eventualmente em um domínio de agência. Desse modo, o campo observa principalmente processos de institucionalização que poderiam ser considerados bem-sucedidos do ponto de vista das políticas construídas e das transformações que ocorrem nos movimentos e no Estado a partir dessas interações. Esse seria um caso padrão de trajetória de institucionalização. O caso padrão se refere necessariamente a uma trajetória de institucionalização bem-sucedida, porém, faz-se importante enfatizar novamente que a literatura não considera que todos os casos são bem-sucedidos.

Esse debate também pressupõe que quanto mais elevados os níveis de autoridade nos quais os encaixes são construídos ou, em outras palavras, quanto mais amplos forem os processos de institucionalização, mais amplos também serão seus alcances e efeitos. Assim, a construção de sedimentações institucionais — altimetria dos encaixes — nos níveis mais elevados de autoridade tenderia a resultar em maiores garantias dos interesses dos atores sociais envolvidos. Ou seja, a abrangência da institucionalização guarda alguma semelhança com os efeitos produzidos nesse processo e a altimetria dos encaixes protegeria os interesses dos atores das contingências políticas, produzindo efeitos estruturantes nos casos de algumas políticas públicas (GURZA LAVALLE *et al.*, 2019; CARLOS, 2021; SANCHEZ, RODRIGUES e BRAGA, 2022).

Nossos casos, porém, operam de maneira diferente. As trajetórias do Juventude Viva e do Cultura Viva são compreendidas aqui como processos de institucionalização nos quais os atores sociais conseguiram construir encaixes e reverberar suas demandas em níveis hierarquicamente elevados da estrutura estatal dos setores de juventude, igualdade racial e cultura, com configurações de encaixes que não são restritas ao governo federal, mas também capilarizadas em estados e municípios. Porém, apesar dos diversos encaixes articulados nos níveis mais elevados de autoridade das áreas responsáveis pelos programas, os alcances e efeitos dos processos de institucionalização foram bastante limitados e não houve a construção de um domínio de agência em nenhum dos dois casos. Essa limitação dos efeitos do PJV e do PCV se evidencia principalmente quando são observados os objetivos iniciais declarados nos dois programas.

Esta pesquisa procura rediscutir as expectativas da literatura sobre o desenvolvimento de trajetórias de institucionalização através da produção de caracterizações mais sofisticadas que trazem para o primeiro plano a investigação de processos que não seguem essa lógica ou sequência mais usual. As trajetórias do PJV e do PCV são limitadas por características estruturais dos setores de políticas públicas que impedem a configuração de um domínio de agência mesmo em conjunturas altamente propícias e diante de encaixes diversos com variação horizontal e vertical. Embora diversos estudos sobre participação e políticas públicas enfatizem a importância da dimensão setorial na estruturação das políticas e nas interações socioestatais (MARTELLI, TONELLA e COELHO, 2021; CÔRTEZ, 2005; ARRETCHE, 2002, 2004), pode-se dizer que na literatura sobre institucionalização, a importância dos setores ainda é um ponto subdesenvolvido. Assim, os dois casos desviam do caso padrão resumido na Figura 1.

Destarte, a principal contribuição teórica deste estudo advém de uma análise aprofundada de casos que desviam do padrão e podem ser considerados institucionalizações limitadas com efeitos também limitados. O exame das trajetórias do PJV e do PCV possibilita refletir sobre outros desenvolvimentos processuais possíveis das trajetórias de institucionalização, que hoje estão subteorizados e estão relacionados a uma dimensão que até então escapa da literatura: as limitações em processos de institucionalização associadas às características estruturais da política setorial.

Com os programas e o que consideramos uma trajetória padrão de institucionalização devidamente apresentados, podemos avançar em relação aos objetivos e contribuições da pesquisa, que pretende analisar as trajetórias do Juventude Viva e do Cultura Viva a partir dos elementos que as tornam analiticamente equivalentes — a limitação de seus processos de institucionalização derivadas de entraves impostos pelo *status quo* setorial hermético —, de suas semelhanças e diferenças, com foco nas interações socioestatais e nos conflitos que ocorreram durante esses processos. A seguir, serão destacadas as principais semelhanças e diferenças entre os casos e o que essas aproximações e distanciamentos significam do ponto de vista da literatura.

A partir dos acúmulos do campo, a institucionalização de programas como o PJV e o PCV pareceria, teoricamente, improvável. Além dos movimentos em questão não possuírem interações anteriores com o Estado, praticamente não há histórico de capacidades estatais ou legados de políticas nesses setores. Pelo contrário, trata-se de áreas pouco consolidadas nas quais os atores do Estado e da sociedade disputam novas categorias e a própria existência de políticas públicas dos setores de juventude, igualdade racial e cultura. Há uma disputa que passa pelo reconhecimento desses problemas, por novos enquadramentos e categorias (SZWAKO e GURZA LAVALLE, 2019).

Ou seja, ambos os programas envolvem atores que não possuíam históricos ou legados anteriores de interação com o Estado ou com as instituições, e o próprio Estado não possuía legados ou capacidades de produção de políticas públicas voltadas a esses grupos e territórios. Sabendo que os legados e capacidades estatais condicionam a ação dos atores sociais e a participação dos mesmos em processos de construção de políticas públicas (SKOCPOL e FINEGOLD, 1982; MARTELLI, ALMEIDA e COELHO, 2022), esses fatores podem ser compreendidos como potenciais dificultadores da institucionalização. Ainda assim, os dois programas foram concebidos e os atores sociais foram capazes de influenciar na formulação, reformulação e implementação do PJV e do PCV.

Desse modo, os dois casos são analiticamente relevantes na medida em que não apenas somam aos acúmulos do campo, como também permitem iluminar avanços e limitações de processos de institucionalização que poderiam ser considerados inicialmente improváveis. Explorar as trajetórias do Juventude Viva e do Cultura Viva também permite compreender melhor processos de institucionalização que apesar de pouco prováveis, dão origem a programas de relativa importância dentro de seus respectivos setores, ainda que os alcances desses programas possam ser questionados. Além disso, focar em programas relacionados às periferias e às demandas de atores que ocupam posições periféricas no sistema político e nas políticas públicas pode trazer benefícios para pensar fatores que facilitam ou dificultam o acesso e a influência de atores com poucos recursos políticos dentro das instituições.

O Juventude Viva e o Cultura Viva são inovadores em relação ao setor de política em que estão inseridos e isso também tem implicações importantes. O Juventude Viva foi o primeiro programa voltado à pauta da mortalidade da juventude negra, que representa a maior parte das vítimas de homicídios do país. Já o Cultura Viva foi o primeiro programa de reconhecimento da cultura comunitária e territorial, em contraposição às políticas de incentivo fiscal que predominavam até então no governo federal. Essa inovação também significa que ambos foram construídos desde o princípio com papel importante de atores da sociedade civil e das burocracias estatais, já que não havia antecedentes consolidados na administração pública federal e as experiências similares anteriores ocorreram em outras escalas ou âmbitos de ação. Assim, a inovação implicou também em maior abertura para a participação e influência dos interesses dos atores envolvidos. No decorrer de suas trajetórias, uma vez que a estrutura dos dois programas foi sendo construída sem precedentes e com grande centralidade para a incidência de atores da sociedade civil relacionados a essas demandas históricas, poder-se-ia esperar que ambos operassem como casos positivos de favorecimento aos interesses desses atores, o que não ocorreu.

O PJV e o PCV promoveram, desde o início, uma *ampla arquitetura participativa* que deu centralidade aos atores da sociedade civil. Essa arquitetura também se refere às Instituições Participativas, mas não está restrita a elas. Os atores dos movimentos e das organizações envolvidas nos dois casos tiveram importância significativa nas fases iniciais de construção e na posterior implementação dos programas, seja em nível federal influenciando nas decisões, seja em nível local, participando e cogendo a implementação na prática dos territórios.

Durante as trajetórias, algumas IPs desempenham papéis centrais na formulação, reformulação e definição dos critérios de implementação, gestão, acompanhamento e avaliação

dos programas, o que também ampliou o espaço para a influência dos atores sociais que nelas atuavam. Nos dois casos, as interações socioestatais e a influência da sociedade civil passaram por uma estrutura participativa que condicionou o comportamento dos atores ao mesmo tempo em que foi produzida por eles. Uma parte dessa arquitetura já existia previamente, como os conselhos e conferências setoriais, e a outra parte foi criada a partir dos programas e das interações socioestatais. Considerando que os atores sociais têm condições diferentes e desiguais de interação e agência (ABERS, SILVA e TATAGIBA, 2018), essas IPs foram importantes ao permitir que os movimentos e organizações envolvidas, que antes ocupavam posições periféricas e com pouco acesso ao sistema político e às políticas públicas, pudessem participar e influenciar no processo decisório e de institucionalização dos programas.

Nos estudos sobre institucionalização, as IPs têm sido frequentemente analisadas como resultados de interações socioestatais — encaixes —, e há menor atenção a como essas instituições podem ser importantes para a produção da institucionalização ou para a estruturação de programas, políticas públicas e até mesmo de setores de políticas (ALMEIDA, MARTELLI e COELHO, 2021), como ocorreu no PJV e no PCV. A partir do exame aprofundado de dois processos nos quais esses espaços são centrais, será possível contribuir com o campo da participação ao demonstrar a utilização das IPs pelos atores sociais para a reverberação de suas demandas, evidenciando como esses espaços são lócus da institucionalização.

A participação dos atores sociais no PJV e no PCV ocorre em outros espaços e momentos além das IPs, como na implementação territorial, que será analisada como parte do processo. A observação da implementação também nos permitirá contribuir com a literatura de institucionalização, que ainda não se dedicou de forma enfática à implementação das políticas e tem examinado mais frequentemente casos de institucionalização nos quais os encaixes remetem às fases de agenda e formulação (SANCHEZ, RODRIGUES e BRAGA, 2022).

Nos dois casos a implementação por atores da sociedade civil faz parte do desenho e estrutura dos programas e será observada de modo a analisar o que ocorre quando atores que antes reivindicavam e pressionavam o Estado com suas demandas se tornam parte do quadro de formuladores e gestores dos programas e de suas implementações. A implementação e cogestão no território é aqui compreendida como outro nível do processo de institucionalização, e não como uma etapa diferente. Observar as trajetórias do Juventude Viva e do Cultura Viva de modo mais abrangente, o que será realizado também a partir da observação dos programas no município de São Paulo, permitirá a visualização e a compreensão de limitações, entraves e

conflitos que ocorrem nas interações socioestatais do nível local e exprimem os limites impostos pelo *status quo* hermético às mudanças almejadas por esses programas.

A literatura de institucionalização e as outras com as quais dialogamos — de políticas públicas, movimentos sociais e participação — assumem que os atores sociais são importantes no processo de produção das políticas públicas. Nossos casos possuem características que, de acordo com os acúmulos do campo, caminham no sentido do favorecimento dos interesses sociais. Em ambos os programas, os atores movimentalistas construíram pontos de acesso em níveis elevados de autoridade do governo federal — ministérios, secretarias e Poder Legislativo. O PJV e o PCV também contaram com uma estrutura participativa ampla e com a participação de atores sociais em diferentes momentos da sua construção e gestão. Por isso, seria plausível esperar que essa centralidade dos atores aumentasse também a possibilidade de eles beneficiarem e/ou protegerem seus interesses.

A ênfase na importância dos atores sociais em processos de construção de políticas públicas é acompanhada de expectativas teóricas explícitas ou implícitas de que os processos de interações socioestatais e seus efeitos variam consideravelmente quando são conduzidos com protagonismo da sociedade ou quando são conduzidos inicialmente pelo Estado. Conforme a breve apresentação dos casos, enquanto o PJV teve um movimento social como principal condutor inicial da demanda pelo plano, o PCV foi conduzido no início principalmente por atores estatais e deu origem a uma rede movimentalista. De acordo com as expectativas da literatura, seria contraintuitivo que trajetórias de institucionalização conduzidas inicialmente pelo movimento social ou por atores do Estado tivessem resultados semelhantes em termos de institucionalização e de limites em seus efeitos.

A diferença no principal ator que conduz inicialmente a trajetória, em conjunto com as outras variações que serão elencadas a seguir, permite observar de dois modos como em alguns programas há limitações nos processos de institucionalização que não foram identificadas e trabalhadas pelo campo teórico. Assim, esta pesquisa pretende contribuir com o debate sobre institucionalização e outras literaturas que operam em sua interface ao demonstrar como a institucionalização de demandas de movimentos e organizações sociais pode ser afetada por fatores relacionados às configurações estruturais dos setores de políticas públicas que impõem um limite aos alcances dos atores movimentalistas mesmo em condições propícias e em casos que variam em dimensões que seriam determinantes de acordo com o acúmulo teórico.

Embora a literatura de institucionalização ressalte que os atores estatais e societários são mutuamente constituídos durante os processos de interação, podemos dizer que a dinâmica da

institucionalização de uma política pública pode ter como principal condutor inicial atores do Estado — *policy makes politics*, como a literatura de políticas públicas (LOWI, 1964; 1972) costuma explorar — ou da sociedade civil — *politics makes policy*, como é o caso dos estudos sobre institucionalização (GURZA LAVALLE *et al.*, 2019) e movimentos sociais (MCADAM, TARROW e TILLY, 2001; CARLOS, DOWBOR e ALBUQUERQUE, 2021; GIUNI, 1998). No PJV, predomina a influência da *politics* na *policy*, enquanto no PCV prevalece a influência da *policy* sobre a *politics*, distintas possibilidades já apontadas pelo argumento neoinstitucionalista (LOWI, 1964; SKOCPOL, 1992).

É importante enfatizar que, conforme será detalhado no capítulo teórico, a discussão neoinstitucionalista sobre a influência da *policy* sobre a *politics* surgiu com a pretensão de corrigir uma distorção no debate teórico que privilegiava análises sociocentradas e a observação da influência dos atores sociais na política e nas políticas públicas. Desse modo, a proposição foi formulada em um nível de abstração maior, e será utilizada nesta análise para traduzir a dinâmica predominante nas trajetórias de institucionalização observadas. Embora os atores estatais e sociais sejam mutuamente constituídos, essa diferenciação se mostra importante para explicitar uma divergência central entre o PJV e o PCV.

No que se refere aos trabalhos que têm analisado processos de institucionalização, ainda que exista o pressuposto da mútua constituição, percebe-se que casos nos quais os principais condutores iniciais do processo de institucionalização são atores do Estado, como o Cultura Viva, não estão contemplados pelo padrão de trajetórias exposto nas páginas anteriores. Casos como o PCV não estão contemplados não porque não possam ser analisados pelas lentes da institucionalização, mas porque a literatura não tem se debruçado sobre essa outra dinâmica de trajetória, na qual predomina a influência da *policy* sobre a *politics*.

A variação no ator principal da condução inicial de cada programa leva a outra questão analiticamente relevante para o debate sobre institucionalização: se entendemos que a hierarquia na qual os encaixes são construídos é resultado do avanço das pressões dos atores sociais, torna-se ainda mais relevante examinar processos de institucionalização iniciados em espaços hierarquicamente superiores, em trajetórias impulsionadas de cima para baixo e com protagonismo da burocracia estatal, mas que ainda assim, têm limites em seus alcances e efeitos. Isso porque, considerando que o Estado possui maior capacidade de alterar as características estruturais dos setores em comparação aos atores sociais, a possibilidade de mudança no *status quo* hermético poderia ser maior em processos nos quais a *policy* antecede a *politics* em uma dinâmica *top-down*. Apesar dessa variação, as trajetórias do PJV e do PCV são

analiticamente equivalentes em termos de limitações que impedem a articulação de um domínio de agência.

A proposição neoinstitucionalista sobre a influência da *policy* na *politics* e vice-versa é amplamente disseminada, mas segundo os debates de movimentos sociais e participação, a diferença no fluxo ou dinâmica da institucionalização é uma variação que produz consequências importantes. Desse modo, também dialogaremos com essas literaturas ao demonstrar como em casos nos quais há entraves estruturais que impedem o avanço dos interesses sociais, não faz diferença que o processo seja inicialmente protagonizado por atores movimentalistas ou estatais.

Apesar de alguns autores proporem a categoria de movimentos sociais *top-down* (SIMONS, 1991), a literatura de movimentos parte com frequência de um pressuposto, não só teórico, mas por vezes também normativo, de que os movimentos sociais são constituídos de baixo para cima, ou possuem uma característica *outside the system*, e que quando isso não acontece, a autonomia desses atores e suas ações são enfraquecidas (CATHCART, 1980; GOHN, 2011). Esse debate não raramente enfatiza como características essenciais dos movimentos sociais e atores coletivos a autodeterminação e a independência do Estado, e, conseqüentemente, um fluxo *bottom-up* de atuação. Por isso, podemos dizer que há uma expectativa segundo a qual processos de institucionalização conduzidos inicialmente pelo Estado possuem menor capacidade de mobilização em comparação a processos impulsionados pelos movimentos. De modo contraintuitivo, se há características estruturais na forma de um *status quo* hermético à mudança que dificilmente são alteradas, seria razoável esperar que quando o protagonismo inicial da trajetória de institucionalização remete ao Estado, como no PCV, haveria maiores chances de alterar essas características. Comparar trajetórias com protagonismo inicial dos movimentos em um caso e do Estado em outro permite questionar essa expectativa, além de explorar empiricamente a possibilidade de que a própria política pública dê origem a um movimento ou rede movimentalista, como no Programa Cultura Viva.

O campo de estudos da participação também diferencia frequentemente em termos de efetividade os espaços participativos que são criados de baixo para cima, ou seja, aqueles construídos e protagonizados pela sociedade civil, de espaços que tem sua origem no Estado, em um movimento de cima para baixo (AVRITZER, 2008; FUNG e WRIGHT, 2003). Ou, nos termos da literatura internacional, o debate diferencia o potencial da ação da sociedade civil em “*invented spaces*” e “*invited spaces*” (MIRAFTAB, 2004; CORNWALL e COELHO, 2007). Nossos casos, porém, envolvem IPs dos dois tipos, ou seja, espaços participativos que foram

construídos a partir das demandas do movimento de juventude negra e da rede movimentalista de pontos de cultura, e espaços que já existiam antes das duas trajetórias como resultados de processos de interações socioestatais anteriores. Embora os atores sociais em questão tenham “inventado” alguns espaços e sido convidados a participar de outros, as trajetórias do PJV e do PCV não confirmam a expectativa de que os primeiros teriam maior capacidade de potencializar os interesses desses mesmos atores.

A variação no principal ator da condução inicial das trajetórias também se mostra relevante ao olhar para a implementação, pois é esperado que os atores da condução inicial dos programas tenham mais condições de fazer da implementação uma etapa favorável e vantajosa aos seus interesses. Ou seja, essa diferença permite observar se há mais vantagem para os interesses dos atores sociais nos casos em que eles são os principais condutores iniciais dessas trajetórias ou quando esse protagonismo é de atores estatais.

Além da variação no condutor inicial do processo de institucionalização, existem outras diferenças entre o PJV e o PCV que serão reconhecidas, explicitadas e analisadas com os cuidados necessários. A primeira e mais visível delas é que se tratam de programas de áreas diferentes. Existe uma variação setorial na institucionalização de políticas públicas e na capacidade de influência dos atores sociais nas instituições participativas e na estrutura estatal (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014; ABERS e ALMEIDA, 2019), e, por isso, essa comparação intersetorial será relevante ao possibilitar a análise de processos de institucionalização que envolvem setores e atores com recursos distintos e que, ainda assim, encontram limitações similares. Apesar da literatura sobre interações socioestatais não argumentar que diferentes atores movimentalistas possuem simetria de poder em processos de institucionalização, analisar as trajetórias do PJV e do PCV ajudará a refletir sobre as potencialidades e os limites da atuação de atores sociais distintos que, em um caso antecedem o programa e, em outro, são produto da institucionalização. Desse modo, será possível analisar se a origem do ator faz diferença no que se refere à sua capacidade de atuação e incidência.

Os estatutos sociais dos problemas na esfera pública também são distintos, pois a violência racial e o genocídio da juventude negra são temas mais sensíveis do que o reconhecimento de grupos culturais territoriais. Além disso, os dois programas não possuem a mesma estrutura, porque apesar de centralizado na SNJ e SEPPIR, o Juventude Viva era um plano interministerial e o Cultura Viva tinha seu planejamento, execução e orçamento concentrados no MinC. O cenário político e o *timing* também variam no que se refere aos momentos centrais de cada programa, porque a trajetória do Cultura Viva começou no início

do primeiro governo Lula e a trajetória do Juventude Viva começou entre o meio e o final do segundo mandato de Lula e se intensificou no primeiro mandato de Dilma Rousseff.

Por fim, há limitações nos alcances e efeitos do PJV e do PCV, mas é preciso enfatizar que os limites desses efeitos são diferentes; enquanto o PCV foi transformado em lei nacional, o PJV não dispõe de nenhum instrumento normativo nesse sentido. Essas e outras diferenças são importantes e reconhecidas, e, por isso, na análise buscaremos explicitar as consequências de tais variações nos alcances e permanências institucionais distintas de cada programa.

As variações entre o PJV e o PCV permitem *insights* importantes no exercício de comparação de casos que desviam do padrão de institucionalização usualmente examinado no campo. Conforme Simmons e Smith (2021), dentre as várias formas de comparar, existem as comparações não controladas, um tipo de comparação que possui estatuto teórico e possibilita comparar processos, relações, significados e outras unidades e dimensões que as comparações controladas muitas vezes não alcançam. Assim como indicado pelos autores, e conforme será explicitado na próxima seção, as variações entre o PJV e o PCV são úteis para compreender melhor a dimensão que interessa prioritariamente a esta pesquisa: as limitações das trajetórias de institucionalização. É central para o nosso argumento identificar limitações que determinam processos de institucionalização mesmo em casos marcados por diferenças importantes. Ou seja, por meio da comparação, tentaremos demonstrar, examinando duas trajetórias distintas, como por vezes os processos de institucionalização e seus efeitos são limitados por fatores até então não identificados pela literatura e que operam mesmo em condições propícias à institucionalização dos interesses e demandas dos atores sociais.

Desse modo, a comparação das trajetórias do PJV e do PCV através de suas semelhanças e diferenças permite a construção de um argumento sobre os fatores que limitam a institucionalização de demandas e interesses de atores sociais, além de outras contribuições para o debate sobre interações socioestatais. Com o propósito de explorar as trajetórias desses programas, será realizada uma análise histórica comparativa que passa principalmente pela reconstrução dos dois processos. As escolhas metodológicas desta reconstrução serão especificadas na próxima seção.

Nota metodológica

Conforme já anunciado, o objetivo central deste trabalho é reconstruir as trajetórias de institucionalização do Plano Juventude Viva e do Programa Cultura Viva de modo a compará-las e a iluminar as questões teóricas a partir da caracterização empírica desses dois processos.

Para isso, a pesquisa é baseada em uma análise histórica comparativa, abordagem que envolve a comparação sistemática de dois ou mais processos históricos com atenção às diversas configurações de cada um e aos seus principais eventos, sequências e temporalidades (FALLETI e MAHONEY, 2015). Nosso foco principal é na reconstrução e descrição aprofundada das trajetórias dos programas, com atenção às suas semelhanças e diferenças e, especialmente, aos obstáculos e entraves que limitaram ambas as institucionalizações.

Entendemos que é preciso avançar teoricamente observando trajetórias equivalentes do ponto de vista analítico — caracterizadas por institucionalização e efeitos limitados — para poder observar e compreender com maior precisão os fatores que explicam esse processo de institucionalização distinto das expectativas da literatura. Porém, conforme já explicitado nas páginas anteriores, algumas diferenças entre os programas também interessam do ponto de vista analítico e trazem contribuições importantes ao debate. A tabela a seguir sistematiza as principais semelhanças e diferenças entre o PJV e o PCV que são analiticamente relevantes para a pesquisa:

Tabela 1 – Semelhanças e diferenças relevantes para a comparação entre o PJV e o PCV

Comparação	Plano Juventude Viva	Programa Cultura Viva
Semelhanças	<ul style="list-style-type: none"> - Caso de institucionalização inicialmente “improvável” de acordo com a literatura; sem legados e capacidades estatais de atuação em políticas voltadas à juventude negra. - Movimento social sem interações anteriores com o Estado. - Trajetória de institucionalização com articulação de encaixes no nível horizontal e vertical dos setores responsáveis pela coordenação do programa, mas com limites em seus efeitos e alcances, sem constituir um domínio de agência. - Importância das IPs para a institucionalização do programa. - Os atores sociais que incidiram sobre a formulação do programa também fazem parte da sua implementação e gestão. 	<ul style="list-style-type: none"> - Caso de institucionalização inicialmente “improvável” de acordo com a literatura; sem legados e capacidades estatais de atuação em políticas públicas de cultura a nível federal. - Grupos culturais sem interações anteriores com o Estado na produção de políticas. - Trajetória de institucionalização caracterizada por encaixes articulados no nível horizontal e vertical, mas com limites em seus efeitos e alcances, sem constituir um domínio de agência. - Importância das IPs para a institucionalização do programa. - Os atores sociais atuam na cogestão do programa.
Diferenças	<ul style="list-style-type: none"> - O principal condutor inicial do processo de institucionalização é um movimento social. - O movimento de juventude negra precede o programa. - O programa foi construído a partir de uma dinâmica <i>bottom-up</i>. - Programa intersetorial e transversal. - Não dispõe de instrumentos legislativos. - Foi descontinuado após 2016. - A violência racial relacionada à mortalidade da juventude negra envolve questões historicamente sensíveis e com pouca permeabilidade no Estado e na esfera pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - O principal condutor inicial do processo de institucionalização são atores do Estado. - A rede movimentalista dos pontos de cultura foi produzida através do programa. - O programa foi construído a partir de uma dinâmica <i>top-down</i>. - Programa centralizado no MinC. - Foi transformado em lei em 2014. - Não foi completamente descontinuado após 2016. - A cultura e o reconhecimento de grupos culturais territoriais são mais facilmente discutidos no Estado e na esfera pública.

Fonte: Elaboração própria.

A pesquisa é informada teoricamente e baseada em estudos de caso, mas não partimos exatamente de uma hipótese a ser testada, e sim do objetivo de compreender e comparar as trajetórias de institucionalização desses programas que, em suas semelhanças e diferenças, colocam questões importantes para a literatura. As questões teoricamente relevantes são formuladas neste trabalho à luz do debate sobre institucionalização e de outros que operam em sua interface, como os estudos sobre movimentos sociais e participação. As trajetórias do PJV e do PCV são aqui consideradas como casos desviantes da trajetória “padrão” de processos de institucionalização bem-sucedidos mais frequentemente examinados, nos quais a mobilização dos atores sociais resulta em encaixes socioestatais e, por vezes, em domínios de agência. O PJV e o PCV podem ser compreendidos como casos desviantes das expectativas teóricas porque apesar da configuração de encaixes com variação vertical e horizontal, não houve institucionalização ampla, com efeitos amplos ou com a construção de um domínio de agência. Desse modo, e assim como apontado em importantes discussões metodológicas (HTUN e JENSENIUS, 2021; SEAWRIGHT e GERRING, 2008), o estudo comparado de dois casos desviantes contribuirá para o desenvolvimento e aprimoramento da literatura.

O estudo foi realizado através de uma comparação não controlada das trajetórias do Juventude Viva e do Cultura Viva. Essa é uma articulação possível de duas estratégias metodológicas e foi central nesta pesquisa, tendo em vista que a comparação não controlada permite iluminar como mesmo em casos nos quais há variações importantes, as limitações a uma institucionalização ampla estão associadas a características estruturais dos setores de políticas públicas, aqui compreendidas através da noção de *status quo* hermético.

Comparações envolvem observar *pari passu* duas ou mais unidades, que podem ser instituições, processos, grupos, contextos e outros, de modo a identificar e destacar características semelhantes e diferentes entre os casos. Tradicionalmente, as comparações na ciência política têm sido realizadas a partir de comparações controladas, que procuram rastrear processos causais dinâmicos, explicando os efeitos de determinados fatores e criando argumentos generalizáveis (SIMMONS e SMITH, 2021, p. 2). Apesar da sua importância e utilidade, conforme Simmons e Smith (2021), o método controlado não é a única possibilidade de comparação.

Dentre os outros modos de realizar estudos comparativos estão as comparações não controladas, teorizadas por Simmons e Smith (2021). Os autores destacam as limitações das comparações controladas e defendem como essa outra possibilidade comparativa que ocorre sem o controle absoluto de variáveis é importante para repensar fenômenos que pareçam

encerrados teoricamente (CHEESMAN, 2021). As comparações não controladas por vezes também são chamadas de não vinculadas ou de comparações sem restrições e podem permitir a observação de conexões inesperadas ao comparar variações nos processos políticos em vez de variações nos resultados. Elas também reforçam a necessidade de o pesquisador possuir objetivos para além da inferência causal, o que permite explorar novos frutos intelectuais (SEAWRIGHT, 2021).

Esta pesquisa é baseada em uma comparação não controlada de dois processos de institucionalização. Assim, não houve o controle de todas as variáveis que eventualmente seriam controladas em um estudo voltado à inferência causal porque o objetivo é mostrar como, apesar das variações, ambas as trajetórias são limitadas por fatores estruturais subteorizados. Há menos preocupações em identificar e controlar as variáveis dependentes e independentes dos casos e mais atenção em realizar um estudo comparativo que a partir de variações relevantes para o fenômeno de interesse (HTUN e JENSENIUS, 2021) permite a sofisticação do conhecimento sobre trajetórias de institucionalização. A Tabela 1 possibilita a visualização de todas as dimensões que variam na comparação realizada.

Nem todas as frentes de comparação da pesquisa foram pensadas previamente à realização do trabalho de campo. Outros pesquisadores já enfatizaram a escrita como estratégia e parte central do método comparativo (CHEESMAN, 2021; HTUN e JENSENIUS, 2021) e neste caso o processo contínuo de escrita e análise a partir do material coletado foi central ao ressaltar e possibilitar novas dimensões e comparações possíveis.

Desse modo, em termos metodológicos esta pesquisa foi realizada através da comparação não controlada de duas trajetórias consideradas casos desviantes de institucionalização. As trajetórias empíricas de institucionalização do PJV e do PCV foram reconstruídas com foco nas dimensões desses processos que mais interessam do ponto de vista teórico. Para isso, foi realizado um *process tracing*, ou seja, uma reconstrução dos processos de institucionalização dos dois programas. Segundo Falletti (2016), a combinação entre um *process tracing* teoricamente guiado e métodos comparativos traz vantagens importantes. Conforme outros trabalhos vinculados ao neoinstitucionalismo histórico, nesta dissertação, o *process tracing* objetiva contribuir com o desenvolvimento da literatura analisando os eventos e trajetórias à luz da teoria, sem necessariamente presumir conexões causais, mas observando a importância de determinados acontecimentos para o resultado final dos processos, nesse caso, da institucionalização (FALLETTI e MAHONEY, 2015).

Com o fim de compreender e analisar os processos de institucionalização do PJV e do PCV, propõe-se uma pesquisa qualitativa informada principalmente pela análise documental e por entrevistas com os atores centrais dos dois programas, oriundos dos movimentos sociais e do Estado. Ambos os processos foram explorados em profundidade e com atenção especial às dinâmicas, disputas, interações socioestatais e outras dimensões componentes das trajetórias em questão que, no decorrer do trabalho, evidenciaram entraves impostos pelo *status quo* hermético dos setores nos quais os programas estavam inseridos. A pesquisa se baseou principalmente nessas fontes, mas também foram exploradas fontes secundárias, como os estudos já realizados sobre o PJV e o PCV.

As entrevistas semiestruturadas são reconhecidas como uma técnica particularmente vantajosa para estudos que buscam compreender mobilizações de movimentos sociais a partir das perspectivas dos atores envolvidos nesses processos (BLEE e TAYLOR, 2002; POUPART, 2008; MINAYO, 1996; BONI e QUARESMA 2005). Para esta pesquisa, com o fim de guiar a conversa foram formulados dois roteiros semi-estruturados, um para cada programa, contendo perguntas que indicam tópicos e informações indispensáveis para o nosso estudo. Os roteiros estão disponíveis em anexo. Apesar da centralidade das entrevistas, sabe-se que as informações obtidas na interlocução com atores-chave não nos direcionam à “verdade” sobre os acontecimentos, mas sim para a compreensão e representação pública que os atores envolvidos fazem de determinados processos e de seu papel neles (LONGHURST, 2003; LIMA, 2016). Por isso, as reconstruções e leituras dos acontecimentos realizadas pelos atores foram mediadas pela pesquisadora, que focou nas dimensões da institucionalização teoricamente e empiricamente relevantes.

Tratando-se de processos de institucionalização de demandas de movimentos sociais em políticas públicas, a compreensão das mobilizações e disputas dessas trajetórias é de suma importância e os relatos dos atores do Estado e da sociedade civil envolvidos são indispensáveis. Com o objetivo de contemplar diferentes visões sobre os processos, foram realizadas 27 entrevistas com atores centrais dos dois programas, que ocuparam posições no Estado, nos movimentos e organizações da sociedade civil e, não raramente, em ambos, tendo em vista que muitos daqueles que pressionaram e protagonizaram demandas relacionadas ao Juventude Viva e ao Cultura Viva se tornaram também gestores e implementadores dos mesmos. A seleção dos entrevistados foi realizada inicialmente a partir da identificação de atores-chave. No decorrer do processo, foram incorporadas algumas indicações feitas pelos interlocutores que pareceram relevantes para a pesquisa. No que se refere às escalas observadas,

foram entrevistados atores que participaram das duas trajetórias no âmbito federal e municipal, envolvidos em etapas da pressão social à formulação, implementação e avaliação dos programas. As entrevistas foram realizadas de forma virtual e presencial, a depender da disponibilidade do entrevistado. A lista de entrevistados, acompanhada por breves descrições de seus papéis no processo examinado, encontra-se disponível nos anexos.

A maioria das pessoas entrevistadas solicitou que seus nomes, posições e cargos ocupados na época fossem informados na pesquisa e na citação das entrevistas. Nenhum entrevistado se opôs à identificação. Por isso, as informações sobre suas identidades e relações com os programas foram explicitadas na maior parte do texto. Porém, como os conflitos que permearam as interações socioestatais e os processos de institucionalização do Plano Juventude Viva e do Programa Cultura Viva são centrais para a pesquisa, optamos por manter anonimizados alguns depoimentos que explicitam disputas entre os atores que protagonizaram as duas trajetórias. Além disso, relatos sensíveis expressos pelos interlocutores sob a condição de não incorporação à dissertação informam a compreensão da autora sobre os processos, mas não foram replicados no texto.

As entrevistas somam quase quarenta horas de áudio e um rico e denso material sobre as trajetórias dos programas e dos atores sociais e estatais. Considerando as limitações de tempo e espaço de uma dissertação, elas foram utilizadas para a reconstrução das trajetórias de institucionalização, sempre com foco nas principais dimensões que nos interessam: interações socioestatais, espaços participativos, conflitos entre atores do Estado e da sociedade, limitações dos programas e análises dos envolvidos sobre os dois processos.

A análise das entrevistas começou durante a coleta do material, tendo em vista que interpretações das primeiras entrevistas podem indicar ao pesquisador a necessidade de repensar o estudo ou auxiliar na seleção de quem serão os próximos entrevistados (BLEE e TAYLOR, 2002). A partir disso, algumas questões do roteiro foram reformuladas ou deixadas em segundo plano no decorrer do processo, enquanto outras foram pontualmente adicionadas ou enfatizadas.

Os objetos e unidades de pesquisa não são fixos ou estáticos (SIMMONS e SMITH, 2021). Considerando que os nossos objetos também estão em constante produção e transformação, é necessário enfatizar que as entrevistas foram realizadas entre maio de 2022 e abril de 2023, período marcado por uma eleição e posse presidencial que inevitavelmente incidem sobre as análises dos interlocutores a respeito dos dois programas. As leituras dos entrevistados sobre os processos, que ocorreram há sete, dez ou até mesmo quase vinte anos em

alguns casos, foram influenciadas por esses diferentes cenários, que passam pelo pós-desmonte, no caso das entrevistas realizadas no período que antecede as eleições de 2022, ao cenário de reconstrução dos programas que voltaram para a agenda do governo federal, no caso daquelas realizadas no pós-eleições.

Essas diferenças conjunturais e suas possíveis implicações foram levadas em consideração durante o momento de análise, que focou analiticamente na dimensão dos conflitos que permearam esses casos de institucionalização e exprimem as limitações impostas pelo *status quo* hermético. Procuramos distinguir possíveis variações nas respostas dos entrevistados em função dos diferentes cenários de modo a mediar os possíveis efeitos dessas conjunturas políticas nos depoimentos. Nesse sentido, ainda que não possamos afirmar ou comprovar, é possível que determinados conflitos e disputas tenham sido enfatizados de modo distinto quando a reconstrução do Juventude Viva e do Cultura Viva voltou a ser pautada no período que antecedeu e sucedeu as eleições presidenciais de 2022.

Também foram analisados diferentes documentos relacionados aos dois programas em questão: atas de discussões e reuniões sobre a formulação de ambos, relatórios de grupos de trabalho e conselhos, diretrizes de implementação, projetos de lei, entrevistas com gestores, vídeos de audiências públicas e outros. Os entrevistados e entrevistadas também indicaram documentos que foram incorporados ao material da pesquisa de campo. Para essa etapa, utilizamos a análise documental, fundamentada nos aspectos apontados por Cellard (2012) de olhar crítico às diferentes dimensões dos documentos. Buscamos identificar e compreender também por meio da análise documental os atores de destaque nos processos e as disputas, conflitos e limites que cercearam as trajetórias do PJV e do PCV.

Próximos capítulos

A dissertação está organizada em outros quatro capítulos além desta introdução e das considerações finais. Após a introdução e breve nota metodológica segue um capítulo teórico que busca apresentar discussões e conceitos que são utilizados como vocabulário no texto, as principais contribuições teóricas da pesquisa e, principalmente, nosso entendimento e definição de trajetórias de institucionalização e do *status quo* setorial hermético. Em seguida são desenvolvidos os capítulos empíricos, um referente a cada programa. A função dos capítulos empíricos é analisar as trajetórias do PJV e do PCV destacando as dimensões analiticamente relevantes desses processos que exprimem como a institucionalização de ambos os programas foi limitada por fatores estruturais aqui compreendidos através da ideia de *status quo* setorial

hermético. Depois, um capítulo dedica-se a pensar mais explicitamente a comparação entre as trajetórias com ênfase nas contribuições teóricas e empíricas permitidas pelo exame das semelhanças de dois processos analiticamente equivalentes em termos de limitações, mas também das diferenças entre ambos. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

CAPÍTULO 1. DEFININDO TRAJETÓRIAS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO E O *STATUS QUO* HERMÉTICO

As interações socioestatais, os processos de institucionalização e a participação de atores sociais na produção de políticas públicas são objetos cada vez mais frequentes na ciência política e em outras disciplinas. Algumas discussões e conceitos são especialmente centrais para a compreensão do fenômeno aqui analisado e nos auxiliam de três modos principais: como pressupostos do estudo, como vocabulário especializado para a reconstrução empírica, e, mais importante, como ferramentas analíticas para a observação das trajetórias e limitações dos processos de institucionalização do Plano Juventude Viva e do Programa Cultura Viva. O objetivo deste capítulo e de suas seções é explicitar as principais referências e diálogos teóricos desta dissertação, passando por literaturas que nos ajudam desses três modos.

Para isso, iniciaremos com o resgate de discussões e pressupostos importantes do neoinstitucionalismo histórico, debate no qual esta pesquisa está inserida. Esses pressupostos são centrais para a literatura que trata sobre as relações entre movimentos sociais e Estado, e mais especificamente sobre o fenômeno da institucionalização. A segunda seção aborda as discussões sobre interações socioestatais e movimentos sociais com um duplo intuito: primeiro, para explicitar conceitos centrais e as definições utilizadas no enquadramento analítico dos atores sociais envolvidos na institucionalização do PJV e do PCV enquanto atores movimentistas distintos. Segundo, para evidenciar proposições da literatura clássica de movimentos sobre as relações entre atores sociais e estatais que foram contestadas e aprimoradas pelos estudos sobre processos de interações socioestatais na produção de políticas públicas e que podem ser ainda mais sofisticadas a partir do debate sobre institucionalização e da análise dos casos do PJV e do PCV.

A terceira seção trata especificamente do debate sobre participação, com destaque para a participação via instituições participativas e, também, via outros modos de interface socioestatal que compõem o que pode ser chamado de “arquitetura participativa”. O objetivo é explicitar os principais avanços das discussões sobre participação dos atores sociais em políticas públicas de modo a revisar brevemente a trajetória da participação no país e principalmente as reflexões teóricas e os termos que têm origem nesse debate e serão utilizados na caracterização do PJV e do PCV. Destaca-se nessa revisão como os espaços de participação podem ser lócus de processos de institucionalização e como algumas proposições dessa literatura também podem ser aprimoradas a partir dos estudos sobre trajetórias de institucionalização.

A quarta e a quinta seções são diretamente voltadas aos debates com os quais pretendemos contribuir teoricamente. Na quarta seção, abordaremos a literatura de institucionalização, que tem unido discussões acerca da complexidade e dos resultados das interações socioestatais, e apresentaremos a abordagem de encaixes institucionais e domínios de agência. Conforme será demonstrado, as trajetórias do Plano Juventude Viva e do Programa Cultura Viva não se comportam conforme os argumentos dessa literatura levariam a prever e os dois processos de institucionalização foram limitados por características estruturais dos setores nos quais estavam inseridos.

A quinta seção é voltada à formulação da noção de *status quo* setorial, e especialmente do conceito de *status quo* setorial hermético, central neste estudo. Esse enquadramento analítico foi desenvolvido a partir de dimensões observadas por uma série de autores que têm analisado as características estruturais de setores e sistemas de políticas e as possibilidades de mudança dentro das limitações impostas por essas características estruturais.

Com a quarta e a quinta seção pretendemos demonstrar como apesar de não argumentar que todas as trajetórias de institucionalização são bem-sucedidas, o debate sobre institucionalização examina frequentemente processos bem-sucedidos caracterizados por efeitos incrementais e pelo aumento da capacidade de estabelecer mudanças a partir da construção de encaixes e domínios de agência. Porém, há processos que poderiam ser considerados bem-sucedidos por seu nível de institucionalização, mas não o são, pois têm seu desenvolvimento limitado por características estruturais dos setores de políticas públicas que produzem entraves e impossibilitam a construção de uma seletividade institucional como os domínios de agência.

Por fim, na última seção serão brevemente apresentadas as análises que têm sido realizadas pela literatura empírica dos dois programas, enfatizando quais as principais contribuições desta dissertação para essa discussão empírica.

1.1 Neoinstitucionalismo histórico: pressupostos para pensar a institucionalização

Para a compreensão das interações socioestatais e mais especificamente dos processos de institucionalização, é central a retomada de parte da literatura do neoinstitucionalismo histórico e dos esforços do campo na construção de teorias e argumentos sobre o Estado, a sociedade e suas interfaces. Os pressupostos e conceitos que serão operacionalizados na dissertação têm origem nessas discussões e, por isso, esta seção busca enfatizar alguns dos debates teóricos que são norteadores para as referências utilizadas mais adiante.

A vertente histórica do neoinstitucionalismo é marcada por “*Bringing The State Back In*”, obra seminal de Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer e Theda Skocpol (1985). Os autores propõem trazer o Estado de volta ao debate por meio de uma reorientação crítica, destacando-o como um ator que age segundo seu próprio interesse, fazendo oposição às abordagens sociocentradas que olham o Estado apenas como uma arena. O Estado é compreendido nessa discussão como a organização que controla territórios e populações (SKOCPOL, 1985, p. 9). Esse campo analisa as instituições com maior sensibilidade à historicidade e com ênfase nos processos, movimento que também procuramos realizar.

Na introdução à obra, Skocpol destaca que há uma dupla dimensão do argumento sobre por que o Estado importa: primeiro, ele é composto por um conjunto heterogêneo de atores que possuem seus próprios interesses. Essa primeira dimensão guarda vínculos com o argumento weberiano. Nesse sentido, dois dos componentes centrais do funcionamento do Estado são a autonomia e a capacidade estatal, que não são fixas nem neutras, pelo contrário, variam conforme um conjunto de fatores estruturais e conjunturais. Por isso, a ação do Estado nunca pode ser considerada desinteressada, nem pode ser considerada como o simples reflexo da sociedade. Em relação às capacidades estatais, o Estado possui capacidades diferentes a depender da área ou setor de política pública e tais capacidades também precisam ser examinadas em relação a dimensões políticas e socioeconômicas mais amplas e em relação aos legados históricos das instituições.

A segunda dimensão do argumento é de origem toquevilliana e ressalta o quanto as instituições enquadram e produzem a política. Nesse sentido, o Estado importa porque suas configurações organizacionais e padrões de atividade afetam a vida política como um todo, enquadrando quais problemas serão priorizados e favorecendo a aparição de determinados tipos de atores, de modo que há uma incidência direta sobre o funcionamento da *politics*. Os legados históricos e o insulamento dos atores estatais também são destacados nessa discussão.

As interações socioestatais são centrais nesta pesquisa e passaram a ser tratadas com maior ênfase no neoinstitucionalismo histórico a partir da *polity centred approach*. Essa abordagem, proposta por Skocpol (1992), ressalta como a compreensão das políticas precisa ser historicamente situada e institucionalmente contextualizada para além do Estado, observando a comunidade política mais ampla, que envolve Estado e sociedade civil. Na mesma direção da dimensão toquevilliana do argumento anterior, a *polity approach* destaca que as ações dos grupos sociais são condicionadas pelas configurações institucionais do Estado.

Segundo essa abordagem, para compreender devidamente determinadas políticas públicas, como aquelas ligadas ao Estado de bem-estar social no caso de Skocpol, é preciso atentar ao “*fit*” entre as capacidades organizacionais dos movimentos sociais e as oportunidades oferecidas pelas instituições políticas — embora a noção de oportunidades tenha sido repensada no decorrer dos avanços do campo. Ou seja, para entender a configuração e o funcionamento de algumas políticas é necessário observar os grupos envolvidos no processo, seus recursos e interesses, além das mudanças nas configurações institucionais que permitem ou favorecem determinadas estratégias. Esse argumento, e principalmente a ideia de “*fit*”, foi posteriormente aprimorado pela literatura de institucionalização.

O pressuposto da mútua constituição também tem origem no neoinstitucionalismo histórico. O trabalho de Peter Evans (1993) é seminal nessa discussão e, em contraposição às análises anteriores marcadas pela imagem do Estado como um problema ou com ênfase na autonomia do Estado e das políticas — ênfase presente inclusive em “*Bringing The State Back In*” —, argumentou sobre a importância de entender a associação entre as capacidades do Estado e sua inserção no âmbito societário. Segundo o autor, é preciso que o Estado opere a partir da autonomia inserida (*embeddedness autonomy*), que depende da combinação entre o insulamento burocrático weberiano e uma inserção densa na estrutura social.

A autonomia inserida faria com que o Estado maximizasse suas ações sem ser capturado ou subordinado e é um conceito relacional, ainda que a mútua constituição esteja implícita em sua formulação. O “caráter mutuamente constitutivo das relações entre Estado e sociedade civil” (GURZA LAVALLE *et al.*, 2019, p. 43) é pressuposto da literatura sobre institucionalização e aponta equívocos nas compreensões dualistas sobre o Estado e a sociedade. O pressuposto da mútua constituição evidencia a necessidade de ir além das compreensões contextualistas, entendendo a relação entre Estado e sociedade de modo interacionista e relacional. Partir da mútua constituição é fundamental em análises de processos de institucionalização que buscam entender de forma relacional “as dinâmicas pelas quais valores, interesses e reclamos das OSCs e dos MSs tendem a e podem ser cristalizados em instituições” (GURZA LAVALLE *et al.*, 2019, p. 57).

Compreendendo os atores estatais e não estatais como mutuamente constituídos, é preciso atentar ao que é produzido a partir das interações entre Estado e sociedade. Nesse sentido, partimos do entendimento neoinstitucionalista de que não há somente a influência da *politics* sobre as *policies*, mas as *policies* também influenciam diretamente na produção e na dinâmica da *politics* (LOWI, 1972; SKOCPOL, 1992). Ou seja, as políticas produzem a política.

Esse ponto é interessante para pensar o fato de que as mobilizações dos atores sociais nem sempre precedem as políticas públicas. Por vezes, a ação coletiva é iniciada a partir da criação de políticas e de incentivos estatais, a exemplo do que ocorreu no Programa Cultura Viva. Novamente, conforme ressaltado na introdução, a discussão sobre *policy makes politics* remete a uma proposição de escala macro que visava corrigir distorções comuns em análises sociocentradas. Embora o pressuposto da mútua constituição norteie esta pesquisa, essa formulação será utilizada sistematicamente para enfatizar as diferentes dinâmicas de institucionalização PJV e do PCV.

Ainda sobre os efeitos das *policies* sobre a *politics* e vice-versa, Lowi (1964; 1972) destaca que diferentes tipos de política produzem diferentes conflitos, o que é importante para compreender os conflitos que perpassam as trajetórias do Juventude Viva e do Cultura Viva. Observando a estrutura de coerção e os efeitos sobre a sociedade e os indivíduos como duas dimensões centrais, o autor diferencia quatro tipos de políticas públicas, evidenciando como esses tipos influenciam diretamente na produção de conflitos: as distributivas, as regulatórias, as redistributivas e as constituintes. As distributivas não impõem obrigações, apenas privilégios, e por isso não envolvem confronto direto ou preocupação com recursos limitados. Já as regulatórias são caracterizadas por processos políticos descentralizados e pluralistas e envolvem escolhas diretas sobre quem será favorecido e quem será desfavorecido. As redistributivas de modo geral possuem dois lados bem constituídos e envolvem conflitos porque realocam bens entre grandes classes políticas. Por último, as políticas constituintes são caracterizadas por coerções remotas e se referem às normas gerais sobre a estrutura do governo e das relações de poder. Nesse sentido, a área política é constitutiva das arenas de poder e influencia na formação de conflitos. Embora os objetivos iniciais do Juventude Viva e do Cultura Viva guardassem fortes intenções redistributivas, os atores articulados em torno dos dois programas não foram capazes de garantir seus interesses e não houve realocação de recursos financeiros e políticos. O que foi possível, em ambos os casos, foi a construção de programas de caráter distributivo.

As discussões brevemente reconstruídas acima foram desencadeadas por autores que fundaram o neoinstitucionalismo histórico e são balizadoras do debate sobre interações socioestatais. As referências que serão apresentadas e discutidas sobre interações socioestatais e institucionalização são guiadas por esses pressupostos da mútua constituição entre Estado e sociedade, da influência da *politics* sobre as *policies* e vice-versa, e de como essas interações são importantes para compreensão das capacidades estatais, da produção de políticas públicas e das ações dos grupos sociais. Diversos estudos têm explorado essas interações, seus resultados

e as fronteiras por vezes pouco delimitadas entre Estado e sociedade civil e/ou movimentos sociais. É sobre alguns desses trabalhos que trataremos na próxima seção com o propósito de apresentar como as interações entre atores estatais e societais têm sido pensadas pelo campo de movimentos sociais e como as análises sobre interações socioestatais no pós-transição, o pressuposto da mútua constituição e o registro relacional da literatura de institucionalização ajudam a revisar criticamente o debate. Além disso, apresentaremos conceitos que serão utilizados como vocabulário técnico para a compreensão de diferentes formas de interação socioestatal.

1.2 Interações socioestatais na produção de políticas públicas: avanços e limites do debate

Conforme anunciado, a literatura sobre movimentos sociais e suas análises sobre as interações entre movimentos e Estado perpassam esta pesquisa, mas procuramos avançar para além dela, no sentido de enfatizar a mútua constituição entre Estado e sociedade. Nesta seção, serão explicitadas conceituações importantes para a definição e descrição dos atores movimentalistas envolvidos no PJV e no PCV. Serão também revisadas algumas das proposições dessa literatura segundo as quais a interação dos movimentos com o Estado gera efeitos negativos para a autodeterminação e autonomia dos atores coletivos, de modo a ressaltar a inadequação dessas premissas para a análise dos nossos casos e como elas podem ser contestadas e aprimoradas através do argumento neoinstitucionalista e do debate sobre institucionalização. O debate nacional que trata das interações entre movimentos e Estado na produção de políticas públicas tem revisado parte importante dessas proposições e será brevemente apresentado junto aos conceitos por ele formulados que serão utilizados como vocabulário especializado nos capítulos empíricos.

As interações entre atores da sociedade civil e o Estado podem resultar em processos de institucionalização, como é o caso do PJV e do PCV. Para compreender o fenômeno da institucionalização é necessário atentar às múltiplas possibilidades de interação e aos diversos repertórios utilizados pelos movimentos para garantir seus interesses durante esses processos. Além das interações do presente, as interações do passado influenciam no funcionamento das políticas e são fundamentais para um melhor entendimento e qualificação da permeabilidade estatal (SZWAKO e GURZA LAVALLE, 2019, p. 430), portanto, é necessário analisar a historicidade das instituições. Também é importante ressaltar que nos processos de interação os atores têm capacidades de agência e incidência desiguais (ABERS, SILVA e TATAGIBA, 2018).

Esta análise de trajetórias de institucionalização e de interações socioestatais está interessada particularmente em movimentos sociais e ações coletivas com características movimentalistas. Existem diferentes definições de movimentos sociais, as mais clássicas associadas à política contenciosa (TILLY e TARROW, 2007) e as mais contemporâneas ressaltando os distintos repertórios utilizados pelos movimentos para além da ação contenciosa. Nesta dissertação, partimos da definição de Mario Diani (1992), centrada na organização em redes informais e no compartilhamento de identidades coletivas:

Movimentos sociais são definidos como redes de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e/ou organizações, engajados em conflitos políticos ou culturais, com base em identidades coletivas compartilhadas (DIANI, 1992, p. 1, tradução nossa).

Os casos que serão analisados nos próximos capítulos envolvem movimentos sociais e redes movimentalistas. Em relação à trajetória do Plano Juventude Viva, entende-se que há um movimento social protagonizado por jovens negros — aqui nomeado como movimento de juventude negra. O entendimento desse ator coletivo como um movimento social é consensual nos estudos empíricos sobre o PJV (RAMOS, 2014; GOMES, MOURA e ALVES, 2019). São jovens que se organizam em rede, com identidades compartilhadas e conflitos bem definidos, almejando incidir sobre políticas de combate à mortalidade da juventude negra.

Já os atores coletivos envolvidos no Programa Cultura Viva, que se autoneameiam como movimento social ou rede de pontos de cultura, são mais heterogêneos e por isso são compreendidos aqui como uma rede movimentalista. Mesmo na literatura empírica sobre o programa, não há um consenso em relação a como deve ser caracterizada a ação coletiva dos pontos de cultura. Há autores que reconhecem nessa articulação um novo tipo de movimento social (SANTINI, 2017), enquanto outros argumentam que na realidade existe uma diversidade de movimentos envolvidos e não é possível tratá-los como um único movimento ou uma única rede (PEDROSO e MARTINS, 2013). Apesar disso, é consenso que a criação dessa rede foi incentivada pela estrutura do programa.

É fato que os pontos de cultura se organizam como um ator coletivo, mas como não é o intuito deste trabalho demonstrar ou contestar que eles são um movimento, optamos por tratá-los como uma rede movimentalista, lançando mão da formulação de Doimo (1995)⁶. Esse

⁶ A definição mais aperfeiçoada de redes movimentalistas é encontrada no trabalho de Doimo (1995, p. 154): “Deste singular universo “de luta” fazem parte tantos quantos os que, integrados às redes movimentalistas, dão seu consentimento às regras e aos valores que orientam e regulam as condutas participativas. Não são, evidentemente, redes fechadas, mas também não são abertas o suficiente para incorporar todos os que se engajam nas manifestações públicas por elas engendradas. Até porque há, em seu interior, alianças e lealdades a serem observadas, fruto, talvez, de muito empenho para sua tessitura”.

enquadramento é mais adequado, pois a ação protagonizada pelos pontos envolve de forma heterogênea uma multiplicidade de movimentos sociais, organizações da sociedade civil, ativistas do campo cultural e, por vezes, até mesmo atores estatais. As redes movimentalistas são caracterizadas pela predisposição à participação contínua e simultânea em diversos movimentos e nelas circulam intenções, informações e valores simbólicos (DOIMO, 1995; MITRE, DOIMO e MAIA, 2003). Ou seja, apesar de não tratarmos essa articulação de atores heterogêneos como um movimento social conforme definido por Diani, reconhecemos que suas ações em rede são de caráter movimentalista, com interações informais ligadas por identidades coletivas compartilhadas e engajadas em conflitos políticos ou culturais.

As discussões sobre interações socioestatais e processos de institucionalização ocorrem em interface com o campo de estudos de movimentos sociais e desenvolveram críticas importantes a ele. Historicamente, a literatura de movimentos foi marcada por tentativas de compreender os impactos dessas organizações, geralmente a partir da noção limitada de sucesso e fracasso, e com frequência indica uma maior efetividade de estratégias disruptivas e violentas, que aumentariam o potencial de mudança dos movimentos, o que pode ser contra-argumentado. Nas últimas décadas, esses estudos expandiram seus horizontes e passaram a enfatizar como os movimentos podem desencadear efeitos diversos, diretos ou indiretos, de curto, médio ou longo prazo (GIUNI, 1998).

Também é comum no campo dos movimentos sociais a noção de “oportunidades políticas”, que na direção contrária do pressuposto da mútua constituição, mantém uma dicotomia entre movimentos sociais e Estado. Mesmo os autores que apontam o problema de tal dicotomia, como Amenta *et al.* (2002), ainda enfatizam os estados como contextos políticos que influenciam na ação dos desafiadores, ou seja, compreendem o Estado como algo ontologicamente distinto dos movimentos. Entendemos aqui que as oportunidades políticas não são somente o contexto da ação dos movimentos ou constrangimentos exógenos aos atores sociais, mas também resultado de suas interações com o Estado (GURZA LAVALLE *et al.*, 2019). Assim, a incidência de movimentos na construção de políticas públicas não pode ser observada através das lentes das oportunidades. Por isso, o conceito de oportunidades vinculado à ideia de uma abertura do Estado é impreciso para este trabalho, que tem como pressuposto a mútua constituição entre Estado e sociedade.

Os debates sobre movimentos sociais são baseados em pressupostos relacionados à autodeterminação dos movimentos e aos efeitos negativos das interações com o Estado sobre sua autonomia, o que diverge dos pressupostos relacionais da literatura de institucionalização.

Frequentemente, esse campo enfatiza como característica essencial dos movimentos sociais o atributo *bottom-up* de suas ações e argumenta que esse tipo de ator necessariamente tem origem na sociedade e confronta diretamente o Estado e o *status quo*. A autodeterminação é vista como central para a potencialidade das ações dos movimentos (CATHCART, 1980; GOHN, 2011). Mesmo autores que reconhecem a possibilidade de distintas formas de emergência e relação dos movimentos com o Estado ainda ressaltam que o atributo de *outsider* e o confronto com o sistema são indispensáveis para esses atores coletivos (CATHCART, 1980). Outros argumentam que o suporte governamental aos movimentos por meio de políticas públicas implica em perda de autonomia (GOHN, 2011).

Essas análises vão na direção contrária do clássico argumento neoinstitucionalista de que a *policy* molda a *politics* e vice-versa (LOWI, 1964; SKOCPOL, 1992) e não contemplam casos como o Cultura Viva, em que políticas públicas dão origem a uma rede movimentalista, em uma dinâmica *top-down* de surgimento de movimentos sociais tal qual teorizada por Simons (1991). Por isso, procuramos avançar além dessa argumentação, de modo a possibilitar a análise de processos nos quais atores movimentalistas são articulados por meio de incentivos estatais e possuem uma lógica de ação que poderia ser considerada *top-down*, em um fluxo no qual a *policy* influencia diretamente a *politics*. Assim, as trajetórias do PJV e do PCV evidenciam que a institucionalização de demandas e interesses de movimentos e organizações da sociedade civil também pode ter como principais impulsionadores iniciais atores do Estado, ou seja, esses processos podem ocorrer em dinâmicas *bottom-up* ou *top-down*, com influência predominante da *policy* sobre a *politics* e vice-versa, o que não necessariamente diminui ou aumenta a possibilidade de garantia dos interesses dos atores sociais, como seria esperado pela literatura de movimentos. No caso do PCV o fluxo *top-down* torna ainda mais emblemático o fato do programa não ter sido capaz de alterar as características estruturais do setor cultural que limitaram sua institucionalização, pois seria plausível esperar que o Estado pudesse realizar mudanças na estrutura setorial mais facilmente.

O protagonismo estatal no impulsionamento de demandas movimentalistas caracteriza a institucionalização do PCV e de outras políticas, conforme Jessica Rich (2021). A formação de uma coalizão de defesa ativista com atores estatais e societais e com mobilizações iniciadas por burocratas é central para a continuidade e expansão de algumas políticas e programas. Nesse sentido, os atores estatais podem desempenhar um papel importante ao moldar os incentivos e as oportunidades para a construção de coalizões nacionais da sociedade civil (RICH, 2021, p. 34). Além disso os atores estatais podem contar com os ativistas e movimentos como um meio

externo para impulsionar seus objetivos contra opositores do Estado e das elites.

Conforme o avanço do debate no campo de movimentos sociais, constatou-se que algumas áreas do Estado são mais propícias para a intersecção com os movimentos e que as políticas criam novas localizações para os movimentos dentro do Estado, embora isso não implique necessariamente na diminuição das táticas de *outsider* desses atores coletivos (BANASZAK, 2005). Desde a redemocratização, o Brasil tem se destacado nesse sentido e a permeabilidade do Estado às demandas de atores até então considerados *outsiders* desencadeou um processo de revisão da literatura de movimentos para dar conta desses novos padrões de intersecção entre movimentos e Estado (ABERS e VON BÜLOW, 2011; SZWAKO e GURZA LAVALLE, 2019, p. 415).

Essas novas discussões procuraram preencher lacunas de teorias anteriores que frequentemente separam os movimentos da política institucionalizada e argumentam que processos de institucionalização levam à desmobilização. A ênfase no confronto não é adequada para pensar a institucionalização, pois pode incitar a interpretação equivocada da aproximação não conflituosa entre os movimentos e o Estado como cooptação ou desradicalização (GURZA LAVALLE *et al.*, 2019). Desse modo, o foco na dimensão conflituosa das interações limita as possibilidades de análise de movimentos e atores sociais como aqueles envolvidos no PJV e no PCV, que desenvolveram relações com o Estado que vão muito além do repertório contencioso e da cooptação.

Apesar dos autores do campo dos movimentos sociais, principalmente da vertente do Processo Político, pontuarem em alguns momentos a possibilidade de atuação institucional ou extrainstitucional, essa corrente não engloba análises que visam compreender a atuação de representantes dos movimentos sociais *dentro* do Estado (ABERS e VON BÜLOW, 2011). Além disso, a abordagem pressupõe que os movimentos são inteiramente distintos do Estado, quando, na verdade, o caso brasileiro revela como a distinção entre ativistas de movimentos e ativistas estatais pode ser pouco clara e algumas redes frequentemente ultrapassam essas fronteiras.

Esse pressuposto impede que se capturem algumas das relações complexas que existem entre pessoas no aparato estatal e aquelas que agem a partir de organizações de movimentos sociais. Se pensarmos o Estado como um bloco homogêneo que opera em um espaço organizativo distinto, dificilmente conseguiremos reconhecer redes que cruzam as fronteiras entre Estado e sociedade civil como parte importante dos movimentos sociais. Porém, como sugerimos a seguir, na América Latina — e, em particular, no Brasil — as redes de movimentos sociais muitas vezes cruzam essas fronteiras (ABERS e VON BÜLOW, 2011, p. 64).

Ainda assim, mesmo no debate nacional é frequente a separação entre a “emergência

heroica dos movimentos” nos anos 1970, um momento de “autonomia plena”, e sua institucionalização ou “interdependência política” com o Estado, que remeteria à década de 1980 (CARDOSO, 1994; AVRITZER, 2012). Em relação a essa segunda fase, é comum o argumento de que os movimentos sociais refluíram em sua autonomia ou foram cooptados. Porém, conforme Cardoso (1994), os movimentos sempre tiveram as duas formas de ação, mantendo relações com o Estado e um papel de interferência política antes mesmo do que é compreendido como o momento de institucionalização. Assim como na análise realizada pela autora, entendemos que a atuação extrainstitucional desses atores sociais pode existir concomitantemente à sua atuação via instituições, e isso não resulta em cooptação. Desse modo, partimos da compreensão de que a política institucional e extrainstitucional são interdependentes e se influenciam mutuamente (TATAGIBA *et al.*, 2022, p. 11-12).

Com o objetivo de abarcar a diversidade de formas pelas quais os movimentos sociais buscam seus interesses, algumas discussões e conceitos têm sido repensados e são úteis para este trabalho. É nessa direção que Abers, Serafim e Tatagiba (2014) propõem a adaptação do conceito de “repertório”, originalmente desenvolvido por Charles Tilly e empregado pelo debate clássico de movimentos sociais, para “repertório de interação”, termo que será utilizado na reconstrução empírica para nomear as diferentes estratégias empregadas pelos atores sociais nas trajetórias do PJV e do PCV em busca da institucionalização de seus interesses.

Conforme Dagnino (2002) a construção da democracia brasileira é um processo multifacetado, resultado da disputa entre diferentes projetos políticos⁷ e “a existência de indivíduos em posições-chave no interior do aparato estatal que se comprometem individualmente com projetos participatórios” (DAGNINO, 2002, p. 287) é um elemento importante e decisivo. Para entender casos nos quais essas trajetórias são iniciadas pelo Estado ou nos quais a defesa da causa dentro do Estado foi central, é fundamental compreender o papel dos atores estatais nesses processos, principalmente dos burocratas, o que nos leva ao conceito de ativistas institucionais, que também será utilizado sistematicamente na reconstrução empírica das duas trajetórias.

Os atores estatais podem se comportar como ativistas institucionais ou burocratas ativistas, atuando em defesa de causas contenciosas dentro do Estado, ainda que essas causas não necessariamente estejam vinculadas a movimentos sociais (ABERS e TATAGIBA, 2014;

⁷ Dagnino (2002) destaca que diferentes projetos políticos estão constantemente em disputa no interior da sociedade e também dentro da estrutura estatal. Esses projetos orientam a ação de atores e se confrontam no espaço público, e seus interesses são expressos em escolhas políticas. Não lidaremos com a tipologia de projetos políticos proposta pela autora.

ABERS, 2021). O conceito de ativismo institucional ajuda a entender como as causas contenciosas podem ser defendidas não apenas por atores vinculados aos movimentos, mas também por aqueles que ocupam posições dentro do Estado. Como será demonstrado nos capítulos empíricos, no decorrer da institucionalização do PJV e do PCV, burocratas de médio escalão desempenharam papéis centrais no impulsionamento e no desenvolvimento dos programas.

Para além dos movimentos sociais e atores estatais que participam diretamente dos processos de institucionalização a partir de distintas dinâmicas, compreender em quais arenas acontecem as interações socioestatais que resultam em políticas públicas também é essencial. Nesse sentido, a literatura que trata sobre a incidência de movimentos e organizações sociais na produção de políticas públicas frequentemente destaca a centralidade das chamadas instituições participativas e de outras formas de participação nesse processo. Trataremos de alguns trabalhos centrais desse campo na próxima seção.

1.3 Arquiteturas participativas como lócus da institucionalização

No Brasil de modo geral, e no caso do Juventude Viva e do Cultura Viva em particular, as interações socioestatais e os processos de institucionalização remetem frequentemente aos espaços participativos, principalmente às conferências setoriais e aos conselhos de participação social. Nas duas trajetórias, as instituições participativas funcionaram como lócus do processo de institucionalização, fenômeno já apontado pela literatura em relação a outras políticas (ALMEIDA, MARTELLI e COELHO, 2021) e muitos dos encaixes socioestatais do PJV e do PCV foram articulados pelos atores sociais no interior das IPs. Algumas IPs dos dois programas, como a Comissão Nacional de Pontos de Cultura, também podem ser consideradas encaixes na medida em que são sedimentações institucionais que resultam dos processos de interação socioestatal. Esta seção pretende abordar brevemente o acúmulo empírico e teórico sobre participação e sobre a construção das IPs no Brasil de modo a vinculá-lo à literatura sobre institucionalização e construir analiticamente o que está sendo compreendido como “arquitetura participativa”, explicitar a centralidade das IPs para a construção de políticas públicas como o PJV e o PCV e revisar argumentos e pressupostos desse debate que podem ser sofisticados, muitos deles relacionados às limitações já apontadas do campo de movimentos sociais.

Desde a redemocratização e especialmente a partir dos anos 1990, o Brasil se constituiu enquanto laboratório de inovações participativas e pluralização institucional da democracia (GURZA LAVALLE e ISUNZA, 2011). As instituições participativas que foram criadas e

fortalecidas no período pós-constituente e amplamente exploradas pela literatura são apenas uma das arenas nas quais as interações socioestatais ocorrem, mas possuem um papel central nos processos de institucionalização de diversas políticas, incluso o PJV e o PCV.

No contexto pós-autoritário, os movimentos sociais no Brasil investiram pesadamente na construção de uma arquitetura participativa (ISUNZA VERA e GURZA LAVALLE, 2012; TEIXEIRA *et al.*, 2012; ISUNZA VERA *et al.*, 2012) capaz de levar os conflitos sociais para dentro do Estado, principalmente aqueles relativos ao acesso da população de baixa renda aos direitos básicos de cidadania (TATAGIBA *et al.*, 2022, p. 14).

Desde então, foi construída uma arquitetura da participação que inclui espaços como os conselhos, as conferências, o orçamento participativo, as audiências públicas e outras IPs que funcionam em diferentes esferas do governo (ALMEIDA, MARTELLI e COELHO, 2021, p. 5). O histórico participacionista brasileiro é marcado pelo fato de que a participação é simultaneamente categoria prática utilizada pelos atores sociais e categoria teórica, e o amadurecimento do campo estudos da participação “ocorreu, no país, em trajetória imbricada com desenvolvimento e estabilização de inovações participativas, cuja marca distintiva nos últimos 40 anos foi a institucionalização” (GURZA LAVALLE e ISUNZA, 2022, p. 263).

Além do fortalecimento das IPs desde o fim do século passado, destacam-se os avanços das gestões do Partido dos Trabalhadores no governo federal na “ampliação, diversificação e fortalecimento dos conselhos e conferências nacionais” (ABERS e ALMEIDA, 2019, p. 573). Apesar da mudança no seu significado, a participação é, desde o início do PT, um elemento indissociável de seu entendimento sobre democracia política (BEZERRA, 2019). Durante os mandatos do partido os sentidos atribuídos à participação foram disputados e modificados: “do ideal revolucionário, a participação migra para a função de boa governança, elaboração, acompanhamento e fiscalização de políticas públicas” (BEZERRA, 2019, p. 16). A participação se distanciou do lugar de delegação de poder e passou a ocupar um papel de fiscalização e controle, cumprindo duas funções centrais que se evidenciam também nas trajetórias do PJV e do PCV:

(...) a defesa de políticas participativas constitui simultaneamente um elemento ideológico para o PT — no qual a inclusão política aparece associada à inclusão social e econômica dos setores “marginalizados” da sociedade — como também cumpre uma função político-pragmática de articulação de uma coalizão social que dá sustentação ao governo. A essa função denominamos *governabilidade social* (BEZERRA, 2020, p. 26-27).

O ideário participativo do PT é importante para explicar a ampliação dos espaços de participação durante suas gestões, mas é preciso considerar a função que esses espaços cumprem para a manutenção do poder e da governabilidade social, que ficará explícita

principalmente no caso do Cultura Viva. Além disso, essa participação também foi marcada por limitações e é uma característica do “regime lulista” que a “influência dos movimentos sociais se dará apenas em seu segmento, no setor de políticas públicas correspondente à sua atuação, e desde que não haja conflito aberto com setores econômicos dominantes em cada setor” (ROMÃO, 2021, p. 132). Isso é importante para compreender as limitações que caracterizam nossos casos: apesar da inovação representada pela ascensão do PJV e do PCV, eles não foram capazes de transformar o *status quo* de seus setores de políticas públicas, ou, utilizando a taxonomia de Lowi, predominou um jogo político característico de políticas distributivas, sem conflitos diretos.

A participação através das IPs permite que outros atores façam política, disputando arenas e agendas (VICK e GURZA LAVALLE, 2021) e o potencial dessas instituições na redução de desigualdades é reconhecido, tendo em vista que elas são centrais para pensar a inclusão e a articulação social de atores historicamente sub-representados em processos de construção de políticas públicas (MARTELLI, ALMEIDA e LÜCHMANN, 2019). Apesar da importância das IPs para a democratização dos espaços de tomada de decisão, elas também podem reproduzir desigualdades que estão relacionadas a desigualdades socioeconômicas (GURZA LAVALLE e BARONE, 2015; LÜCHMANN e BORBA, 2008; VERBA, SCHLOZMAN, e BRADY, 1995; SCHLOZMAN, VERBA e BRADY, 2012). Também é importante ressaltar que enquanto foram ampliadas as possibilidades de participação institucionalizada nos últimos anos, uma parte da população e das organizações não tinha como objetivo fundamental a participação nos espaços estatais, mas sim a garantia de condições de existência e de direitos básicos como a vida (TATAGIBA *et al.*, 2022, p. 22).

A literatura de IPs é baseada em argumentos que se mostram insuficientes para compreender casos complexos de institucionalização e que podem ser aprimorados a partir de uma perspectiva relacional. Frequentemente o campo diferencia os espaços participativos que são iniciados dentro do Estado, os *invited spaces*, dos espaços que são conquistados ou iniciados com protagonismo de organizações da sociedade civil ou movimentos sociais, os *invented spaces* (MIRAFTAB, 2004; CORNWALL e COELHO, 2007). Essa diferenciação também aparece no argumento que contrapõe IPs com desenhos institucionais “de baixo para cima”, supostamente dotadas de maior capacidade de ação das organizações da sociedade civil, com aquelas que são construídas “de cima para baixo”, com protagonismo estatal (AVRITZER, 2008; FUNG e WRIGHT, 2003). Segundo essa argumentação, os espaços com um desenho “de baixo para cima” ou “inventados” pela sociedade seriam mais efetivos no que se refere ao

potencial da ação coletiva e seriam caracterizados por ações de rebeldia que desafiam o *status quo*, enquanto nos espaços em que os movimentos são convidados suas ações ficariam restritas à procura por estratégias de sobrevivência dentro do sistema (MIRAFTAB, 2004, p. 4). Essa variação nas IPs também implicaria na capacidade que esses espaços têm de democratizar o governo (AVRITZER, 2008).

Nossos casos, porém, envolvem diversas IPs e desenhos institucionais de participação que foram articulados inicialmente pelo Estado e que contam com a presença de atores estatais, mas ainda assim foram centrais para a reverberação dos interesses dos atores sociais. A maioria das IPs do PJV e do PCV resultam de interações socioestatais anteriores ou foram desenhadas por atores estatais, podendo ser compreendidas como *invited spaces*, mas possuem enorme importância para a articulação de encaixes dos atores movimentalistas. A utilização do argumento neoinstitucionalista sobre a influência das *policies* na *politics* como pressuposto indica uma complexidade maior do que a literatura de participação supõe em casos nos quais as IPs são desenhadas de forma *top-down*, na medida em que nos leva a compreender como esses *invited spaces* influenciam na dinâmica dos grupos sociais. Desse modo, analisaremos a centralidade da arquitetura participativa sabendo que seus efeitos “não podem ser derivados apenas das eventuais virtudes do desenho institucional e da deliberação que nelas ocorre: é preciso identificar os mecanismos especificamente políticos que conectam as decisões às suas consequências” (GURZA LAVALLE e ISUNZA, 2022, p. 271).

A qualificação do papel das IPs nas trajetórias de seus setores de políticas ainda é um movimento recente e incipiente na literatura, que tem concentrado parte relevante de suas produções na observação desses espaços como resultado de processos de institucionalização, dando menor atenção aos casos nos quais as IPs são lócus da interação e da incidência de interesses de atores sociais em políticas públicas. A partir da proposta de Almeida, Martelli e Coelho (2021), buscaremos qualificar o papel das IPs na estruturação dos setores e programas analisados nesta dissertação, de modo a evidenciar a relação entre espaços participativos e processos de institucionalização.

(...) a despeito de não terem cumprido o “percurso modelo” de institucionalização e, portanto, de não contarem com os atributos de “instituições fortes” (...) desempenharam papel fundamental para a história de determinadas políticas públicas, configurando-se como vértebras da própria construção do sistema público de garantia de direitos no país (ALMEIDA, MARTELLI e COELHO, 2021, p. 3-4).

Outro ponto pouco explorado diz respeito à importância das IPs na construção de capacidades estatais cruciais para a estruturação de políticas (ALMEIDA, MARTELLI e COELHO, 2021). Esse fenômeno ocorreu nos casos do PJV e do PCV, tendo em vista que o

Estado brasileiro não possuía capacidades prévias necessárias para a institucionalização dos dois programas e as IPs foram centrais para a estruturação de tais capacidades. Assim, outra contribuição deste trabalho para o debate é a observação e análise da relação entre instituições participativas e as capacidades necessárias para a construção de políticas. Ou seja, propõe-se observar essas IPs não apenas como pontos de chegada ou resultados das interações socioestatais, mas também como lócus da institucionalização de políticas públicas.

A arquitetura participativa que possibilitou a institucionalização do PJV e do PCV é caracterizada pela centralidade das IPs, mas vai além delas na medida em que os atores sociais participaram da produção dos programas de outras formas. Para além da participação institucionalizada por meio das IPs, a interação entre atores da sociedade e o Estado pode ocorrer também por meio de outros tipos de relações, formais e informais, e em diferentes momentos da produção das políticas públicas. Essas outras formas de participação também são analisadas nesta pesquisa como parte da arquitetura participativa. Embora a literatura internacional não raramente ressalte que os efeitos e impactos dos movimentos são maiores na fase de agenda do que na implementação (BOSI, GIUNI e UBA, 2006), os atores sociais influenciam em diferentes momentos e níveis das políticas através da participação.

A arquitetura participativa do PJV e do PCV foi desenhada de modo que os atores sociais não estivessem presentes apenas no momento de formulação dos programas, mas também na implementação nos territórios, e isso tem implicações importantes. A forma de interação socioestatal presente principalmente no PCV pode ser compreendida através do que Tatagiba e Teixeira (2021) chamam de programas associativos⁸. Os programas associativos⁹ não têm origem em uma ação coordenada da sociedade civil ou de atores estatais, mas envolvem a articulação entre ambos e fortalecem atores coletivos que já possuem um histórico de mobilização, estimulando a organização do público-alvo das políticas. Nesse sentido, se configuram “como uma *política ativa de financiamento de movimentos sociais*” (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2021, p. 27, grifo das autoras), apesar de terem sido limitados nas últimas décadas por uma série de controvérsias e contradições características de um governo orientado por um pacto conservador e pela conciliação de classes.

⁸ Outros debates, como aqueles que discutem a coprodução de políticas públicas (OSBORNE, RADNOR e STROKOSCH, 2016) ou governança (MARQUES, 2013b), podem auxiliar na compreensão das interações socioestatais na produção de políticas, mas no nosso caso a noção de programas associativos traduz mais precisamente a dinâmica de programas que envolvem atores da sociedade civil na implementação territorial como o PCV.

⁹ Três características são centrais nesse tipo de programa: a ênfase na participação nos territórios, as organizações da sociedade civil como mediadoras do acesso às políticas e o repasse de recursos públicos para o fortalecimento da organização da sociedade (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2021).

Desse modo e conforme enfatizado na introdução, nosso intuito é observar o processo de institucionalização de demandas e interesses de movimentos sociais ou de redes movimentalistas em diferentes momentos do processo de produção das políticas. Para isso, é preciso atentar às arquiteturas participativas do Juventude Viva e do Cultura Viva que possibilitaram e incentivaram a participação dos atores movimentalistas em distintas fases e níveis. Observar a trajetória de institucionalização como um todo, da formulação à implementação, e não apenas os momentos nos quais as demandas desses atores entram para a agenda também é importante porque, conforme a literatura de políticas públicas já apontou, decisões e transformações podem ocorrer durante todo o processo de produção de políticas (SABATIER, 1993 *apud* BICHIR, 2020).

A participação de atores movimentalistas em políticas públicas pode alterar a dinâmica e a configuração dos movimentos e, inclusive, gerar conflitos internos derivados do deslocamento da lógica de movimento para a lógica de organização (HORNHARDT, 2021), e também produz alterações na dinâmica de funcionamento do Estado (GURZA LAVALLE *et al.*, 2019). A institucionalização de demandas da sociedade civil pode gerar resultados benéficos para os interesses dos atores sociais e isso pode ocorrer de forma abrangente ou limitada. As alterações no funcionamento e na configuração dos movimentos e do Estado a partir das interações socioestatais têm sido mais precisamente observadas pela discussão sobre institucionalização, que parte do pressuposto da mútua constituição e desenvolve, a partir da abordagem de encaixes e domínios de agência, um enquadramento para compreender as interações socioestatais e seus desdobramentos. É esse enquadramento que será apresentado na próxima seção e utilizado de forma sistemática e central nesta dissertação.

1.4 Institucionalização, encaixes e domínios de agência

Conforme anunciado anteriormente, este trabalho está inserido especificamente nas discussões sobre institucionalização. Parte significativa das limitações do debate sobre movimentos sociais e participação pode ser retrabalhada a partir da orientação radicalmente relacional proposta pelos trabalhos sobre institucionalização. O fenômeno da institucionalização se refere ao processo de tornar algo uma instituição. Partindo do pressuposto da mútua constituição e da não dicotomia entre movimentos e Estado, a institucionalização compreende mais especificamente “a sociogênese das capacidades estatais, das políticas e de seus instrumentos, e, simultaneamente, a gênese institucional das capacidades de ação, demandas e repertórios de ação dos movimentos sociais” (SZWAKO e GURZA LAVALLE,

2019, p. 416).

Ao observar as trajetórias de institucionalização do Juventude Viva e do Cultura Viva, atentaremos aos processos de interação socioestatal que ocorreram na produção de ambos os programas, da formulação à implementação, e a como essas institucionalizações, apesar de marcadas por diferenças no que se refere ao ator que impulsiona a trajetória inicialmente, foram limitadas por fatores estruturais dos setores nos quais estavam inseridas. O principal referencial desta pesquisa é a abordagem dos encaixes e domínios de agência, desenvolvida por Gurza Lavalle *et al.* (2019), para compreender o processo de cristalização e os diferentes graus de institucionalização das demandas de movimentos e organizações da sociedade civil em políticas públicas.

De índole processual, a abordagem de domínio de agência substitui o enfoque contextual e exógeno pelo enfoque dinâmico e relacional dos processos políticos, cujas condições são apreendidas como mecanismo simultaneamente produtor e produto das interações socioestatais (GURZA LAVALLE *et al.*, 2019, p. 53).

O conceito de encaixes institucionais deriva da ideia de “*fit*” formulada por Skocpol (1992), e se refere às sedimentações institucionais que resultam dos processos de interação e ganham vida própria, fazendo com que a seletividade das instituições atue em favor de determinados atores. Apesar das fronteiras com outros conceitos, como o de repertórios de interação, a ideia de encaixes busca expressar a capacidade de influência política de atores envolvidos em processos de institucionalização. Nesse sentido, há o intuito de uma capacidade explicativa própria do conceito (CARLOS, DOWBOR e ALBUQUERQUE, 2021).

Para analisar as trajetórias de institucionalização do PJV e do PCV, será observada também a variação horizontal e vertical dos encaixes, que carece de especificação na formulação original de Skocpol, mas foi melhor explorada por Gurza Lavalle *et al.* (2019). A variação horizontal diz respeito às especificidades dos encaixes, ou seja, à variedade de formas pelas quais o Estado se torna poroso aos interesses sociais, por meio de cargos, órgãos, programas e outros. Já a variação vertical foca no nível de autoridade e hierarquia em que operam essas sedimentações, assumindo que quanto maior o grau de autoridade dos encaixes, maiores seus alcances e efeitos. Essa altimetria é fundamental para a construção de domínios de agência.

Os domínios de agência, por sua vez, são “configurações de encaixes derivadas de processos de interação socioestatal, institucionalmente cristalizadas em níveis de hierarquia intermediários” (GURZA LAVALLE *et al.*, 2019, p. 26) e que concedem agência a determinados atores, privilegiando sua capacidade de ação em detrimento de outros. Eles

remetem a configurações de encaixes que operam em nível horizontal e vertical e resultam de processos de institucionalização amplos com efeitos e alcances maiores. Assim, há uma expectativa de que encaixes que operam em níveis mais elevados de autoridade tendam a construir domínios de agência e efeitos mais amplos dos processos de institucionalização, e “quanto maior o nível de autoridade em que ocorre a institucionalização, menor a contingência dos interesses resguardados pela mesma” (GURZA LAVALLE *et al.*, 2019, p. 50). Essa expectativa pode ser problematizada a partir de trajetórias como as do PJV e do PCV, que apesar de terem ocorrido em níveis superiores de autoridade dentro do governo federal — ao menos no que se refere às pastas responsáveis pela sua coordenação —, não resultaram em institucionalizações amplas e foram caracterizadas por limites em seus efeitos e alcances.

Além de incrementar a capacidade de ação dos atores, indicando seletividade institucional, a atenção aos processos de institucionalização e articulação de encaixes e domínios de agência também é importante para a compreensão das capacidades estatais na medida em que o Estado adquire e desenvolve novas capacidades a partir dessa interação. A proposta radicalmente relacional desse debate defende que as capacidades estatais e as capacidades de ação dos movimentos e organizações são produzidas por disputas entre atores estatais e sociais. Essa literatura também destaca que apesar das variações históricas e empíricas, “analiticamente a capacidade estatal pode e deve ser tratada como um modulador da institucionalização” (GURZA LAVALLE *et al.*, 2019, p. 66). Por isso, a produção de capacidades socioestatais durante as interações também será observada na reconstrução das trajetórias do PJV e do PCV.

As trajetórias do Juventude Viva e do Cultura Viva evidenciam que a busca por influência e pela construção de encaixes também pode estar relacionada a uma atuação internacional. Os atores movimentistas envolvidos nos dois processos foram capazes de articular encaixes e institucionalizar suas demandas não apenas em âmbito nacional como também na arena internacional. Apesar de pouco explorada, a articulação de encaixes em organizações internacionais é possível e pode ser importante para as agendas dos movimentos no plano doméstico (SANCHEZ, RODRIGUES e BRAGA, 2022). Sabe-se que a emergência de redes transnacionais de defesa de determinadas causas, com valores e ideias compartilhadas, ajuda a instigar e sustentar mudanças e a participação nessas redes pode aumentar os recursos políticos dos atores domésticos (KECK e SIKKINK, 1998).

Esse padrão de articulação internacional com o fim de fortalecer pressões dos movimentos no âmbito nacional foi nomeado por Keck e Sikkink (1998) como efeito

bumerangue. Nesses processos, atores da sociedade procuram aliados internacionais quando entendem que os canais de diálogo com seus estados nacionais estão bloqueados, e a partir de redes transnacionais tentam exercer pressões domésticas sobre seus países. Essas redes proporcionam acesso, influência e informação para os atores sociais. O efeito bumerangue é importante principalmente para pensar o Cultura Viva, que passa pela construção de encaixes e pressões internacionais.

Para entender as transformações que ocorrem no âmbito estatal durante os processos de institucionalização, interessa-nos particularmente observar as alterações nas dimensões simbólicas das categorias do Estado que, interagindo com atores sociais, passa a enxergar como a sociedade civil e os movimentos sociais. Essa questão é menos explorada no campo, que dá menor atenção “às categorias com que os grupos nomeiam, classificam e hierarquizam simbolicamente o mundo social e suas divisões, em favor da análise de táticas, repertórios de ação e, no caso mais próximo à dimensão simbólica, enquadramentos estratégicos (*frames*)” (SZWAKO e GURZA LAVALLE, 2019, p. 411), mas é extremamente importante nesta pesquisa.

Com foco no exame das maneiras pelas quais o Estado torna a sociedade e suas demandas legíveis, Szwako e Gurza Lavalles (2019) destacam que a institucionalização de agendas, demandas e interesses dos movimentos sociais pode ocorrer de quatro modos, os quais podem ser pensados como modos de institucionalização ou tipos de encaixe (SANCHEZ, RODRIGUES e BRAGA, 2022): através da institucionalização simbólica, relacionada a formas de categorização e classificação do mundo; pela institucionalização posicional, associada principalmente à ocupação de cargos; pelo modo de institucionalização programático, relacionado à institucionalização de programas, projetos de políticas públicas, agendas e esquemas interpretativos dos movimentos; e, por fim, pelo modo técnico-prático, referente a instrumentos de políticas públicas. Esses quatro modos são empiricamente sobrepostos, mas pensá-los como distintos analiticamente é importante para a compreensão da institucionalização como um fenômeno multifacetado.

A institucionalização simbólica ou os tipos simbólicos de encaixes são particularmente relevantes na trajetória dos programas aqui analisados. Uma parte importante das disputas dos atores movimentistas do PJV e do PCV passa pelo reconhecimento de problemas sociais e de categorias, que, no caso de programas inovadores, são categorias cujas dimensões simbólicas “tocam em valores e ideais sobejamente caros à autoimagem nacional” (SZWAKO e GURZA LAVALLE, 2019, p. 431). Os encaixes simbólicos envolvem disputas e conflitos e permitem

observar principalmente a dimensão cognitiva das capacidades estatais e sua gênese sociopolítica, com foco na institucionalização de movimentos sociais em “capacidades expressas nas categorias que estruturam as políticas públicas” (SZWAKO e GURZA LAVALLE, 2019, p. 418). Assim, as capacidades estatais podem resultar de processos endógenos ou de interações socioestatais que acabam por incorporar dentro do Estado e das políticas as categorias e dimensões simbólicas nativas dos movimentos. Da mesma maneira, o Estado também influencia no enquadramento e na capacidade dos atores sociais¹⁰.

Apesar dos avanços da literatura sobre institucionalização e dos diálogos que tem travado com outras discussões que operam em sua interface, as trajetórias do Juventude Viva e do Cultura Viva possuem características que não podem ser explicadas integralmente por esse debate, principalmente no que se refere aos limites dos efeitos dos dois programas. Por isso, este trabalho se propõe não só a elaborar uma análise teoricamente embasada nessas discussões, mas, para além disso, a dialogar com esses autores e autoras contribuindo para a construção de um entendimento mais preciso acerca das trajetórias de institucionalização e da importância da dimensão processual do fenômeno da transformação de demandas sociais em instituições.

Para isso, é preciso desenvolver estudos mais aprofundados sobre a institucionalização e mais especificamente sobre “*como* as configurações do Estado se combinam às do movimento e operam nos resultados das políticas públicas” (CARLOS, DOWBOR e ALBUQUERQUE 2021, p. 117), principalmente no que se refere ao olhar mais atento à dinâmica desses processos. As trajetórias do PJV e do PCV, apesar de serem caracterizadas por elementos que a literatura analisaria como fatores que resultam em institucionalizações bem-sucedidas, podem ser consideradas trajetórias limitadas do ponto de vista do alcance e abrangência da institucionalização e de seus efeitos. Argumentamos que essas trajetórias são limitadas por características estruturais dos setores nos quais os dois processos estão inseridos e que é preciso observar esse tipo de limitação e de conflitos estruturais ainda não trabalhados no debate sobre institucionalização. Na próxima seção, serão caracterizadas as dimensões do que nomeamos como o *status quo* hermético, uma configuração estrutural que limita o desenvolvimento de trajetórias de institucionalização como aquelas do PJV e do PCV.

¹⁰ Há um largo debate sobre a influência do Estado nos movimentos sociais e sobre os efeitos das instituições nos movimentos e na ação coletiva. Esse debate é explorado em menor medida pelos autores apresentados neste texto, mas pode ser melhor compreendido nos trabalhos de Amenta e seus coautores. (1999, 2002, 2004).

1.5 Limites estruturais, inércia e mudança institucional: a formação e as possibilidades de mudança do *status quo* setorial hermético

A discussão sobre trajetórias, alcances e limites de processos de institucionalização remete à literatura sobre inércia e mudança institucional. Tradicionalmente o neoinstitucionalismo histórico enfatiza a inércia como dimensão importante do funcionamento do Estado e a continuidade institucional como padrão. Essa discussão deu origem a conceitos e mecanismos explicativos da continuidade institucional que são utilizados em trabalhos voltados à análise de políticas ou de trajetórias de políticas e é possível dizer que a tendência à inércia institucional é proposição amplamente aceita no campo.

Dentre as contribuições mais importantes nesse sentido está o trabalho de Pierson (1994; 2004; 2015) e suas formulações acerca da associação entre conjunturas críticas e dependência de trajetória. O autor utiliza a ideia de retornos crescentes, comum nos debates econômicos, atentando-se principalmente a como o passado influencia o presente. Em sua argumentação as noções de tempo e de sequência são centrais e os eventos que acontecem antes têm grande importância na determinação da trajetória das políticas. O conceito de dependência de trajetória nasce dessa discussão e busca ressaltar como, uma vez que um processo entra em determinada trajetória de retornos crescentes, há um distanciamento de outras alternativas e os custos de transição para dinâmicas de funcionamento diferentes aumentam, gerando efeitos de *lock-in* e bloqueando possibilidades e soluções alternativas. Desse modo, os efeitos de *lock-in* podem ser compreendidos como aprisionamentos de determinados padrões de trajetória que impossibilitam novas decisões e orientações para instituições e políticas públicas já constituídas (MENICUCCI, 2003); a dependência de trajetória implica a exclusão seletiva de algumas alternativas políticas (DOHLER, 1991).

O debate sobre dependência de trajetória é especialmente importante em análises sobre programas inovadores, ou seja, que conseguiram de alguma maneira funcionar de modo distinto dos padrões e trajetórias predominantes de seus setores. Apesar da centralidade da dependência de trajetória nesta pesquisa, os processos de institucionalização do Plano Juventude Viva e do Programa Cultura Viva e seus efeitos são limitados por outros fatores além daqueles pensados por Pierson e por trabalhos que discutem a inércia institucional como padrão.

O foco na dimensão inercial das instituições foi posteriormente criticado por autores que procuram compreender não apenas a inércia, mas também a mudança institucional. Essa discussão tem destacado as diferentes possibilidades de mudança nas instituições, os mecanismos endógenos da mudança, os atores que protagonizam esses processos e suas

estratégias. Segundo Mahoney e Thelen (2010) as mudanças também acontecem no interior de instituições, transformando em maior ou menor grau a sua estrutura lógica de funcionamento, além do conteúdo das políticas. Isso porque, apesar da forte tendência inercial, as instituições estão sempre perpassadas por conflitos e tensões e são disputadas por atores com interesses distintos que tentam exercer influência e garantir vantagens de modos diferentes, gerando mudanças.

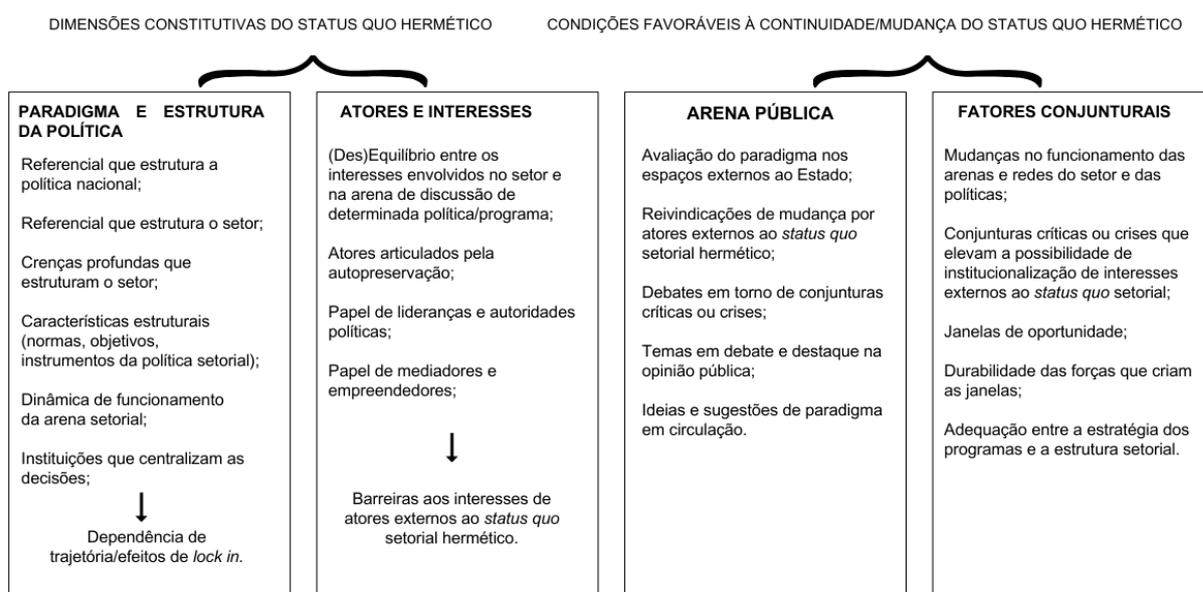
Os casos do PJV e do PCV evidenciam como as possibilidades de mudança dentro das instituições são limitadas por fatores relacionados à dependência de trajetória e, também, a outras dimensões exploradas por trabalhos que examinam, direta ou indiretamente, processos de institucionalização de políticas e instituições inovadoras em seus respectivos setores que são marcados por limitações e entraves impostos por características estruturais (JOBERT e MULLER, 1987; POLLITT, 2008; TOUHY, 1999; DOHLER, 1991; HALL, 1993; MAYKA, 2019; MARQUES, 2021; SKOCPOL e FINEGOLD, 1982). Essas análises ajudam a identificar os fatores que afetam a possibilidade de ascensão e institucionalização abrangente das políticas públicas em variados setores.

Os elementos encontrados nesses trabalhos e no exame das trajetórias do Juventude Viva e do Cultura Viva levam a outras dimensões que ajudam a explicar os constrangimentos impostos pelo que nomeamos como *status quo hermético* para além daquelas relacionadas à dependência de trajetória. O *status quo* hermético é aqui definido como uma determinada configuração setorial que opera de modo extremamente fechado, resistindo a mudanças e impossibilitando a institucionalização ampla de programas relacionados a pautas e atores incompatíveis com suas características estruturais. Nesses casos, a institucionalização ampla de programas que não se ajustam às características estruturais do setor só é possível quando essas iniciativas estão inseridas em reformas setoriais abrangentes. Ou seja, é um *status quo* hermético a mudanças. Em oposição ao *status quo* hermético há o *status quo* setorial permeável a mudanças, no qual podem ocorrer processos de institucionalização amplos de programas que funcionam de modo incompatível com a estrutura setorial sem que ocorra necessariamente uma reforma abrangente.

A ideia é avançar na identificação de características e dimensões setoriais que restringem ou ampliam a possibilidade de desenvolvimento de determinados programas e políticas públicas. Os fatores relevantes e determinantes do funcionamento do *status quo* hermético podem ser agrupados em duas primeiras dimensões estáveis, cuja continuidade e mudança é afetada por outras duas dimensões que remetem às condições externas, ou seja, para

além do Estado, que influenciam no funcionamento, continuidade ou mudança de tais características estruturais. Essas quatro dimensões se encontram relacionadas ao i) paradigma e estrutura da política, aos ii) atores e interesses, à iii) arena pública e aos iv) fatores conjunturais. As dimensões foram identificadas a partir das sobreposições entre os elementos destacados pelos trabalhos anteriormente citados e todas são interativas, de modo que essa divisão cumpre principalmente a função de organização do nosso enquadramento analítico. Os elementos que compõem cada uma das dimensões estão elencados na Figura 2:

Figura 2: Dimensões constitutivas do *status quo* hermético e condições favoráveis à sua continuidade ou mudança



Fonte: Elaboração própria.

A dimensão “paradigma e estrutura da política” diz respeito aos fatores paradigmáticos que orientam a visão setorial, às referências ou, conforme Sabatier (1998), às crenças profundas (*deep core*) que compõem o núcleo duro das políticas e setores, formam um paradigma e guiam seu funcionamento, e às características da estrutura institucional setorial.

O paradigma da política é composto pelos referenciais que estruturam a política nacional e o setor de política pública. Há diversas análises na literatura que discutem direta ou indiretamente os elementos do que estamos nomeando como referencial setorial. O conceito está relacionado à interpretação sobre o papel de certo setor na sociedade e no mundo, ou seja, à imagem dominante sobre o setor (JOBERT e MULLER, 1987). Os setores são compreendidos como conjuntos de problemas associados a determinadas populações e é o referencial setorial

que dita as regras de funcionamento, os instrumentos e objetivos do setor, delimitando suas fronteiras, os papéis sociais e a legitimidade que determinados atores podem e devem exercer (MULLER, 2015 *apud* GRISA, 2020).

O referencial setorial não opera no vácuo, mas em relação e ajuste constante com o referencial nacional. Segundo Jobert e Muller (1987), as características setoriais estão associadas ao referencial global, que diz respeito ao quadro geral através do qual os estados interpretam a sociedade e o mundo (FRANÇA e FARENZENA, 2016), sistematizado na figura acima como referencial da política nacional. A compatibilidade entre o conteúdo das políticas públicas e o conteúdo dos referenciais é importante de ser observada e as mudanças nas políticas são também resultado de alterações realizadas nos referenciais e das capacidades de ação dos atores envolvidos (FOUILLEUX, 2011). Dessa forma, a lógica da arena de política pública é mediada pelas lógicas particulares dos sistemas e setores nacionais (TOUHY, 1999). Em outras palavras, o referencial setorial é produto do referencial nacional e é determinante no funcionamento das políticas públicas, estabelecendo, conforme Touhy, padrões institucionais e estruturais do sistema de tomada de decisão.

Em relação ao aspecto estrutural dessa dimensão, conforme Pollitt (2008), para além da dependência de trajetória, alguns casos requerem explicações relacionadas às características estruturais e institucionais dos sistemas e regimes. O autor analisa especificamente as características estruturais dos sistemas e jurisdições que impõem limitações ao desenvolvimento de determinadas políticas, mas é possível deslocar seu argumento para os setores de políticas. Esses fatores estruturais influenciam nas dinâmicas de desenvolvimento de algumas políticas e em suas possíveis pontuações e trajetórias. Por isso, ao invés de trajetórias incrementais ou lineares, alguns programas e ações podem passar por ciclos ou alternâncias restritas ao que é possível realizar dentro das limitações impostas pelas características estruturais e institucionais.

A definição de Hall (1993) dos três componentes centrais das políticas é amplamente utilizada pelo campo e auxilia na caracterização mais precisa dessa estrutura setorial. Os instrumentos, as definições dos instrumentos e os objetivos mais amplos são os principais componentes de uma política segundo o autor, e, na nossa compreensão, são também características estruturais dos setores. As dimensões estruturais e institucionais dos setores de políticas têm sua origem em processos de *policy change* (TOUHY, 1999) e são resultado de trajetórias que produzem resistência à mudança (DOHLER, 1991). Outros trabalhos já ilustraram como os diferentes desenvolvimentos e características institucionais —

principalmente os legados históricos e capacidades — implicam em distintas trajetórias de políticas públicas e programas e em implementações bem ou malsucedidas (SKOCPOL e FINEGOLD, 1982).

No caso do *status quo* hermético, essas características estruturais atuam como constrangimentos à institucionalização de programas que não correspondem ao padrão setorial. Por conta dessa dependência de trajetória e das resistências e constrangimentos à mudança, as alterações em políticas públicas dependem de um ajuste entre a estratégia de mudança e a estrutura e lógica de operação do setor ao qual essa estratégia se dirige (DOHLER, 1991; TOUHY, 1999).

As estratégias de manutenção ou mudança do *status quo* setorial estão diretamente relacionadas à ação intencional de grupos e indivíduos interessados na continuidade ou na mudança institucional, o que leva à segunda dimensão do nosso enquadramento analítico: os atores e interesses que ordenam o funcionamento do *status quo* hermético. Os padrões estruturais e institucionais de funcionamento dos setores e das políticas estabelecem certas dinâmicas de tomada de decisão que moldam as expectativas dos atores relacionados ao setor e a forma como eles respondem aos desafios colocados (TOUHY, 1999) e, no caso do *status quo* hermético, esses padrões de expectativas e comportamento dos atores funcionam como constrangimentos ou incentivos à institucionalização de determinados programas. As dinâmicas de tomada de decisão também explicam a durabilidade das configurações institucionais e atuam como restrições à mudança e aos impactos de propostas de mudança, influenciando tanto os atores posicionados dentro da arena e dedicados à preservação de seus interesses, como os atores externos que propõem transformações. A estrutura de interesses dentro da arena e o equilíbrio entre as diferentes categorias de atores que a compõem afetam também o modo como os interesses do público beneficiário das políticas são assegurados (TOUHY, 1999).

Diante desse equilíbrio de atores e interesses, Touhy (1999) destaca que a alteração de parâmetros estruturais e institucionais por políticas públicas é rara e requer a participação de figuras com autoridade política. Esses episódios necessitam da coexistência de forças internas e externas fortes o bastante para superar a resistência à mudança dos interesses que se encontram na arena. Para compreender a dependência de trajetória, também é preciso atentar para a economia política das arenas e para as interações entre atores políticos e econômicos que ocorrem nesses espaços. Ou seja, no jogo de interesses envolvidos no ordenamento do *status quo* hermético estão presentes atores ligados ao Estado, à sociedade civil e aos setores econômicos e de mercado (MARQUES, 2021; TOUHY, 1999).

Desse modo, evidencia-se como não só as instituições, mas também as redes de atores ligados a determinadas arenas de políticas públicas produzem rotinas de interação, modos de intermediação de interesses e de tomadas de decisão. Essa sedimentação de interesses gera a persistência de certas lógicas de atuação e comportamento e o sucesso de uma nova estratégia de política passa a depender também dos espaços que existem ou são abertos nesse *network*. A adequação entre uma política pública e essa estrutura de interesses da arena setorial aumenta a possibilidade de uma implementação bem-sucedida e apenas autoridades ou regimes centralizados seriam capazes de instituir políticas que desviam do padrão (TOUHY, 1999; DOHLER, 1991). Para falar dessa adequação, Dohler (1991) utiliza o termo “*goodness of fit*”, que aqui será traduzido como ajuste para pensar em um modelo de mudanças possíveis no caso de programas caracterizados por componentes que se ajustam ou não à estrutura do *status quo* hermético¹¹.

A predisposição de redes de políticas públicas para a mudança depende fortemente de dois fatores: da estabilidade da rede e da estrutura de laços entre os atores que a formam (DOHLER, 1991). Por isso, essas redes precisam ser pensadas em termos das aberturas e constrangimentos que oferecem. Segundo diversos estudos, essas aberturas e constrangimentos estão associados a elementos externos relacionados à arena pública e a fatores conjunturais específicos.

As duas últimas dimensões da Figura 2 se referem às condições favoráveis à continuidade ou mudança no *status quo* hermético. Diferentes autores têm apontado que, para além das dimensões paradigmática e estrutural dos setores de políticas e dos atores e interesses articulados em torno das arenas, a discussão política que ocorre fora dos espaços estatais também é importante para entender a ordenação, manutenção ou ruptura do que estamos chamando de *status quo* hermético.

A aceitação ou contestação do paradigma em vigor na arena pública é um elemento importante dessa dimensão e já foi destacado no trabalho de Hall (1993), que enfatizou como a circulação de outros referenciais e ideias na arena pública mais ampla, principalmente na sociedade e na mídia, pode enfraquecer ou fortalecer determinado paradigma dentro do Estado. Em momentos de disputas e contestações acerca do paradigma setorial, a ocupação de posições de autoridade por atores comprometidos com outro paradigma também é determinante para o fim das disputas, a reorganização dos procedimentos setoriais e a institucionalização de um

¹¹ A tradução de “*goodness of fit*” como ajuste é mais adequada do que a tradução do termo como “encaixe”, pois evita a utilização dupla do termo “encaixe”, empregado sistematicamente como um conceito central neste trabalho.

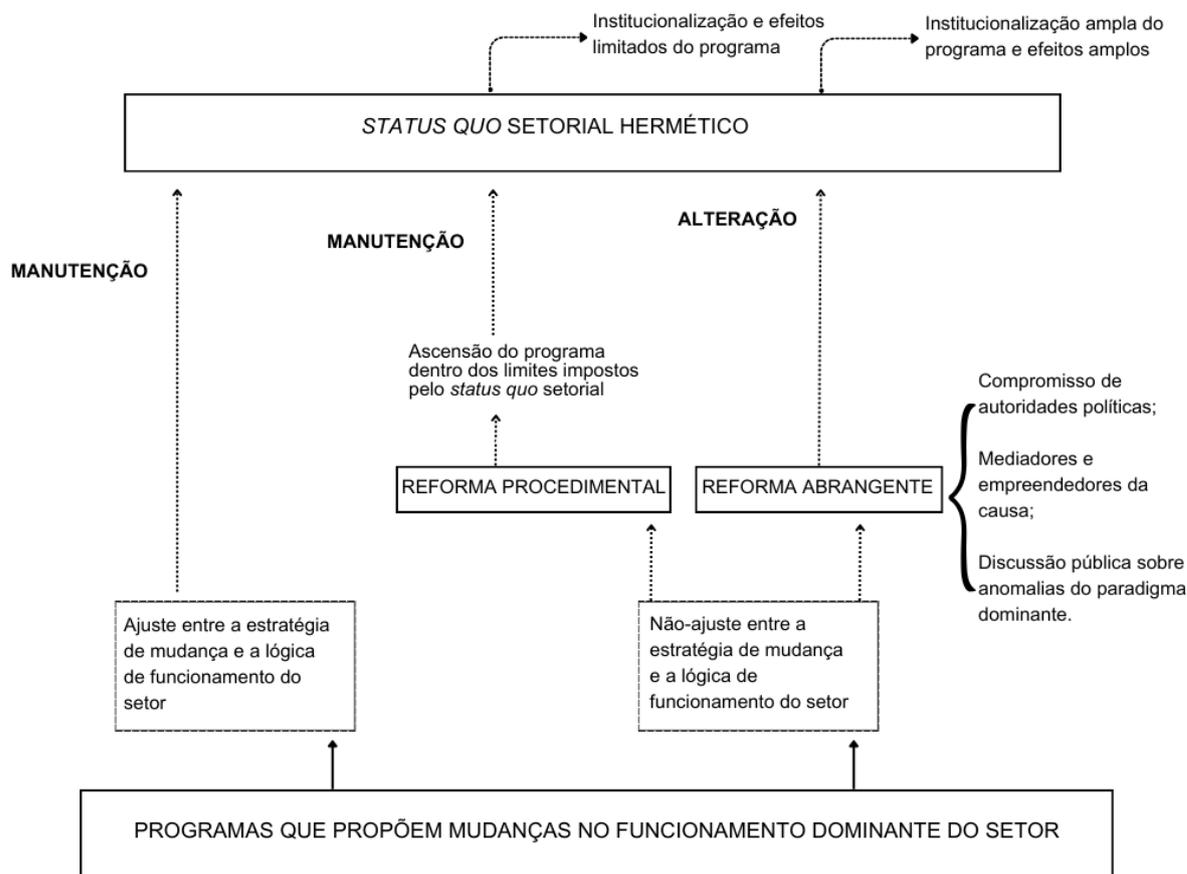
novo paradigma (HALL, 1993). As reivindicações de mudança protagonizadas por atores externos ao *status quo* setorial hermético também compõem essa dimensão. Os acontecimentos e debates que ocorrem na arena estatal e na arena pública influenciam e são influenciados pelos fatores conjunturais.

Os fatores conjunturais compõem uma dimensão tratada por muitos trabalhos a partir da noção de oportunidades políticas, que conforme já citado anteriormente neste capítulo, pouco ajuda em análises como a que pretendemos desenvolver, orientadas pelo pressuposto relacional de que Estado e sociedade são mutuamente constituídos. Essa dimensão se refere principalmente a alterações nos parâmetros estruturais e institucionais dos setores e das políticas que frequentemente dependem de fatores externos à arena setorial. Tais fatores podem ser oportunos para a instituição de novos paradigmas e visões políticas (TOUHY, 1999). Os debates em torno de conjunturas críticas, crises e janelas de oportunidade, protagonizados pela literatura do neoinstitucionalismo histórico e de políticas públicas (PIERSON, 2004, 2015; KINGDON, 1984), também estão inseridos nessa dimensão.

Nesse sentido, a adequação entre a estratégia de mudança e a estrutura de operação dos setores guarda relação com fatores externos à arena da política — acoplados por Dohler (1991) na noção de oportunidades, e, por esta pesquisa, na noção de fatores conjunturais. As mudanças na estrutura das redes, que por vezes resultam de fatores conjunturais, também são pré-condição para a adoção de novas estratégias políticas porque favorecem a introdução de interesses anteriormente marginalizados nesses *networks*. Desse modo, a relação entre a estrutura de redes e a política pública não é fixa, e sim contingente. Assim, os fatores conjunturais estariam relacionados a modificações na estrutura das redes e nas demais características setoriais causadas por novos atores em cena, instabilidades políticas, conflitos econômicos e outros tipos de disputas e acontecimentos externos ao Estado.

Os fatores conjunturais são uma dimensão do que entendemos como condições favoráveis à continuidade ou mudança do *status quo* hermético, por isso, são importantes para compreender um fenômeno que interessa do ponto de vista analítico: as possibilidades de mudança e institucionalização de programas que necessitam de alterações no funcionamento do *status quo* setorial. A partir das dimensões expostas acima e de outros estudos sobre as possibilidades de mudança dentro de estruturas setoriais pré-consolidadas, entendemos que a institucionalização de programas que propõem e necessitam de mudanças setoriais pode ocorrer de três formas a depender da existência ou não de um ajuste com o enquadramento setorial predominante:

Figura 3: Modelo de mudança do *status quo* hermético



Fonte: Elaboração própria.

No esquema representado na Figura 3, sistematizamos que, de acordo com as análises do PJV, do PCV e de outros casos explorados pela literatura, a trajetória de programas que propõem mudanças no funcionamento dominante de seus setores pode acontecer de três formas. Primeiro, se há um ajuste entre a mudança proposta e as características setoriais, o programa é produzido e há manutenção do *status quo* setorial. Se não há esse ajuste entre a estratégia de mudança, as características do programa e a lógica de funcionamento do setor, o programa pode seguir dois caminhos distintos. No primeiro deles, que corresponde aos casos do PJV e do PCV, o programa é produzido através de uma reforma procedimental, conforme formulação de Mayka (2019), e sua trajetória é desenvolvida dentro dos limites impostos pelas características do setor, o que já foi teorizado por autores como Pollitt (2008). No outro caminho, a institucionalização do programa envolve uma reforma setorial abrangente, também no sentido de Mayka (2019), que é caracterizada por elementos destacados por outros autores (HALL, 1993; DOHLER, 1991; TOUHY, 1999; POLLITT, 2008; MARQUES, 2021) como centrais para a promoção de mudanças e de políticas inovadoras.

Nesse sentido, a institucionalização ampla com efeitos igualmente amplos, que poderia ser considerada bem-sucedida pela literatura, no caso de políticas nas quais há um não-ajuste com as estruturas centrais do setor precisaria necessariamente passar também pela reforma do *status quo* hermético, para além da construção de encaixes socioestatais. A discussão sobre o *status quo* setorial hermético permite aprofundar o debate sobre a altimetria dos encaixes, pois evidencia como, nos casos em que decisões centrais para uma institucionalização bem-sucedida de determinadas políticas e programas são tomadas fora desses programas e dizem respeito à dinâmica do setor como um todo, a altimetria não é suficiente para garantir alcances e efeitos amplos dos encaixes. Nos parágrafos a seguir, abordaremos brevemente como as possibilidades de mudança e manutenção do *status quo* a partir de determinados programas têm sido pensadas.

A relação entre as estratégias de políticas públicas e o funcionamento estrutural do setor ao qual se dirigem já foi trabalhada de distintas formas pela literatura. Essa relação é abordada por Mayka (2019), que demonstra como os impactos e durações de instituições participativas estão associados às suas origens em diferentes reformas setoriais. As reformas setoriais variam no grau em que alteram o *status quo* e criam incentivos para a mobilização de interesses e de atores que defendem a instauração de instituições participativas. Apesar de especificamente voltado para espaços participativos, o argumento desenvolvido pela autora pode ser utilizado para pensar programas e políticas públicas de forma mais ampla.

As estruturas setoriais, suas burocracias, interesses mobilizados e atores que bloqueiam a construção de novas ações e instituições são rompidas apenas quando acontece o que Mayka denomina como *sweeping reforms*, traduzidas aqui como reformas abrangentes. Essas reformas são abrangentes porque alteram componentes estruturais do funcionamento dos setores e, quando novas instituições são criadas em meio a esse tipo de reforma, a mobilização de interesses em prol de seu desenvolvimento é facilitada por conta da desconfiguração estrutural gerada pela reforma. A produção de novas instituições também pode estar inserida nas chamadas reformas procedimentais, que não alteraram os componentes mais estruturais do setor, gerando barreiras e dificuldades de mobilização e apoio para novas políticas e ações. As reformas procedimentais correspondem às já conhecidas reformas de primeira ordem, exploradas no trabalho de Hall (1993), enquanto as reformas abrangentes correspondem ao que o autor nomeia como reformas de terceira ordem (MAYKA, 2019).

Essas formulações são importantes para o argumento desta pesquisa na medida em que evidenciam como existe uma relação entre as reformas setoriais e a alteração de paradigmas e características estruturais que atuam como entraves aos programas incompatíveis com o *status*

quo hermético. A análise aprofundada das trajetórias do Juventude Viva e do Cultura Viva evidencia como o *status quo* hermético produz entraves — como obstáculos de natureza burocrática, resistência de atores dominantes aos objetivos dos programas e outros — que limitam os processos de institucionalização de programas divergentes das características estruturais do setor. Nesse sentido, a institucionalização ampla de programas como o PJV e o PCV depende de sua inserção em processos de mudança institucional mais amplos, que alteram configurações estruturais do *status quo* e estão associados a reformas abrangentes como as reformas de terceira ordem.

As reformas variam no grau em que alteram três componentes fundamentais de um determinado setor: os objetivos, as técnicas e instrumentos utilizados e as definições desses instrumentos (HALL, 1993). As reformas de primeira ordem são aquelas que alteram somente os programas ou instrumentos do setor e suas definições, sem alterar a lógica de funcionamento mais ampla, os objetivos e a estrutura setorial. Já as reformas de segunda ordem, apesar de não alterarem os objetivos e paradigma, alteram os instrumentos setoriais e suas configurações, ou seja, afetam também a estrutura de governança. Por fim, as reformas de terceira ordem alteram, além dos instrumentos, as definições e a estrutura de governança, com reformulação dos objetivos e ideias dominantes no setor (MAYKA, 2019).

Enquanto as mudanças de primeira e segunda ordem — procedimentais — podem ser consideradas processos comuns na produção de políticas, que ajustam as políticas e os setores sem colocar em questão o paradigma de fundo, as mudanças de terceira ordem — abrangentes — são marcadas por descontinuidades e alteração de paradigmas e de padrões de funcionamento setoriais. Geralmente, esse último tipo de mudança envolve uma acumulação de anomalias identificadas no paradigma anterior, fracassos que desencadeiam mudança no lócus de autoridade sobre a política e uma disputa pelo novo paradigma. Como já citado, esses processos de contestação e disputa podem ultrapassar as barreiras dos espaços estatais e ocorrer na esfera pública mais ampla (HALL, 1993).

Para além das características setoriais e de como elas são ou não alteradas por determinadas políticas e tentativas de mudança, outros autores ressaltam a importância de atender para as características das próprias políticas e programas, que também determinam a dinâmica e o *timing* de seu estabelecimento e implementação. As características estruturais de certas políticas indicam, desde o início de sua trajetória, que elas levarão um tempo maior para serem implementadas ou passarão por processos de institucionalização marcados por pontuações e por dinâmicas fora do padrão unidirecional (POLLITT, 2008). Essas trajetórias

oscilantes ou cíclicas, assim nomeadas por Pollitt (2008), por vezes se assemelham a uma “curvatura S” de desenvolvimento e caracterizam processos de institucionalização de políticas marcados por padrões de ascensão e declínio relacionados aos limites estruturais do setor ou regime no qual estão circunscritas tais iniciativas. Esses padrões de ascensão ou declínio dentro de limites estruturais são mais frequentes justamente nas trajetórias de políticas públicas que propõem inovações no funcionamento dominante de seus setores e regimes (ROGERS, 1962 *apud* POLLITT, 2008) e se assemelham às trajetórias do Juventude Viva e do Cultura Viva, embora o horizonte temporal desta pesquisa não seja amplo o suficiente para aferir um padrão de oscilações.

A relação entre características estruturais de programas e políticas, características setoriais e trajetórias de institucionalização tem sido pensada direta ou indiretamente por outros estudos. Diversos autores analisam trajetórias de políticas com foco nas mudanças que ocorrem ou não nesse processo, a exemplo do trabalho de Falleti e Mahoney (2015), mas as trajetórias pensadas até então estão limitadas àquelas unidirecionais que se movimentam em direção à mudança ou contra ela, e por isso são insuficientes para a caracterização de alguns processos marcados por oscilações (MARQUES, 2021).

A ideia de trajetórias é usada neste trabalho com a pretensão de enfatizar a dimensão processual e histórica da institucionalização, mas é importante ressaltar que esse conceito é utilizado de dois modos distintos e a escolha por um deles tem implicações relevantes. Existem concepções mais amplas e mais restritas de trajetórias nas ciências sociais (PIERSON, 2015). Primeiro, há autores que mobilizam a ideia de trajetórias de forma ampla e histórica, empregada para a observação da evolução de determinados processos e de seus resultados, a exemplo do trabalho de Skocpol e Finegold (1982). Segundo, existem autores que compreendem trajetórias de um ponto de vista analítico, identificam os mecanismos causais operantes e constroem ferramentas e tipologias para a compreensão dos padrões temporais recorrentes e das sequências desses processos (PIERSON, 2004, 2015; FALLETI e MAHONEY, 2015; POLLITT, 2008; MARQUES, 2021). Não é nosso intuito recorrer a esse segundo uso marcadamente analítico, mas apenas enfatizar a importância da dimensão processual e histórica da institucionalização do PJV e do PCV como fazem os autores que mobilizam a ideia de trajetórias de forma ampla.

As trajetórias são compreendidas nesta pesquisa como as lógicas internas e recorrentes que caracterizam os processos de institucionalização e levam a ler o resultado final das políticas à luz das dinâmicas e dimensões que compõem esses processos. Assim, a noção de trajetórias é utilizada para construir o argumento de que os resultados em termos de institucionalização

são produto da evolução das trajetórias e dos atores empoderados ao longo desses processos (FALLETI, 2005). Conforme será enfatizado nos capítulos empíricos, observar as trajetórias de institucionalização permitirá identificar e analisar os entraves que limitaram o desenvolvimento do PJV e do PCV e impossibilitaram a construção de institucionalizações amplas, com efeitos amplos e com a articulação de domínios de agência.

1.6 Diálogos com outros estudos sobre o Plano Juventude Viva e o Programa Cultura Viva

Para além da apresentação da literatura teórica que guia o estudo, faz-se importante explicitar também a relação desta pesquisa com a literatura empírica mais específica dos dois programas. No que se refere ao Juventude Viva, apesar de ainda haver poucos trabalhos sobre o plano, a maioria deles destaca como a questão da violência contra a juventude, especialmente contra a juventude negra, foi historicamente presente nas demandas do movimento negro e nos últimos 20 anos foi um tema que se notabilizou no debate público (FREIRAS, 2013; RAMOS, 2021). A literatura empírica destaca também a importância do movimento de juventude negra nesse processo, que apesar de ter enfrentado múltiplas dificuldades, foi capaz de ampliar a concepção de identidades juvenis e, principalmente, de evidenciar a pluralidade das vivências juvenis, contribuindo para o alargamento da compreensão sobre esse segmento social no Estado e na sociedade civil (FREITAS, 2013; PEREIRA, 2012; RAMOS, 2014). Mesmo reconhecendo os alcances e conquistas de um plano que surgiu a partir de uma pauta gestada na sociedade, a maior parte dos estudos que foram feitos após o início da sua implementação indica problemas relacionados ao fato do Juventude Viva ser caracterizado por um funcionamento transversal, praticamente sem ações e recursos próprios (PRECIOSO, 2014; STACHEIRA e MOURA, 2016).

Os estudos sobre o PJV apontam que a pauta dos homicídios da juventude negra entrou para a agenda através da convergência de uma série de fatores e destacam que a demanda coincidiu com um momento histórico favorável (STACHEIRA e MOURA, 2016), ou com “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” (GOMES, MOURA e ALVES, 2019, p. 638). O trabalho de Gomes, Moura e Alves (2019) enfatiza principalmente como a elaboração do plano dentro da estrutura do Executivo excluiu vetos potenciais do Legislativo. Já esta pesquisa indica a restrição da formulação do PJV ao Executivo como uma limitação. Além disso, apontamos a importância de mobilizações do movimento de juventude

negra e da equipe do PJV dentro do Congresso, especialmente nas duas Comissões de Inquérito Parlamentar responsáveis por discutir o problema dos homicídios da juventude negra e na tramitação do Projeto de Lei (PL) 4471/2012, que visava o fim dos chamados autos de resistência. Parte importante dos atores envolvidos nessa trajetória acredita que a aprovação desse PL e de outros instrumentos legislativos relacionados ao plano poderia ter ajudado a consolidar e ampliar a institucionalização do Juventude Viva.

Assim, as contribuições para a literatura que tem se debruçado sobre o Plano Juventude Viva vão principalmente em duas direções. Primeiro, procura-se evidenciar como o programa não é apenas resultado das oportunidades políticas do momento histórico ou da abertura de espaços de decisão para os movimentos sociais, mas sim que essas oportunidades e as posições em espaços de participação foram construídas pelo movimento de juventude negra, que articulou uma série de encaixes dentro da estrutura estatal ao longo do processo. Nesse sentido, tentaremos demonstrar também como o movimento não restringiu sua atuação ao Poder Executivo. Segundo, procuramos reconstruir mais precisamente as disputas que ocorreram pela institucionalização do plano de modo a evidenciar como essas disputas estão associadas a fatores estruturais que limitaram o desenvolvimento e o alcance desse processo de institucionalização, para além das limitações já reconhecidas de políticas com desenhos transversais. Além disso, tendo em vista que ainda existem poucos trabalhos sobre o PJV, principalmente em relação à sua institucionalização em nível federal, esta dissertação também contribuirá como material empírico importante de reconstrução dessa trajetória.

Em relação ao Cultura Viva, há um volume considerável de estudos que exploram o programa a partir de distintas lentes analíticas. Quase a unanimidade desses trabalhos destaca a inovação representada pela emergência de uma política cultural como o PCV, que valoriza os grupos territoriais e a diversidade cultural brasileira, ampliando também o acesso aos direitos culturais (VENTURA, 2014; SANTINI, 2017). No campo da participação e das políticas públicas, o programa tem sido analisado para demonstrar as influências do desenho institucional de uma iniciativa que conta com uma estrutura de governança centralizada na participação (DEL CLARO, 2013; OLIVEIRA, 2018), demonstrando como esse desenho participativo possibilitou adaptações e redesenhos durante sua implementação (MEDEIROS e FARAH, 2014).

Apesar de reconhecerem e destacarem que o programa criou um novo ator político e que a despeito da descontinuidade do PCV nos últimos anos essas organizações continuam se identificando como pontos de cultura, demonstrando “um enraizamento das noções de

protagonismo e rede” (MEDEIROS e FARAH, 2014, p. 20-21), os estudos encontrados até este momento praticamente não analisam as implicações dessa criação *top-down* de uma rede movimentalista. Ou, quando investigam essa dinâmica, ressaltam que a forte relação dos pontos com os partidos e com o governo limita o potencial da sua ação coletiva, descaracterizam essa rede como ator coletivo autônomo ou argumentam que houve uma cooptação dos movimentos pelo Estado (PEDROSO e MARTINS, 2013; MENDONÇA, MEDEIROS e ARAÚJO, 2019). Ao reconstruir e interpretar a relação entre os pontos de cultura e o Estado a partir de uma perspectiva relacional pretendemos avançar para além das análises comuns de cooptação, evidenciando como os atores estatais e sociais se constituíram mutuamente durante esse processo.

A literatura empírica destaca a articulação dessa rede em torno da aprovação da Lei Cultura Viva, que demonstrou o potencial de organização e reivindicação dos pontos e a importância da internacionalização do programa para o avanço legislativo (OLIVEIRA, 2018; SANTINI, 2017), porém, não foram encontrados estudos que além de reconhecer a importância da aprovação da Lei, investiguem também seus alcances e limitações. Ao explorar a Lei Cultura Viva almejamos destacar não apenas a mobilização dos atores a partir de diferentes repertórios que tornou sua aprovação possível, mas, também, como apesar de institucionalizado em lei, o desenvolvimento do programa continuou limitado por características estruturais do modo de funcionamento do setor cultural.

De modo geral, os trabalhos existentes reconhecem os empecilhos que afetam o programa, como as mudanças de gestão, a insuficiência de recursos humanos, a falta de capacidades estatais para lidar com a forma de execução do PCV, a dificuldade dos pontos de lidar com a burocracia ou a incapacidade de gerar impacto financeiro no campo organizacional cultural (SILVA e ARAÚJO, 2010; DEL CLARO, 2013; OLIVEIRA, 2018; MEDEIROS, ALVES e FARAH, 2015), mas grande parte deles não vai além do diagnóstico desses obstáculos ou não analisa a articulação de todas essas limitações. Outros apontam ainda que alguns momentos foram permeados por dificuldades no estabelecimento de diálogos e que não existia de fato uma só rede dentro do PCV, e sim diversas redes (SILVA, 2017), mas não o fazem discutindo as implicações de uma estrutura estatal que, por conta das dificuldades em lidar com o funcionamento desses grupos territoriais, por vezes culpabiliza e quase criminaliza os atores sociais por suas características organizacionais e discursos (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2021), como ocorreu no processo de redesenho do Cultura Viva.

Tendo isso em vista, esta pesquisa pretende contribuir com os estudos sobre o Programa Cultura Viva em três sentidos principais: primeiro, pensando as implicações da rede movimentalista dos pontos de cultura ter sido criada a partir de uma dinâmica *top-down*, na qual a *policy* influencia a *politics* ao incentivar a articulação de atores coletivos, e como essa origem não necessariamente faz dela menos autônoma ou diminui a potência de suas ações como parte relevante da literatura empírica argumenta. Em segundo lugar, o recorte temporal permite observar mais precisamente não só o avanço simbolizado pela aprovação da Lei Cultura Viva, mas também o quanto a institucionalização do programa em lei resolveu ou não as dificuldades e os entraves já reconhecidos. Por fim, além de diagnosticar os obstáculos enfrentados pelo programa, procuramos também analisá-los em conjunto para compreender como esses obstáculos e disputas, por vezes entendidos como entraves, estavam relacionados ao funcionamento predominante do setor e como geraram limites para a institucionalização do Cultura Viva.

CAPÍTULO 2. A TRAJETÓRIA DO PLANO JUVENTUDE VIVA

Nas próximas páginas será reconstruída a trajetória de institucionalização do Plano Juventude Viva. Antes, de modo a facilitar a leitura dessa reconstrução, serão explicitadas as principais dimensões analíticas exploradas no exame desse processo de institucionalização.

A intenção é que essas dimensões orientem a leitura da reconstrução histórica, organizada em subseções que representam os momentos empiricamente mais relevantes da trajetória do PJV do ponto de vista das proposições analíticas desta pesquisa. Na divisão do capítulo, primeiro será abordado de forma resumida o histórico das interações socioestatais dos movimentos sociais que foram protagonistas na trajetória desse plano: o movimento negro¹² e o movimento de juventude, bem como o histórico de políticas de juventude, igualdade racial e segurança pública, de modo a evidenciar os componentes do *status quo* de cada um desses setores e como, no caso da segurança pública, há um *status quo* hermético a mudanças. Em seguida o texto reconstruirá a institucionalização do PJV em três momentos principais, seguidos por uma breve conclusão: a ascensão do tema na agenda e formulação da iniciativa, passando pelos encaixes que foram articulados e pelos entraves identificados nesse primeiro momento; a expansão do programa e os entraves presentes nesse processo; a trajetória do PJV no município de São Paulo; e, por último, as principais reflexões derivadas do aprofundamento no caso.

2.1 Sobre os avanços e os limites de um processo de institucionalização incompatível com o *status quo*

Neste capítulo, serão examinadas duas proposições analíticas principais que ajudam a refletir e aprimorar o debate sobre a institucionalização de demandas e interesses de atores sociais a partir da trajetória do Plano Juventude Viva. A primeira se refere ao escopo dos processos de institucionalização, isto é, (i) a dinâmica pela qual esses processos ocorrem, (ii) os encaixes construídos durante essas interações socioestatais e seus tipos, (iii) o papel da arquitetura participativa como locus da institucionalização e (iv) a mútua constituição e os efeitos da institucionalização sobre os atores sociais e estatais. A segunda proposição se refere ao *status quo* setorial e sua configuração estrutural — cujas dimensões foram definidas no capítulo teórico — que limitou a institucionalização do PJV de duas formas. Primeiro, no caso

¹² Conforme Lélia Gonzalez (2022, p. 26-27), embora a expressão “movimento negro” unifique a especificidade e o significante *negro* que orienta a luta política desses atores coletivos, existem divergências sobre o modo de articulação dessa especificidade e os distintos repertórios de atuação podem nos levar a compreender que existem diferentes movimentos negros dentro do que é chamado de movimento negro. Porém, assim como a autora, utilizamos a expressão no singular de modo a enfatizar a dimensão que unifica a luta desses atores.

de juventude e igualdade racial (i) a força institucional, capacidades e legados escassos das pastas implicaram em um desenho do PJV que pode ser considerado frágil. Segundo, o *status quo* hermético da segurança pública se distingue porque é resistente às mudanças propostas pelo PJV e, por isso, impôs entraves à sua institucionalização. Os entraves oriundos dos limites impostos pelo *status quo* hermético e das condições favoráveis à sua mudança ou continuidade estão relacionados (ii) ao paradigma e estrutura da política de segurança pública, (iii) aos atores e interesses externos e internos ao *status quo* (burocracia, movimentos, autoridades), (iv) à arena pública e aos fatores conjunturais (aceitação do paradigma dominante em outros setores do Estado e na sociedade) que implicam na manutenção ou alteração dessas características estruturais.

Os fatores que limitaram a trajetória de institucionalização do Juventude Viva aparecem de duas formas distintas, ainda que ambas estejam associadas ao *status quo* setorial das políticas relacionadas ao plano. Primeiro, destacam-se as limitações oriundas das configurações setoriais que restringiram as possibilidades e avanços do PJV e deram origem a um programa com desenho e características insuficientes para alcançar os objetivos propostos inicialmente. Em segundo lugar e ainda mais importante do ponto de vista teórico, houve limitações na forma de entraves ao processo de institucionalização. No caso do PJV, os entraves têm sua origem em um setor que, apesar de indispensável, não era responsável pela coordenação do plano. Esses entraves estão associados aos limites impostos pelo *status quo* hermético da política nacional de segurança pública. Ou seja, nem todas as limitações identificadas no programa operam como entraves no sentido de travar, trancar ou, para usar o conceito de Pierson, gerar efeitos de *lock-in* que bloqueiam possibilidades alternativas de desenvolvimento das trajetórias de políticas públicas. Os entraves são as limitações que exprimem a resistência do *status quo* hermético às mudanças propostas por determinados programas e processos de institucionalização. A seção 2.2 traz um breve histórico da construção e das características desses setores.

Em relação ao escopo do processo de institucionalização, a demanda por combate aos altos índices de mortalidade de jovens negros no Brasil começou a ecoar a partir das categorias nativas dos movimentos sociais “genocídio/extermínio da juventude negra” na primeira década dos anos 2000, embora esse já fosse um problema reconhecido por especialistas e atores da sociedade civil. O primeiro momento da trajetória do PJV evidencia como o movimento de juventude negra foi protagonista na vocalização dessa demanda e utilizou repertórios de interação diversos para incidir em espaços estatais e, também, no debate da sociedade civil. Desse modo, o impulso inicial do processo de institucionalização veio de atores sociais (*politics*

makes policy), em uma dinâmica *bottom-up* de ascensão da pauta. Esse movimento pôde aproveitar encaixes previamente articulados pelo movimento negro e pelos movimentos de juventude, como a existência de órgãos destinados a essas pautas no governo federal.

Para além das secretarias responsáveis por ambas as pastas, os atores movimentistas puderam fazer suas reivindicações em uma arquitetura participativa previamente existente e relacionada a encaixes institucionais articulados anteriormente: como o Conselho Nacional de Juventude, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial e as Conferências Nacionais de Juventude, de Igualdade Racial e de Segurança Pública. Foi por meio dessas IPs, que têm a capacidade de levar conflitos sociais para dentro do Estado, especialmente aqueles relacionados a populações marginalizadas (TATAGIBA *et al.*, 2022), que os atores construíram os encaixes que possibilitaram a institucionalização do Plano Juventude Viva. Os encaixes articulados através dessa arquitetura participativa geraram os efeitos esperados na medida em que inseriram a pauta do combate à mortalidade da juventude negra na agenda institucional. Ou seja, a despeito dessas IPs não contarem com atributos de “instituições fortes”, conforme Almeida, Martelli e Coelho (2021), elas desempenharam um papel fundamental na institucionalização do PJV.

No desenho da ação que viria a se tornar o PJV, atores do movimento de juventude negra estavam posicionados em cargos importantes do governo federal. Tais posições estratégicas são, em muitos casos, relacionadas aos encaixes posicionais articulados nos primeiros anos dessa trajetória. Além dos cargos ocupados por atores do movimento, também havia uma burocracia ativista que, a partir do contato com o tema, passou a defender essa pauta dentro da estrutura do Estado, o que de acordo com a literatura (ABERS, 2021) fortalece a ascensão de determinadas agendas.

Em 2012, o Plano foi lançado com foco na prevenção da vulnerabilidade e com um desenho intersetorial e transversal. O lançamento marca o fim do primeiro momento da trajetória do Juventude Viva e, por um lado, representa avanços ao tratar de uma pauta até então negligenciada pelo Estado brasileiro e que foi construída por meio de uma ampla arquitetura participativa, com protagonismo do movimento de juventude negra. Por outro lado, os entraves enfrentados nesse primeiro momento da trajetória já ilustravam algumas limitações ao desenvolvimento e à institucionalização do PJV.

Desse modo, na seção 2.3 serão reconstruídos esses primeiros momentos da institucionalização do Juventude Viva com o intuito de destacar os encaixes posicionais, programáticos e simbólicos articulados pelo movimento de juventude negra, o papel das IPs e

de autoridades e ativistas institucionais comprometidos com a pauta e as primeiras limitações e entraves que caracterizaram a trajetória do plano. Embora os encaixes tenham sido articulados em níveis hierarquicamente superiores do governo e dos setores responsáveis pela coordenação do plano, o que de acordo com a literatura (GURZA LAVALLE *et al.*, 2019) implicaria em menores contingências dos interesses sociais em questão, eles não resultaram em um domínio de agência. Existia uma altimetria dos encaixes no que se refere às pastas de juventude e igualdade racial, porém, desde o início dessa trajetória, destaca-se a dificuldade em articular encaixes com variação horizontal e vertical no setor de segurança pública.

O argumento deste trabalho para explicar por que a articulação de encaixes não resultou em um domínio de agência nesse caso está relacionado à segunda dimensão analítica: os limites impostos pelo *status quo* setorial das três principais pastas relacionadas ao PJV. O tipo de ação demandada pelo movimento de juventude negra não tinha precedentes no governo federal, e quando essa agenda social se tornou uma agenda institucional e o processo de formulação de uma política de enfrentamento à mortalidade de jovens negros começou, a falta de capacidades e experiências pré-existentes implicou em maior espaço para inovação. A inovação permitiu que o desenho do programa fosse realizado com ampla possibilidade de influência de atores movimentalistas, mas também dificultou a articulação de uma estratégia institucional consolidada, tendo em vista a deficiência em termos de legados, capacidades e coordenação dos setores de juventude e igualdade racial.

A reconstrução dessa trajetória enfatizará como as características do *status quo* dos setores responsáveis pela coordenação do plano, juventude e igualdade racial, limitaram a institucionalização do Juventude Viva principalmente através do desenho frágil que tornou o programa fortemente dependente da articulação de encaixes em setores resistentes a essa pauta e de um comprometimento explícito das lideranças do Executivo. Já o *status quo* hermético do setor de segurança pública, caracterizado por um paradigma de política mais associado à repressão do que à prevenção e incompatível com as características e objetivos do PJV, limitou o desenvolvimento do programa ao gerar entraves para sua institucionalização. Em todos os setores, havia atores do Estado e da sociedade civil que discordavam da agenda, do seu público-alvo e desenho, muitos deles alinhados com o paradigma dominante da política de segurança pública. Alguns desses atores foram convencidos ou constrangidos durante a institucionalização e outros não.

As limitações e entraves serão evidenciados na reconstrução da institucionalização inicial do Juventude Viva na seção 2.3 e, também, em sua expansão, na seção 2.4. O intuito é

demonstrar como as limitações oriundas do desenho do programa e os entraves provenientes das barreiras impostas pelo setor de segurança pública restringiram o desenvolvimento do PJV. As limitações estão associadas a (i) um desenho intersetorial e transversal que sem a coordenação de setores fortes do ponto de vista institucional e político necessitava da articulação de múltiplos encaixes em outras pastas e do comprometimento de autoridades do Executivo; e à (ii) falta de convencimento de atores estatais e societários sobre a gravidade do problema dos homicídios da juventude negra. As limitações na forma de entraves, por sua vez, podem ser resumidas em quatro barreiras principais: (i) o paradigma dominante da segurança pública, (ii) a operação do setor de segurança pública atribuída constitucionalmente aos estados, (iii) o funcionamento das corporações policiais e (iv) a resistência de atores comprometidos com esse *status quo* em compreender o fenômeno da mortalidade da juventude negra em sua integridade.

Alguns momentos dessa trajetória receberão atenção especial por evidenciar esses entraves, como a articulação do encaixe simbólico no qual houve a transformação da formulação original de “combate ao genocídio/extermínio da juventude negra” em uma agenda de “prevenção da vulnerabilidade”. Embora encaixes simbólicos resultem de ajustes entre a linguagem do Estado e a linguagem da sociedade (SZWAKO e GURZA LAVALLE, 2019), essa reformulação se relaciona ao *status quo* porque ocorreu devido às características dos setores de igualdade racial e juventude e às funções que essas pastas estavam aptas a desempenhar sem o apoio direto da segurança pública. Nesse sentido, esse ajuste de categorias exprime também resistências relacionadas ao *status quo* hermético da segurança pública.

A seção 2.4 procura evidenciar como no momento de expansão do plano, apesar dos avanços simbolizados pela sua institucionalização, os limites e entraves relacionados ao *status quo* continuaram limitando sua trajetória. Tendo em vista que a coordenação era de responsabilidade de duas pastas relativamente recentes e que o programa foi construído com base na transversalidade e na intersetorialidade — apontadas como características que dificultam a responsabilização pelas políticas públicas (BICHIR e CANATO, 2019; BICHIR *et al.*, 2019) —, o PJV precisaria ser priorizado pelo governo de forma mais ampla e pela liderança do Poder Executivo para, de fato, conseguir o comprometimento das pastas que haviam pactuado com a iniciativa, o que não aconteceu. Essa dificuldade leva ao argumento de que políticas intersetoriais de áreas relativamente enfraquecidas dependem fortemente da priorização por parte do Executivo para que possam garantir a participação de todos os setores. Nesse período, os atores sociais em questão construíram novos encaixes na tentativa de avançar

em frentes que o plano não pôde atuar, a exemplo da discussão sobre o tema no Legislativo e do encaixe simbólico da utilização do termo “genocídio” em documentos e discursos oficiais.

Embora o PJV tenha feito a discussão sobre a mortalidade da juventude negra avançar no Estado — ainda que em graus diferentes a depender do setor — o plano, suas características e paradigma continuaram ocupando posição periférica no Estado brasileiro e nos setores importantes para a sua implementação. Apesar da construção de encaixes em níveis hierarquicamente superiores dos setores de juventude e igualdade racial e das mudanças na compreensão do fenômeno e no discurso de atores estatais, a institucionalização do PJV não alterou o referencial setorial ou os parâmetros estruturais e institucionais dos sistemas de decisão de políticas de enfrentamento à violência (JOBERT e MULLER, 1987; TOUHY, 1999) e não houve uma reforma abrangente (HALL, 1993; MAYKA, 2019) que permitisse sua institucionalização ampla e a construção de um domínio de agência.

Os avanços do PJV ocorreram na medida em que não comprometeram os interesses de outros atores importantes na arena (LOWI, 1964). Se, conforme Dohler (1991), o “*goodness of fit*” entre uma determinada política e a estrutura de interesses da arena em questão aumenta a probabilidade de uma implementação bem-sucedida, o que parece ter ocorrido nesse caso é uma incompatibilidade entre o paradigma do Juventude Viva e o paradigma do Estado brasileiro no que se refere à juventude, igualdade racial e enfrentamento à violência, evidenciando como as características de natureza estrutural limitam programas que partem de perspectivas e paradigmas distintos.

O PJV também foi caracterizado por limitações em seus efeitos. Tais limites estão relacionados ao estatuto de certos tipos de problemas sociais para os quais a institucionalização, mesmo em situações que poderiam ser consideradas favoráveis e em políticas distributivas que não contêm conflitos fortes, não é suficiente para os objetivos almejados e mantém demandas sociais em posições periféricas na agenda institucional. Por isso, trajetórias como a do Juventude Viva não operam em um sentido linear ou incremental, da articulação de encaixes à garantia de interesses dos movimentos sociais em políticas públicas. O exame que foi produzido sobre o PJV pode auxiliar na análise de outros programas e políticas públicas com características semelhantes, como a baixa estruturação e capacidade de gestão e orçamento, desenhos intersetoriais e transversais ou que operam em direção oposta e contraditória ao *status quo* hermético setorial.

A penúltima seção trata especificamente da implementação do PJV no município de São Paulo que, na época, era caracterizado por uma conjuntura favorável à institucionalização do

programa. O intuito da seção é evidenciar como, apesar das condições propícias e da articulação de encaixes, a institucionalização do programa foi limitada no nível municipal por obstáculos e entraves como aqueles presentes no nível federal, relacionados ao *status quo* da política de juventude, igualdade racial e, especialmente, ao *status quo* hermético da segurança pública. Nesse sentido, a seção cumpre a função de teste e comprovação do nosso argumento.

Por fim, a última seção busca articular os elementos apresentados nesta introdução ao capítulo com a reconstrução empírica da trajetória do programa de modo analiticamente mais denso. Além disso, também há na seção uma tabela que lista os principais encaixes relacionados à institucionalização do Juventude Viva.

2.2 Um breve histórico sobre as políticas de combate ao racismo, juventude e segurança pública no Brasil

Antes de abordar as interações socioestatais relacionadas ao movimento negro e aos movimentos de juventude, e que se destacam principalmente após a redemocratização, faz-se necessário enfatizar que, no âmbito da sociedade civil, esses movimentos já eram de suma importância e possuíam um histórico de articulações. No caso do movimento negro, o racismo brasileiro “institucionalizado” (NASCIMENTO, 2016), a discriminação e o genocídio são pautas históricas e o próprio surgimento do Movimento Negro Unificado (MNU), uma das mais importantes organizações do ativismo negro no Brasil, está relacionado ao enfrentamento da violência contra pessoas negras e, mais especificamente, contra a juventude negra¹³.

As organizações da sociedade civil relacionadas ao ativismo negro antecedem o período pós-redemocratização (GONZALEZ, 2022), mas a fundação do MNU é um marco importante. Desde então, as lutas das organizações negras podem ser pensadas em três momentos principais, cada um com uma agenda e bandeira prioritária, sempre denunciando a violência de Estado: a discriminação racial, agenda e gramática predominante entre 1978 e 1988; a violência racial, principal pauta entre 1989 e 2006; e o genocídio negro, agenda de destaque entre 2007 e 2018. O uso do termo “genocídio” e de suas variações está relacionado ao movimento de juventude negra e ao Juventude Viva, como será exposto adiante (RAMOS, 2021). Historicamente, a necessidade de um novo modelo de segurança pública, que altere os altos índices de homicídios

¹³ Conforme a Carta Convocatória para o primeiro ato público do MNU, o movimento foi criado também como resposta ao assassinato de Robson Silveira da Luz, de 21 anos na época, e ao caso de quatro garotos que foram barrados de integrar um time infantil por serem negros (MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO, 1978).

de pessoas negras e, especialmente de jovens negros, tem sido ressaltada por militantes, ativistas e gestores de políticas de igualdade racial.

A juventude, por sua vez, teve importante papel na história e na democratização brasileira, participando ativamente de manifestações e reivindicações diversas, da abolição às Diretas Já (SEVERO, 2006). Alguns grupos de jovens negros também já possuíam um histórico de manifestações políticas marcado por diversos repertórios. Em 1978¹⁴, Abdias Nascimento já apontava o “promissor espírito rebelde” da juventude negra, indicando que as iniciativas desses jovens poderiam se transformar em um “movimento de tomada de consciência e de uma afirmação original afro-brasileira” (NASCIMENTO, 2016, p. 164).

No que se refere às interações socioestatais, a institucionalização de demandas do movimento negro e a aproximação deste com o Estado ocorreram principalmente a partir do processo Constituinte (RIOS, 2019; GONZALEZ, 2020). A Constituição de 1988 representou avanços importantes na agenda racial no âmbito institucional, a exemplo do reconhecimento do racismo como crime e da demarcação de terras quilombolas (LIMA, 2010; RIOS, 2020). A aproximação entre o movimento e o Estado se intensificou na década de 1990 e Lima (2010) destaca dois acontecimentos que marcaram esse processo e implicaram em efeitos no tratamento institucional do tema: a Marcha Zumbi de Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, que ocorreu em 1995, e a Terceira Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2001 e conhecida como Conferência de Durban.

A relação do governo Lula com os movimentos sociais também favoreceu uma agenda de redução das desigualdades e de combate ao racismo, como já apontava seu programa de governo de 2002. Como símbolo de compromisso com o tema, em 2003 foi criada a SEPPIR, que a partir de 2008 passou a ter *status* de Ministério. É importante ressaltar que as políticas de igualdade racial desse período são fruto de um processo político que as antecede (LIMA, 2010).

Em relação à juventude, antes da Constituição de 1988 predominava um paradigma da juventude entendida enquanto problema, associada à marginalidade e à violência, e grande parte das políticas públicas voltadas a esse segmento eram de enquadramento penal e punitivo (BRASIL, 2018). Durante os anos 1990 e 2000 essa visão cedeu lugar, ao menos parcialmente e graças às lutas e reivindicações da sociedade civil, a um novo paradigma do jovem como sujeito de direitos. Essa mudança foi influenciada por discussões internacionais e 1985 foi escolhido pela ONU como o “Ano Internacional da Juventude: Participação, Desenvolvimento

¹⁴ Ano da primeira edição da obra “O genocídio do negro brasileiro”.

e Paz”. Nessa década, surgiram nos governos subnacionais os primeiros Conselhos Estaduais de Juventude (BRASIL, 2011b).

A juventude começou a receber atenção enquanto segmento de políticas a partir dos anos 1990, com as políticas públicas de capacitação técnica e profissional e de geração de emprego (PRECIOSO, 2014). No que se refere à juventude negra, apesar do plano de governo de Lula de 2002 reconhecer o fenômeno da mortalidade juvenil, não havia uma percepção racializada desse problema (FREITAS, 2013). A partir da vitória eleitoral de Lula, o Instituto Cidadania promoveu, entre 2003 e 2004, o Projeto Juventude, que buscou oferecer diagnósticos, diretrizes e recomendações para a política nacional de juventude. O projeto contou com algumas discussões sobre a questão racial e influenciou diretamente na criação dos principais órgãos de juventude do governo. Diversos atores que participaram dessas discussões foram protagonistas na institucionalização do Juventude Viva.

A Política Nacional de Juventude (Lei nº11.129/2005) foi marco importante no âmbito institucional e criou a Secretaria Nacional de Juventude, o Conselho Nacional de Juventude e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem). A SNJ foi alocada desde o início do governo Lula na Secretaria-Geral da Presidência da República e o desafio da política nacional de juventude nesses primeiros anos era se consolidar enquanto política de Estado (BRASIL, 2008). A institucionalização de políticas de juventude é formada por marcos relacionados à participação, à criação de uma rede de órgãos nacionais e subnacionais e à consolidação de marcos legais que regulam sobre o tema (FREITAS, 2019). Apesar da percepção do racismo como dimensão importante dos homicídios não ser compartilhada por todas as esferas do Estado e do setor de juventude, o documento “Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas”, elaborado pelo Conjuve em 2006, já destacava a maior vitimização e mortalidade da juventude negra em comparação aos jovens brancos, além de indicar a maior vulnerabilidade desse grupo em relação às oportunidades no mercado de trabalho e ao acesso à educação (RAMOS, 2014).

Assim, o movimento negro e alguns setores organizados da juventude já possuíam, pelo menos desde a Constituinte, um histórico de interações com o Estado. Essas interações foram centrais para a ascensão de um programa como o Juventude Viva na medida em que possibilitaram a construção de encaixes que posteriormente foram utilizados pelo movimento de juventude negra.

Para além da agenda de juventude e igualdade racial, a falta de uma percepção compartilhada do racismo como fator determinante das mortes violentas no Brasil está

associada à construção do setor de segurança pública no país. Apesar da Constituição de 1988 ter estabelecido o funcionamento do setor, houve uma continuidade no pós-redemocratização em relação à política de segurança do período anterior, com foco na atividade policial e na lógica do direito penal. Desde então não ocorreram mudanças estruturais nessa área, mesmo com as inovações de alguns programas específicos (LIMA, BUENO e MINGARDI, 2016), e vigora um *status quo* no qual “predomina o uso da força e da violência em prejuízo de padrões democráticos de controle e contenção da criminalidade” (ADORNO, 2008, p. 25). A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) foi criada no Ministério da Justiça em 1998 com o objetivo de atuar de forma articulada com os estados, que têm responsabilidade constitucional sobre a maior parte da política de segurança (CARVALHO e SILVA, 2011).

Analisando os Planos Nacionais de Segurança Pública, Freitas (2010, p. 113) argumenta que há uma tendência punitiva no setor, inaugurada na formação do sistema penal mercantil-colonial. Desse modo, apesar das mudanças no período pós-Constituinte, a segurança pública permaneceu marcada por altos graus de intervenção física, práticas autoritárias, penalização como forma de controle, integração entre prevenção e repressão, violações de direitos e violência institucional, alto grau de discricionariedade e racismo na ação policial, apostas no conflito bélico como solução para a violência e a criminalidade e por carência de coordenação e articulação (FREITAS, 2010; CARVALHO e SILVA, 2011; LIMA, BUENO e MINGARDI, 2016; FREITAS, 2021). A participação cidadã na segurança pública sempre foi enfraquecida e entrou para agenda de forma mais estruturada a partir de 2008 com o intuito de produzir relações e trocas entre a sociedade civil e o Estado nessa área (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014). Essas características, incompatíveis com uma ação como o Juventude Viva, constituem o paradigma do setor e limitaram a institucionalização do programa.

2.3 A ascensão de um novo problema e sujeito político: da mobilização social ao Plano Juventude Viva

A formulação, inicialmente no governo federal, de um plano que buscou a prevenção da violência contra os jovens negros — a maioria das vítimas de homicídio no Brasil — foi fruto de articulações, mobilizações e reivindicações em espaços institucionais e extrainstitucionais. Destacam-se aqueles de mobilização interna do movimento negro e do movimento de juventude negra, principalmente o I Encontro Nacional de Juventude Negra (ENJUNE), os espaços de participação em nível federal, como o Conjuve e as Conferências Nacionais de Juventude, e outros espaços dentro de órgãos governamentais, como a SGPR, a

SNJ, a SEPPIR e o Fórum Direitos e Cidadania (FDC). A trajetória da pauta da mortalidade da juventude negra passa pelo reconhecimento do problema em cada uma dessas esferas institucionais e será melhor especificada nesta seção.

2.3.1 Do ENJUNE à Conferência Nacional de Juventude (2005-2008)

De acordo com o documento oficial do I ENJUNE, um grupo de jovens negros começou a se articular como um movimento social a partir de novembro de 2005, ocasião das Marchas Zumbi +10¹⁵, que concretizaram uma cisão no movimento negro (RAMOS, 2014). A juventude do movimento “que já vinha sendo levada de forma subalterna na composição desses debates, passa a questionar com mais veemência essa condição de ser um eixo de debate e não algo a ser considerado para um projeto mais amplo e significativo” (OADQ, 2018, p. 22). Como consequência, parte desses jovens negros, por não se sentir compreendida ou devidamente escutada nas discussões, resolveu se organizar para pautar mais enfaticamente a relação entre juventude e a questão racial. Não há uma descontinuidade entre a organização da juventude negra e o movimento negro, e sim uma diferenciação (MORAIS e RAMOS, 2013). Esses jovens organizaram eventos e fundaram grupos para discutir a pauta e reivindicar maior incidência em espaços institucionais, como a Articulação Política da Juventude Negra de São Paulo, formada em 2005 (PAPA *et al.*, 2018).

A I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CONAPIR) aconteceu em 2005 e colocou um desafio para o movimento de juventude negra, que precisou se organizar para acessar esse espaço e levar suas demandas (RAMOS, 2014). Nesse cenário, após não conseguir eleger delegados nas etapas municipais, a Articulação Política da Juventude Negra de São Paulo procurou a Fundação Friedrich Ebert Brasil (FES) para tentar incidir na conferência de outra forma. A Fundação conseguiu inserir alguns desses jovens como delegados e observadores da CONAPIR e iniciou um processo de formação com esse grupo. Esses jovens incidiram em diversas resoluções do encontro. Como desdobramento das resoluções da I CONAPIR, em 2009 foi aprovado via decreto o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial, que prevê a juventude negra em um de seus eixos, com ações que vão da qualificação profissional e desenvolvimento humano, ao combate à violência que atinge esse grupo e à participação (GUIMARÃES, 2012). Ou seja, desde o início da sua articulação, os atores do movimento de juventude negra buscaram a construção de encaixes nos espaços estatais, principalmente em IPs.

¹⁵ Nesse ano, por conta de conflitos internos no movimento, aconteceram duas marchas.

O I ENJUNE marca a articulação desse movimento com a definição de pautas prioritárias e a construção de uma rede nacional (GOMES, MOURA e ALVES, 2019). O processo de organização do encontro inseriu esse grupo de jovens em muitas agendas durante a busca por recursos para a realização do evento, o que ampliou a capacidade organizativa e a rede de contatos do movimento¹⁶. O ENJUNE foi organizado entre 2006 e 2007 e foram realizadas etapas estaduais e regionais antes do encontro nacional que ocorreu em julho de 2007, na cidade de Lauro de Freitas, na Bahia. O evento foi possibilitado pelo apoio de entidades como o movimento estudantil, sindical e ONGs, mas, principalmente, pela articulação do movimento de juventude negra.

Então, o ENJUNE é uma linha demarcadora, é um antes e depois do ENJUNE, a gente poder pautar e colocar na agenda política do Estado brasileiro o seu compromisso com a reversão do quadro do genocídio da juventude negra. Eu considero que o mérito é esse, de uma política de movimento negro, de uma ação organizada pela juventude negra a partir do ENJUNE (Ângela Guimarães em entrevista, abril de 2023).

Ao reunir jovens de todas as regiões, o ENJUNE possibilitou a constatação de que a violência contra a juventude negra estava ocorrendo em todo o país de forma desenfreada. Aproximadamente 700 jovens participaram do encontro, que gerou mais de 700 propostas, divididas em 14 eixos temáticos¹⁷. Todos os eixos originaram propostas direcionadas a duas instâncias: 1. ao poder público e 2. à sociedade civil organizada, organizações do movimento negro e juventude negra. Essa diferenciação resultava de uma divisão interna no movimento: havia aqueles que defendiam uma mobilização voltada ao Estado e às instituições, e aqueles que desacreditavam nessa possibilidade e preferiam pautar ações direcionadas à sociedade civil, como as campanhas que ocorreram nos anos seguintes ao encontro¹⁸.

O documento final do ENJUNE pode ser compreendido como “um programa de ação para a organização da juventude negra como uma agenda a ser seguida pelo Poder Público” (RAMOS, 2014, p. 34). Ao final do encontro, o combate às altas taxas de mortalidade da juventude negra foi escolhido como prioridade de ação e passou a ser vocalizado principalmente através da campanha “Contra o Genocídio da Juventude Negra”¹⁹. O termo “genocídio” foi

¹⁶ Informação obtida em entrevista com Jaqueline Santos, maio de 2022.

¹⁷ Eixos temáticos: cultura; segurança, vulnerabilidade e risco social; educação; saúde; terra e moradia; comunicação e tecnologia; religião do povo negro; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; trabalho; intervenção social nos espaços políticos; reparações e ações afirmativas; gênero e feminismo; identidade de gênero e orientação sexual; inclusão de pessoas com deficiência.

¹⁸ Informação obtida em entrevista com Jaqueline Santos, maio de 2022.

¹⁹ Conforme Freitas (2016, p. 114), o movimento negro e o movimento de juventude negra protagonizaram diversas campanhas em relação à pauta do extermínio de jovens negros desde o início do século, como aquelas listadas pelo autor: “Campanha Reaja ou Será Morto ou Será Morta, organizada por entidades do movimento negro da Bahia (2005); Campanha Nacional contra a Violência e o Extermínio de Jovens, coordenada pelas Pastorais da Juventude da Igreja Católica (2009); Campanha Nacional contra o Genocídio da Juventude Negra, coordenada pelo Fórum

utilizado pelo movimento para reforçar o caráter de denúncia da violência que vitimiza a juventude negra (RAMOS, 2014). Segundo a ONU,

entende-se por genocídio qualquer dos seguintes atos, cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, tal como: a) assassinato de membros do grupo; b) dano grave à integridade física ou mental de membros do grupo; c) submissão intencional do grupo a condições de existência que lhe ocasionem a destruição física total ou parcial; d) medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo; e) transferência forçada de menores do grupo para outro (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

A adoção de um termo recorrente na política internacional evidencia como os interlocutores desse ator coletivo não estavam restritos ao âmbito nacional (RAMOS, 2021). Os atores do movimento de juventude negra destacam que, com o uso da categoria “genocídio”, buscavam se referir não somente à morte física desse grupo, mas, também, às diversas violências que marcam seu cotidiano, como o encarceramento, a exclusão socioeconômica e outros (ROCHA, 2012, p. 100).

Daí temos que a expressão “genocídio da juventude negra” é fruto de uma elaboração coletiva que é capaz de ao mesmo tempo a) falar da violência, b) agregar os atores e atrizes, organizações e instituições e c) engendrar uma série de atividades articuladas, como reuniões, seminários, protestos de ruas etc. Mas essa formulação coletiva de pontes semânticas ocorre por entre conflitos e consensos (RAMOS, 2021, p. 23).

A partir de outros trabalhos e desta pesquisa, é possível dizer que os jovens organizadores do ENJUNE eram em sua maioria ligados ao movimento hip-hop e ao movimento negro, como o MNU, o Coletivo de Entidades Negras (CONEN) e a União de Negras e Negros pela Igualdade (UNEGRO). Uma parte menor também integrava juventudes partidárias, especialmente do PT, do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), além de movimentos estudantis (RAMOS, 2014). Portanto, parte desses jovens já tinha experiência com mobilizações políticas.

O I ENJUNE marcou a articulação do movimento de juventude negra e diversos jovens que participaram da construção do encontro se tornaram quadros importantes da sociedade civil, da gestão pública e, também, da construção do PJV. A presença de jovens mobilizados pelo ENJUNE no governo federal nos anos seguintes significou a defesa de uma agenda e de uma visão sobre o problema que já estava formulada e alinhada entre esses atores: “a pauta da nossa vida era o enfrentamento do genocídio” (Larissa Borges em entrevista, setembro de 2022). Assim foi construído o movimento de juventude negra, que pode ser nomeado dessa forma

Nacional de Juventude Negra (2009); Marcha Estadual Contra o Extermínio da Juventude Negra (2010), promovida pelo Fórum Estadual de Juventude Negra do Espírito Santo (Fejunes); Campanha 'Eu Pareço Suspeito?' (2012), lançada por organizações do movimento negro do estado de São Paulo; e Campanha Juventude Marcada Para Viver, realizada pelo Observatório de Favelas (2013).”

porque se enquadra na definição de Diani (1992) sobre movimentos como redes de interações informais com indivíduos, grupos e organizações que compartilham identidades coletivas.

Após o ENJUNE, surgiram outros grupos relacionados à pauta. Nesse processo, jovens negros vinculados ao PT fundaram a Juventude Negra do PT (JN13) em 2008. No mesmo ano, surgiu o Fórum Nacional de Juventude Negra (FONAJUNE), bem como os Fóruns Estaduais de Juventude Negra. O Fórum tinha como objetivo implementar e coordenar as ações priorizadas pelo ENJUNE e participar do processo de formulação de políticas públicas de juventude. Vários dos atores articulados em torno dessa organização participaram de IPs do governo federal como a I CNJ, o Conjuve e o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP). O momento de articulação do Fórum era diferente do ENJUNE e o movimento já possuía um volume maior de recursos:

(...) e aí já foi em outro momento, porque todo mundo já veio de avião, todo mundo ficou em hotel. Teve uma negociação com a SEPPIR e a SEPPIR bancou todo o processo. Porque tinha isso, a institucionalidade democrática desse período não era só as conferências de Estado para Estado, o Estado bancava os movimentos sociais para fazerem seus próprios processos (Jaqueline Santos em entrevista, maio de 2022).

Ou seja, já havia uma interface com atores estatais e, até mesmo, alguma forma de financiamento estatal desse processo. Mesmo que indiretamente, esses jovens também possuíam relações importantes com outras organizações como a FES, a ONG Ação Educativa e sindicatos, que apoiavam os encontros e ações do grupo antes mesmo do ENJUNE. O apoio ocorria através de recursos financeiros e também através de espaços de organização, articulação e formação desses atores para incidência nos espaços participativos.

Foi a partir do ENJUNE que os homicídios de jovens negros passaram a ser pauta do movimento da juventude negra, com pressões direcionadas ao poder público, mas a violência que vitimiza esse grupo já era tematizada em outros canais de denúncia nas décadas anteriores, como no hip-hop. Além disso, alguns estudos já relatavam esse problema e apontavam um perfil etário e racial da mortalidade da população brasileira (SOARES e BORGES, 2004), indicando não apenas a violência de Estado protagonizada pela polícia como responsável por uma parcela desses homicídios, como também o engajamento de jovens negros e pobres em atividades violentas (RAMOS, 2014).

A ascensão do tema à política institucional se destacou a partir da I CNJ, que aconteceu em abril de 2008 em Brasília e foi organizada pelo Conjuve e a SNJ²⁰. O evento foi importante

²⁰ Nos meses que antecederam a etapa nacional foram realizadas mais de 800 conferências municipais e regionais, mais de 600 conferências livres, conferências estaduais em todas as unidades federativas, além da Consulta

para a consolidação de uma visão de juventudes plurais e evidenciou a multifiliação dos jovens presentes, que eram organizados em partidos, movimentos sociais, organizações estudantis etc. O movimento de juventude negra continuava polarizado entre aqueles que acreditavam no Estado e os que acreditavam que a atuação deveria ser via sociedade civil, mas os jovens com “uma visão mais institucional” se organizaram para a I CNJ: “Teve um engajamento do pessoal do ENJUNE para participar das conferências municipais, estaduais e sair delegado para a nacional e chegar na nacional e ainda fazer pressão e articular para conseguir votar a agenda da juventude negra” (Jaqueline Santos em entrevista, maio de 2022). Um dos Grupos de Trabalho da I CNJ foi o Grupo de Trabalho (GT) de Jovens Negros e Negras e o tema do enfrentamento à mortalidade da juventude negra foi eleito como resolução prioritária da Conferência.

Para que as resoluções do ENJUNE se tornassem a prioridade da I CNJ houve um imenso esforço de articulação. Representantes do movimento de juventude negra que participaram ou não do ENJUNE estiveram presentes na Conferência, levando a demanda de combate ao genocídio — ou extermínio, outra palavra utilizada pelos atores — da juventude negra. A principal forma de articulação foi o convencimento de outras juventudes, como a juventude quilombola, de que elas também faziam parte do recorte de juventude negra, e o convencimento de segmentos politicamente e numericamente fortes como a juventude partidária, sobre a importância da pauta (RAMOS, 2014). Esses jovens se organizaram estrategicamente nos diferentes grupos, para que a pauta emergisse nos GTs e chegasse na plenária final (GOMES, MOURA e ALVES, 2019).

A pauta do movimento da juventude negra não era prioridade para outros jovens presentes e diversos participantes se posicionaram contra “segmentações” da juventude, por vezes citando diretamente a juventude negra. A existência de um GT de juventude negra não era consenso e foi criticada por delegados presentes. Numericamente, os jovens negros eram quase metade dos participantes e abordavam diretamente o tema da violência (CASTRO e ABRAMOVAY, 2009). Mesmo com todos esses obstáculos relacionados ao descompasso entre a visão e as prioridades de luta da juventude negra e dos participantes da conferência, as resoluções do ENJUNE foram eleitas como prioridade da I CNJ. Ao final do processo foram aprovadas 70 resoluções e 22 prioridades, sendo a mais votada referente a juventude negra:

Reconhecimento e aplicação, pelo poder público, transformando em políticas públicas de juventude as resoluções do 1º Encontro Nacional de Juventude Negra (ENJUNE)

Nacional aos Povos e Comunidades Tradicionais. Todo o processo envolveu em torno de 400 mil pessoas e a etapa nacional contou com 2,5 mil participantes (BRASIL, 2008).

sobre os Direitos da juventude negra, priorizando as mesmas como diretrizes étnico/raciais de/para/com as juventudes (BRASIL, 2008).

Apesar da aprovação de uma das propostas do GT de Jovens Negros e Negras como prioridade, outras duas foram deixadas de lado. Uma delas se referia diretamente à responsabilidade estatal pelo genocídio da juventude negra, indicando uma resistência que seria encontrada durante toda institucionalização do plano nas tentativas de vinculação do problema dos homicídios da juventude negra ao funcionamento da segurança pública no país.

A agenda protagonizada por jovens negros no ENJUNE, na I CNJ e posteriormente no Conjuve foi importante para fazer o tema repercutir não só no Estado, mas também na sociedade civil. A partir dessas articulações, outros atores e entidades que participaram desse processo tomaram conhecimento da pauta e passaram a defendê-la Brasil afora²¹.

Embora apontem a centralidade do movimento de juventude negra na ascensão da agenda, os entrevistados desta pesquisa também creditam o avanço desse tema no governo federal a um momento de “institucionalidade democrática” e maior abertura para a participação, dimensão que também é destacada no caso do Cultura Viva. A pauta teria se fortalecido nos espaços de institucionalidade e participação, principalmente porque passou a aparecer em IPs de vários setores além da juventude e igualdade racial, como nas conferências de direitos humanos, educação e segurança pública.

Assim, esse momento inicial da formulação da demanda revela como o movimento de juventude negra utilizou diferentes repertórios de ação a partir do ENJUNE, organizando-se via sociedade civil, ao mesmo tempo em que se engajou também nos espaços institucionais do Estado e construiu encaixes nas IPs que foram capazes de levar seus interesses à agenda institucional. As IPs foram centrais para o aumento da inclusão de novos atores na produção do programa, e a despeito de não serem consideradas “instituições fortes”, no setor de juventude, desempenharam papel fundamental na produção do PJV, o que também ocorreu no caso de outras políticas (ALMEIDA, MARTELLI e COELHO, 2021). Porém, desde o início, essa trajetória foi marcada pela necessidade de convencer outros atores sobre a importância da pauta.

A gente passou por um processo de convencimento para dentro do movimento negro, depois a gente foi convencer o movimento de juventude, porque nas conferências de juventude o tema da violência contra a juventude negra era um tema que era relegado a segundo, terceiro plano, e o movimento de direitos humanos que também não tinha compreensão de que a violência atingia principalmente a juventude negra. Então, nós passamos por esse processo de convencer não só o movimento negro como os demais movimentos sociais em relação a essa questão (Claudio Silva em entrevista, dezembro de 2022).

²¹ Informação obtida em entrevista com Paulo Ramos, setembro de 2022.

2.3.2 *Escolhas e disputas na transformação de uma demanda social em ação estatal (2008-2012)*

Entre a reivindicação por uma iniciativa governamental de redução da mortalidade da juventude negra e o Plano Juventude Viva houve um processo de institucionalização dessa demanda que passa por convencimentos, disputas, limitações e entraves. De início, conforme a agenda repercutiu no âmbito institucional, ela evidenciou uma contradição no pensamento político do PT e da esquerda de modo geral, que acreditava que a violência do país diminuiria com a ascensão econômica da população²². A exacerbação dessa contradição foi importante para atrair atenção para a agenda no governo federal.

Embora esse não seja um dos fatores mais importantes para a ascensão do tema e fortalecimento da pauta, os acordos internacionais dos quais o Brasil era signatário foram utilizados como fonte de legitimidade para as demandas do movimento de juventude negra. Em entrevista, Jaqueline Santos relatou que frequentemente esses jovens andavam com as resoluções de Durban “debaixo do braço”, em uma tentativa de adquirir maior legitimidade para suas reivindicações. Nos documentos sobre a discussão do tema no governo também constam entre os encaminhamentos a vinculação de um plano nacional de combate aos homicídios da juventude negra às convenções internacionais das quais o Brasil era signatário.

Esse respaldo da agenda internacional faz muita diferença, porque acessa lugares, inclusive na gestão, que a mobilização popular não alcança. Então é a forma como a agenda vem, a agenda veio do povo, veio da base, mas também do topo, desses parceiros internacionais mobilizando e incidindo. Essa política internacional foi muito necessária, fez diferença e também aportou recursos nessa construção, um elemento que faz uma diferença (Larissa Borges em entrevista, setembro de 2022).

O problema da mortalidade da juventude negra entrou para a agenda a partir da articulação de um movimento que buscava incidência política, o movimento de juventude negra, em uma dinâmica processual na qual a *politics* antecede a *policy* e os atores sociais são os principais impulsionadores iniciais dessa institucionalização. Esse movimento, apesar de ter utilizado encaixes construídos anteriormente por outros atores sociais com os quais estava relacionado, não possuía legados de interação com o Estado ou de formulação de políticas, e até mesmo as políticas raciais e juvenis eram relativamente recentes.

²² Informação obtida em entrevistas com Paulo Ramos, setembro de 2022, com Gabriel Sampaio, dezembro de 2022, e com Gabriel Medina, dezembro de 2022.

A transformação das demandas do ENJUNE em políticas públicas, conforme resolução da I CNJ, exigiu um considerável esforço de organização, tendo em vista a quantidade de propostas do encontro. Após diálogos entre a SNJ e o movimento, a questão da violência contra a juventude negra foi elencada como frente prioritária. Assim, a mortalidade desse segmento passou de um problema estatístico para um problema político, ao mesmo tempo em que emergiu um novo sujeito político (RAMOS, 2014). A partir desses encaixes programáticos construídos no setor de juventude, o tema se tornou prioridade para as principais instâncias responsáveis pela pasta no governo federal, o Conjuve e a SNJ.

Com o objetivo de mobilizar a articulação e a implementação de políticas voltadas à pauta mais votada na I CNJ, foi criado em 2008 o Grupo de Trabalho Juventude Negra e Políticas Públicas dentro do Conjuve. O GT era liderado por Ângela Guimarães, que havia participado do ENJUNE, era representante da UNEGRO no conselho e militante do PCdoB. Apesar do espaço destinado ao tema, havia resistência de atores do Conjuve, desde ONGs até movimentos e partidos, em relação à construção de uma política focada na juventude negra. Os conselheiros que passaram a compor o GT, por outro lado, compartilhavam visões similares sobre o problema (GOMES, MOURA, ALVES e 2019). Essa resistência evidencia como o *status quo* é formado por construções de problemas sociais articulados na esfera pública que, em espaços de interação entre o Estado e a sociedade, também implicam em entraves para a ascensão de pautas que confrontam o paradigma da política.

O GT estabeleceu diálogos com diversos setores do governo para entender onde cada um poderia contribuir com essa agenda e estudou programas que poderiam focar em jovens negros. Desde o início, a demanda do movimento era por uma política pública intersetorial, o que também fazia sentido para a SNJ tendo em vista a escassez de recursos e capacidades da secretaria. O GT cumpriu um papel importante na consolidação da agenda com foco na racialização da discussão e, posteriormente, serviu como base para a formulação do PJV:

O trabalho do GT foi um trabalho que eu considero inédito, porque a gente não tinha tido nenhuma instância assim antes. Repare, já tinha muita discussão sobre esse tema, mas sem o viés da luta antirracista, então, você vai dizer que na Secretaria Nacional de Direitos da Criança e Adolescente as chacinas, a violência era pautada, mas não tinha esse viés antirracista. Eu acho que o principal mérito do GT foi esse, foi demarcar que o que determinava aquelas mortes era o racismo e que a gente estaria convocando o Estado brasileiro, todas as suas secretarias, para dizer o que iam fazer pra evitar que o racismo continuasse operando na vida desse jovem (...) Então o principal mérito do GT foi afirmar esse lugar do racismo como elemento definidor dessas mortes (Ângela Guimarães em entrevista, abril de 2023).

Outras ações foram empreendidas no Conjuve para discutir o tema nesse período, como o seminário “Políticas Públicas de Juventude: a favor da vida, contra o genocídio da juventude

negra” realizado em 2009, que resultou na elaboração de um documento contra o genocídio da juventude negra. Nesse seminário, o Ministério da Justiça (MJ) apresentou o desenho do que seria o Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência, mas sem a presença de um recorte racial, o que gerou uma série de desentendimentos. Apesar da importância da SNJ para a ascensão da pauta, existiam disputas dentro da secretaria sobre a divisão da juventude em “segmentos”²³.

Nos anos seguintes, o movimento também articulou encaixes posicionais e passou a ocupar cadeiras no Conjuve. Apesar da presença indireta do movimento de juventude negra através de cadeiras destinadas a organizações do movimento negro e a segmentos como o hip-hop e as religiões de matriz africana, foi só na composição do biênio 2008-2009 que o Conjuve passou a ter uma cadeira destinada a jovens negros. No biênio 2010-2011 foram duas cadeiras. Em 2012, Ângela Guimarães assumiu a presidência do conselho. O aumento da representação da juventude negra no conselho foi importante para o andamento da pauta e para os trabalhos do GT (GOMES, MOURA e ALVES, 2019). Em 2010, o relatório final do GT destacou a necessidade de um pacto pela vida da juventude negra e de uma política pública focada na garantia de direitos e na proteção desses jovens (RAMOS, 2014).

Simultaneamente ao que acontecia na SNJ, o tema foi incorporado a outros espaços institucionais. Destacam-se nesse sentido as criações da SEPPIR, como o Projeto Farol²⁴, lançado em 2009 em parceria com o Ministério da Justiça, e a oficina “Combate à Mortalidade da Juventude Negra”, realizada em 2010 pela SEPPIR e a FES com o objetivo de construir um Plano de Combate à Mortalidade da Juventude Negra, e que contou com a participação da SNJ, de conselheiros do Conjuve, do Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, especialistas e militantes (GUIMARÃES, 2012; RAMOS, 2014). Nessas discussões havia sempre a preocupação de garantir a presença de outras pastas:

A ideia era que essa não fosse uma política ali da SEPPIR, da SNJ, dos específicos, mas que conseguisse entrar em outras agendas de outras áreas, inclusive para ter mais recursos. Então, a ideia era que fosse uma política pública intersetorial (...) não é uma

²³ Informação obtida em diversas entrevistas.

²⁴ O projeto Farol, apesar de focado na juventude negra, foi de fraca expansão: “O Projeto Farol, com o escasso recurso inferior a R\$ 4 milhões e presente em apenas 13 cidades localizadas em três regiões do país (Sul, Sudeste e Nordeste), ocorreu entre 2009 e 2010, mas não foi reeditado. Não há informações sobre o número de atendidos” (RAMOS, 2014, p. 159). Apesar da existência do projeto, ele foi insuficiente para lidar com o problema em questão e mesmo após a sua criação, as análises do governo federal continuaram destacando a necessidade de criar políticas para a juventude negra: “(...) a taxa de homicídios da população negra tem sido historicamente bem superior à da população branca, o que indica a existência de maior vulnerabilidade dos jovens negros e urgência de investimentos para garantir seus direitos e combater o preconceito e discriminação. Nessa perspectiva, ressalta-se a necessidade de políticas direcionadas aos jovens negros, os quais têm três vezes mais chances de serem assassinados dos que os brancos, segundo o estudo realizado pelo Observatório de Favelas” (BRASIL, 2011b, p. 87-88).

pauta da igualdade racial e da juventude, é uma pauta das políticas públicas em geral (Jaqueline Santos em entrevista, maio de 2022).

Além da SNJ, a SEPPPIR também foi central nas discussões iniciais sobre o tema. Por outro lado, houve dificuldade em discutir essa pauta no MJ, que enquadrava o problema dos homicídios de uma outra forma, sem priorizar o recorte racial e geracional: “Para o Ministério da Justiça esse não era o problema, o problema era o alto índice de homicídios no país. Então não tinha cor, não tinha idade, a questão era a violência em si” (Fernanda Machiaveli em entrevista, junho de 2022).

Paralelamente a essa agenda, no mesmo período foram articulados importantes encaixes e instrumentos no âmbito das políticas de igualdade racial e de juventude que, apesar de não diretamente especificados para a juventude negra, contribuíram para a institucionalização dos setores. Em 2010 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 65, que incluiu o termo jovens na carta magna e se tornou um marco para as políticas voltadas a esse segmento, tendo influenciado na aprovação do Estatuto da Juventude em 2013. Em 2010 também foi instituído o Estatuto da Igualdade Racial.

Em 2011, Dilma Rousseff se tornou presidenta e, a partir disso, ocorreram mudanças na estrutura da SNJ e na priorização da pauta em outros setores. Na SNJ, pela primeira vez uma jovem foi nomeada secretária nacional de juventude. Severine Macedo era militante reconhecida da juventude rural, havia sido membra do Conjuve e assumiu a secretaria dialogando com os movimentos sociais de um modo mais intenso que a gestão anterior e em um momento no qual o ProJovem, programa até então prioritário na SJN, passou para outro ministério, aliviando o volume de trabalho da secretaria. Severine também havia participado do Projeto Juventude, sido secretária nacional de juventude do PT e acompanhado os debates da JN13. Ou seja, sua trajetória política passou por espaços nos quais o tema era discutido.

Então, eu acho que a Juventude do PT teve um papel muito importante, assim como o conselho e as próprias conferências, não só para eu conhecer e me sensibilizar, mas para assumir isso como uma agenda independente do lugar onde eu atuar, acho que essa é a grande questão. Porque discutir e enfrentar a violência contra a juventude negra é uma questão, para mim, civilizatória e independe de onde você atua (...) Quando eu fui pra Secretaria, eu não precisava ser sensibilizada sobre o tema, a gente só precisava ter força para ganhar espaço dentro do governo para essa questão, “só”... (Severine Macedo em entrevista, novembro de 2022).

A secretária fez articulações para que a pauta dos homicídios da juventude negra fosse tema central da SNJ, embora tenha havido disputas sobre qual deveria ser sua agenda prioritária, principalmente com reivindicações dos setores da juventude rural aos quais esteve mais próxima em sua trajetória. Severine se posicionou nessas disputas afirmando que, antes de fazer

políticas para a juventude, era preciso garantir que essa juventude estivesse viva. Além disso, a militante apostava na importância dos espaços participativos e quis priorizar o que era pautado nas conferências. No mesmo ano, a demanda voltou a aparecer na II CNJ:

Implementar, imediatamente, e fiscalizar, à luz das resoluções do 1º ENJUNE (Encontro Nacional de Juventude Negra), o Plano Nacional de Enfrentamento à Mortalidade da Juventude Negra, efetivando a promoção da igualdade racial e o combate ao racismo, por meio de projetos sociais e educativos, saúde pública e segurança, com a finalidade de combater a mortalidade, homicídios e violência de qualquer natureza (física, simbólica, verbal e psicológica) contra a juventude negra e os povos e comunidades tradicionais (BRASIL, 2011a, p. 7).

Mesmo após a mudança de gestão, a pauta da juventude negra não era uma prioridade para todas as forças políticas que compunham a SNJ e algumas delas argumentavam que o tema era setorial e não dizia respeito à juventude como um todo²⁵. Essa resistência evidencia como a importância da pauta e o espaço que essa agenda deveria ter no governo foram permanentemente contestados. A centralidade atribuída aos espaços participativos foi decisiva para que houvesse convencimento sobre a prioridade do tema.

Havia também uma disputa interna na SGPR sobre qual deveria ser o papel da SNJ nessa gestão, se deveria ser um espaço só de articulação ou também de execução de política pública, mas Severine e outras lideranças entenderam que, sem a indução da SNJ, as políticas de juventude não seriam executadas²⁶. No mesmo ano, Ângela Guimarães, que havia coordenado o GT de Juventude Negra, foi nomeada Secretária-Adjunta da SNJ. A partir do momento em que o tema foi de fato colocado como prioridade, a SNJ, junto com a SEPPIR e a SGPR, passaram a dialogar mais intensamente com outros ministérios para construir o que seria o PJV.

Também em 2011 o Conjuve lançou o documento “Reflexões sobre a Política Nacional de Juventude: 2003-2010”, que recomendou uma política pública voltada ao enfrentamento da mortalidade da juventude negra e à capacitação dos profissionais de segurança pública. A permeabilidade e influência do tema dos homicídios da juventude negra na agenda mais ampla da SNJ se evidencia no documento:

Compreende-se que mesmo existindo ações no âmbito governamental que incidam sobre a violência juvenil focalizando a juventude negra [Projeto Farol], aspecto que demonstra preocupação por parte do Poder Público, elas não são suficientes para se apreender que a questão da morbimortalidade da juventude negra é orgânica e endêmica, nem compreender a questão racial como um aspecto relevante para as políticas públicas, revelando a necessidade de mais investimentos nas políticas de enfrentamento e prevenção da violência juvenil (BRASIL, 2011b, p. 88).

²⁵ Informação obtida em entrevistas com atores que participaram do processo.

²⁶ Informação obtida em entrevista com Severine Macedo, novembro de 2022.

A divulgação de dados sobre a relação entre juventude negra e homicídios também foi importante para o fortalecimento da agenda. Em 2011 foi divulgada uma edição do Mapa da Violência²⁷ que destacava os altos índices de mortalidade juvenil e, especialmente, de mortalidade de jovens negros. A partir dos dados do Mapa da Violência e dos desdobramentos de debates realizados na I Conferência Nacional de Segurança Pública, que ocorreu em 2009, o Conselho Nacional de Segurança Pública aprovou uma resolução construída pelo Conselho de Entidades Negras e o FONAJUNE com a pauta da mortalidade da juventude negra, recomendando políticas públicas para o problema (GUIMARÃES, 2012; RAMOS, 2014). A recomendação foi direcionada especialmente ao MJ, à SEPPIR, à SNJ, à Secretaria Nacional de Direitos Humanos e à Secretaria de Políticas para as Mulheres.

Em 2011 ocorreram alguns dos principais marcos dessa trajetória, com destaque para a entrada do tema nas discussões do Fórum Interconselhos, órgão criado pela Presidência da República com a intenção de reunir periodicamente representantes de diferentes conselhos para discutir pautas centrais do governo. Também em 2011 a presidenta solicitou a indicação de temas prioritários a serem enfrentados pelo governo e a SNJ²⁸ apresentou a proposta de criação de uma Sala de Juventude Negra para a construção de propostas sobre o problema da mortalidade da juventude no Fórum Direitos e Cidadania (FDC), coordenado pela SGPR. A inclusão do tema no FDC indica a construção de encaixes do movimento, por meio da SNJ, visando o fortalecimento da demanda no âmbito institucional.

Como efeito desses encaixes, foi nesses fóruns e especialmente no FDC, responsável pela promoção de ações voltadas à garantia e expansão da cidadania, que iniciou de maneira mais contundente o processo de elaboração do Plano Juventude Viva. Os ministros que compunham o Fórum elegeram a violência contra a juventude negra como prioridade e se dedicaram à articulação e ao planejamento da ação durante 2011 e 2012 (RAMOS, 2014). Porém, na Sala de Situação de Juventude Negra também ficou evidente como os diferentes setores do governo não tinham uma mesma compreensão sobre o fenômeno, inclusive sem um consenso sobre o peso do fator racial nos homicídios (STACHEIRA e MOURA, 2017).

A articulação de outros encaixes posicionais do movimento durante 2012 foi central para a intensificação das discussões sobre a elaboração do plano. Nesse ano, Fernanda Papa assumiu a coordenação dessa ação pela SNJ, e apesar de não ser do movimento negro ou do movimento de juventude negra, a ex-coordenadora de projetos da FES havia acompanhado e

²⁷ O Mapa da Violência é uma série de estudos publicados desde 1998 sobre o fenômeno da mortalidade no Brasil.

²⁸ Segundo Ramos (2014), há outras versões sobre quem apresentou a proposta da sala ao Fórum, a SEPPIR, por exemplo, reivindica essa apresentação. Mas assim como o autor, consideramos a versão da SNJ.

incentivado as discussões sobre o tema desde o início dos anos 2000. Em 2012 o jovem Felipe Freitas, que esteve presente no ENJUNE, na CNJ e no Conjuve, assumiu a assessoria de juventude da SEPPIR e posteriormente passou a coordenar o PJV na pasta, sendo um dos atores centrais para o convencimento do ministério sobre a importância da pauta (GOMES, MOURA e ALVES, 2019). A chegada de Felipe e seu alinhamento com a coordenadora do PJV na SNJ foram importantes também para o enfraquecimento de uma disputa que havia sobre qual pasta protagonizaria o plano, a SEPPIR ou a SNJ²⁹.

Assim, no decorrer dessa trajetória o movimento construiu uma série de encaixes posicionais dentro das instâncias responsáveis pela formulação do plano. Segundo Larissa Borges, uma das jovens que participou do ENJUNE e também ocupou posições institucionais, essas ocupações não aconteceram sem conflito com o movimento, que por vezes criticava aqueles que foram trabalhar no Estado. Outros servidores recém-nomeados que compartilhavam da visão do movimento sobre o problema tiveram um papel central no fortalecimento da agenda. Também houve aqueles que não estavam previamente alinhados com a pauta, mas, no decorrer da trajetória de institucionalização, foram convencidos e passaram a defendê-la.

Em relação à centralidade de autoridades comprometidas com a pauta, é amplamente destacado o papel desempenhado pelo então Secretário-Geral da Presidência da República Gilberto Carvalho no convencimento dos ministérios que compunham o FDC e principalmente do MJ durante o processo. Gilberto teria patrocinado a pauta politicamente desde o início de sua gestão em 2011. Havia uma percepção nesse início de mandato de que a presidenta não estava tocando da melhor forma algumas pautas sociais importantes. Por isso, Gilberto teria convencido Dilma que a SGPR ficaria responsável por essas agendas³⁰.

O processo de convencimento acerca da importância de uma política de combate aos homicídios da juventude negra foi marcado por dificuldades em dialogar com alguns setores e facilidade em dialogar com outros. Algumas áreas mais enfraquecidas do ponto de vista da atenção que recebiam do governo ficaram entusiasmadas para contribuir com uma agenda encabeçada pela Presidência, o que agregou “uma comunidade de gestores de programas e de políticas que perceberam ali também uma oportunidade para fortalecer suas próprias agendas” (Fernanda Machiaveli em entrevista, junho de 2022).

²⁹ Informação obtida em entrevista.

³⁰ Informação obtida em entrevista.

Entre o início da discussão sobre essa agenda na SNJ em 2008 e a entrada do tema no FDC, no ano de 2011, houve um processo de convencimento e de pressão pela priorização da pauta. Uma gestora que integrava a SGPR na época relatou que ainda em 2011, a demanda pela formulação de uma política para a juventude negra estava paralisada e, devido a pressões do movimento, precisou ser retomada para apresentação à sociedade civil. O tempo de convencimento e a não priorização são atribuídos pelos atores entrevistados ao racismo que permeia o funcionamento do Estado e, também, a esquerda. Nesse período, o movimento negro e de juventude negra pautaram a presidenta sobre o tema em todas as oportunidades que tiveram, até um momento em que a pauta se impôs e houve um constrangimento do governo:

Então, a pressão social ajuda, mas ter do lado de cá da gestão pública pessoas com afinidade com a pauta faz toda a diferença. Não seria possível construir um Plano Juventude Viva, por exemplo, se um conjunto de fatores não se combinasse naquela ocasião, o período de mais democracia que o Brasil estava vivendo foi o governo Lula e Dilma, a criação de espaços institucionais de participação social, a mobilização autônoma da juventude negra, a criação, pela primeira vez, da SEPPIR como esse instrumento, porque senão não teria eco. A gente falaria, falaria e não teria eco, não teria um organismo do Estado para se pôr essa pauta importante, falando que precisa entrar na agenda, precisa ser pauta do PPA [Plano Plurianual], precisa demarcar uma ação coordenada do governo por meio da Secretaria-Geral da Presidência (Ângela Guimarães em entrevista, abril de 2023).

Nota-se que um encaixe leva a outros nessa trajetória; o encaixe dentro da I CNJ, por exemplo, leva a um encaixe na SNJ, que leva ao encaixe no Conjuve e assim por diante. Além disso, o movimento e seus apoiadores passaram a se integrar à estrutura de governo, construindo encaixes posicionais e atuando como ativistas institucionais ao mesmo tempo em que continuaram utilizando uma variedade de repertórios para reivindicar uma ação que tratasse do problema em questão.

Os dados continuaram relevantes nesse processo. Em 2012 o governo federal lançou o relatório “Mapa da violência: a cor dos homicídios no Brasil”, que evidenciou mais uma vez dados alarmantes sobre a mortalidade da juventude negra e gerou repercussões dentro e fora do Estado. O estudo destacou que entre 2002 e 2010 houve diminuição nos homicídios de jovens brancos e aumento nos de jovens negros, e que mesmo entre a população negra havia maior vitimização da juventude. Além disso, a publicação chamou a atenção para municípios que possuíam taxas superiores a 200, 300, e até 400 homicídios de jovens negros a cada 100 mil habitantes

Desse modo, pode-se destacar pelo menos quatro principais fatores que contribuíram para o tema se tornar agenda prioritária e dizem respeito ao escopo da institucionalização: a importância dos encaixes construídos pelo movimento nas IPs, os dados que revelam a

vitimização desigual e crescente da juventude negra, a relevância de lideranças responsáveis por espaços centrais no governo federal comprometidas com a pauta, como Gilberto Carvalho, e o engajamento de outros burocratas que defendiam o tema. Em relação a esse último ponto, a presença de pessoas negras em cargos estratégicos foi central, conforme análise do servidor Artur Sinimbu, que acompanhou a discussão desde o início na SEPPIR:

(...) em vários momentos desse processo de discussão foram feitos esforços de diluir o vetor do racismo nesse processo. Então a presença de pessoas negras em cargos estratégicos como o Felipe Freitas, eu, como o Secretário Executivo Mário Theodoro, própria Ministra Luiza [Bairros], o assessor especial da ministra Edson Cardoso, foi fundamental para que a gente pudesse o tempo todo lembrar ao longo desse processo que existe uma coisa chamada racismo e que ela é um elemento fundamental nessa discussão sobre mortalidade e redução das chances de vida das pessoas (Artur Sinimbu em entrevista, março de 2023).

A entrada do tema no FDC representa um momento em que não foi possível evitar ou postergar essa discussão. A sociedade civil participou da formulação da agenda principalmente por meio dos conselhos como o Conjuve, o CONASP e o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), e através de encontros do Estado com representantes dos movimentos. Segundo o documento de sistematização, nesses encontros os atores sociais indicavam a necessidade de intensificação da participação do MJ na discussão.

Em relação à participação do MJ na construção do PJV, destaca-se a dificuldade de diálogo com a SENASP, que, no entendimento da SNJ e da SEPPIR, era a principal encarregada da coibição da violência. Embora a Secretaria tenha contribuído com o plano em algumas frentes, como na construção de um novo procedimento operacional padrão de abordagem policial, havia uma resistência ao comprometimento efetivo com a agenda que é atribuída a dois fatores principais. Primeiro, à dificuldade que a SENASP e o MJ tinham em incidir sobre o debate federativo do plano e dialogar com as secretarias estaduais, que são por atributo constitucional as responsáveis pela segurança pública: “O MJ tinha uma certa resistência por entender que a coisa não ia descer para a ponta, entende? Ia ser uma política que não ia descer para a ponta” (Ângela Guimarães em entrevista, abril de 2023). Segundo, à visão que o próprio MJ tinha do problema da mortalidade, associada ao paradigma dominante no *status quo* hermético do setor.

Acho que o Ministério da Justiça e todo o Sistema de Justiça foi o nosso maior desafio, porque acho que de toda a gestão pública, é a parte da gestão pública que é mais engessada, mais petrificada na verdade. Então assim, a mentalidade das pessoas lá, mesmo os mais avançados, ainda estão lá nesse contexto, é muito mais desafiador e é mais brutal (...) A gente encontrou algumas pessoas mais sensíveis e mais imbricadas, com coragem de dizer “realmente é aqui que tão matando e é aqui que a gente vai ter que fazer mais coisas”. Mas a grande maioria das pessoas nesse Ministério, no Sistema

de Justiça, foram mais resistentes a essa construção (Larissa Borges em entrevista, setembro de 2022).

Eles de fato nunca entraram, então tinha uma resistência deles de entrar no programa relacionada à segurança pública, eles não eram promotores da visão do programa. E tinha outra coisa que eram os discursos recorrentes na SENASP que era algo do tipo “olha, nem os secretários de segurança pública mandam nas polícias, quanto mais a SENASP do MJ” (Artur Sinimbu em entrevista, março de 2023).

O diálogo mais intenso das equipes da SNJ e da SEPPIR foi com a Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL), especialmente na figura do secretário da pasta e de um de seus diretores, dois jovens negros que participaram dos debates no Fórum Direitos e Cidadania: “Ali era o único lugar em que a gente conseguiu uma entrada e que falava exatamente a nossa língua. Eles trouxeram essas contribuições que eu acho que foram as principais do MJ para a temática” (Fernanda Machiaveli em entrevista, junho de 2022). A SAL já buscava realizar uma atuação participativa e com foco em agendas sociais, fazendo um contraponto às políticas de segurança e justiça que predominavam naquela época³¹. Nesse sentido, o PJV e a discussão que o antecedeu foram “motores” para ajudar aqueles que tentavam provocar mudanças dentro do MJ e deram legitimidade à SAL para construir uma proposta legislativa relacionada a esse problema:

Era um momento de muito avanço de legislação sobre esse tema, se pegar esse recorte de 2010 a 2016, foram muitas leis que trataram desse assunto, muitas com aquele perfil de enfrentamento ao crime organizado, combate à corrupção, e a gente procurava fazer um certo contraponto às linhas mais punitivas do Congresso Nacional e até dentro de alguns setores do Ministério e do governo, como a posição daqueles grupos que mais sofriam com os abusos, com o arbítrio do Estado (Gabriel Sampaio em entrevista, dezembro de 2022).

A participação da SAL no plano ocorreu em um momento no qual o órgão buscava avançar na agenda de combate aos homicídios e estava construindo uma proposta legislativa sobre o tema. A Secretaria, especialmente os dois gestores articulados com o PJV, protagonizou a construção do Projeto de Lei 4471/12, de autoria do deputado federal Paulo Teixeira (PT-SP), que propunha principalmente a investigação obrigatória de homicídios cometidos por agentes do Estado e justificados como resultantes dos autos de resistência. Os autos de resistência eram uma frente importante de atuação da equipe do PJV, tendo em vista que a participação de policiais, dentro ou fora de serviço, nos homicídios de jovens negros era alta e que “a tipificação dos homicídios cometidos por policiais como 'autos de resistência seguidos de morte' (...) muitas vezes encobre situações de excessos no uso da força” (BRASIL, 2014a, p. 7).

³¹ Informação obtida em entrevista com Gabriel Sampaio, dezembro de 2022.

Havia outros assuntos que na nossa incidência enquanto Secretaria de Assuntos Legislativos, a gente tinha uma limitação, mas nessa tarefa do fim dos autos de resistência, à medida que a gente conseguiu encontrar um caminho de mudança legislativa, nessa a gente poderia exercer um protagonismo e colaborar com a construção da proposta. E foi a forma que a gente atuou, mobilizando e aproveitando dessa mobilização gerada pelo Plano Juventude Viva, dialogando com setores da sociedade civil e com setores dentro do sistema de justiça criminal que se dispuseram a colaborar com esse debate (Gabriel Sampaio em entrevista, dezembro de 2022).

Ainda que o MJ estivesse de alguma forma presente no programa, parte dos interlocutores afirmam que havia “dois MJs” na época, o composto pela equipe da SAL, e aquele da SENASP. O segundo, “o MJ que mandava”, não pactuava com a agenda do PJV e era alinhado a uma perspectiva mais conservadora de segurança pública.

Então o MJ sempre são dois MJs (...) é o MJ policial bom e o MJ policial ruim, mas eles atuam em uma mesma lógica. Naquele momento era a SAL e a SENASP, então a SENASP não entrava no jogo, mas a SAL entrava. E aí era o Marivaldo [Pereira], o Gabriel [Sampaio] e tal, então eles encamparam uma agenda sobretudo do PL dos autos de resistência, também se envolveram na Comissão Parlamentar de Inquérito do extermínio da juventude negra, tiveram contribuições legislativas importantes, mas sempre era em paralelo à atuação da SENASP (Artur Sinimbu em entrevista, março de 2023).

O engajamento do MJ e de outros ministérios com os quais havia dificuldade em dialogar aumentou quando a formulação do problema mudou com a passagem dos termos “enfrentamento ao genocídio” ou “combate ao extermínio” para a ideia de “prevenção da vulnerabilidade”. Esse processo evidencia a articulação de um encaixe simbólico e, ainda que o ajuste entre as categorias dos movimentos e as categorias estatais de estruturação de políticas seja parte da construção do encaixe e resultado da mútua constituição (SZWAKO e GURZA LAVALLE, 2019), nesse caso ele evidencia também um entrave que exprime os limites impostos pelo *status quo* hermético da segurança pública à essa agenda.

O uso do termo genocídio gerou conflitos entre Estado e movimento que podem ser considerados parte dos entraves dessa trajetória: “todas as vezes que a gente chegava em algum espaço e falava de genocídio, o genocídio era uma palavra proibida” (Claudio Silva em entrevista, dezembro de 2022). A exclusão dessa categoria da formulação está relacionada à linguagem usual do Estado, que, ao utilizar o termo poderia dar a impressão de realizar “uma confissão de culpa”, conforme Artur Sinimbu, que provavelmente teria efeitos negativos no cenário doméstico e internacional. Havia também uma resistência de atores do setor de segurança pública em relação à essa categoria e em relação à agenda de modo geral, embora essa resistência não fosse o único impeditivo para a utilização do termo:

(...) em relação ao termo genocídio também incidia uma compreensão que não era só das forças de segurança pública, mas era também da assessoria internacional, que

recomendava ao governo federal não utilizar esse tipo de nomenclatura por conta das consequências possíveis no espaço internacional, no Sistema Internacional de Direitos Humanos. Então essa recomendação era algo que certamente a gente teria dificuldade em superar, não seria um tema que simplesmente com o apoio do Ministério da Justiça, ou demais setores da academia ou da sociedade civil engajada que reconhecessem o fenômeno, resolveria. Havia um posicionamento da área internacional, reforçado por uma argumentação jurídica que faz sentido do ponto de vista técnico, das possíveis consequências que haveria de um governo federal assumir o fenômeno genocídio num programa (Gabriel Sampaio em entrevista, dezembro de 2022).

Sem a devida participação do MJ nas ações pactuadas e sem uma revisão da operação do sistema de justiça e segurança pública, os gestores chegaram à conclusão de que seria difícil incidir de fato sobre a redução dos homicídios e era mais plausível tentar incidir sobre a redução da vulnerabilidade dos jovens negros: “a gente percebeu que a gente ia dar um nome numa coisa que a gente não ia entregar” (Fernanda Machiaveli em entrevista, junho de 2022). Apesar de resultar de um processo de “maturação” da formulação do plano, essa alteração foi criticada por movimentos sociais.

O que a gente conseguiu agregar de recursos e força de comprometimento político dos ministérios não nos permitia dizer que a gente ia ter um plano de redução dos homicídios, porque a primeira ideia era um plano de redução dos homicídios, a gente queria isso, mas a gente viu que não tinha força para formular isso (Helena Abramo em entrevista, novembro de 2022).

Essas mudanças conceituais também estavam relacionadas à “necessidade de estabelecer articulação federativa e de estabelecer acordos e consensos com os grupos na área de segurança, o que acaba por tabela incorporando setores com o pensamento mais conservador em relação a esses temas” (Gabriel Sampaio em entrevista, dezembro de 2022). Diante dessa situação, a aposta do plano passou a ser focada na garantia de direitos sociais.

A gente tentou pautar com muita ênfase a dimensão do acesso à justiça e da segurança pública. A gente conseguiu avançar na direção do acesso à justiça, tanto é que virou um eixo do plano, mas a gente não conseguiu avançar como a gente gostaria em relação ao enfrentamento por conta da falta da segurança pública. O MJ participou no início da formulação, teve um acompanhamento posterior também, fazia parte do plano, mas nós efetivamente não conseguimos entrar para dentro da agenda da segurança pública ou, ao contrário, fazer com que a agenda de segurança pública incorporasse essa questão. E, aí, com os mais diversos argumentos: “a segurança pública é de responsabilidade dos estados, a gente tem o papel de ajudar a se organizar, estimular, induzir, mas não é nossa responsabilidade a execução”. Se a gente assumisse essa ideia de que vamos diminuir como indicador, por exemplo, a gente não teria governabilidade sobre isso. A gente sentiu muito, mas a gente não conseguiu, por inúmeras questões que tinham lá, fazer com que a segurança pública incorporasse essa agenda. Então, esse tema acabou ficando muito mais com o viés da prevenção, por conta da segurança pública não assumir a centralidade que a gente achava que deveria assumir (Severine Macedo em entrevista, novembro de 2022).

Esse processo evidencia não apenas um ajuste esperado entre categorias movimentistas e estatais, mas, também, um entrave relacionado ao *status quo* que limitava o

tipo de política que poderia ser construída em uma agenda focada na mortalidade de jovens negros. O *status quo* de juventude e igualdade racial impôs limites a essa institucionalização na medida em que não eram setores dotados de capacidades que permitissem a coordenação de um programa desse porte sem o apoio de outras pastas. O *status quo* hermético da segurança pública impôs um entrave relacionado à falta de comprometimento do MJ, que impediu a estruturação de uma ação efetivamente voltada à redução dos homicídios. Porém, é importante ressaltar como esse ajuste também é fruto de um deslocamento nas categorias habitualmente utilizadas pelo Estado, e o foco na vulnerabilidade e na mortalidade fez do PJV um programa inovador, com enfoque em problemas sociais e públicos prioritários anteriormente marginalizados.

Nesse período, havia também uma disputa em torno do nome do plano, se deveria ser “Juventude Negra Viva”, ou somente “Juventude Viva”. Nessa disputa, o movimento de juventude negra reivindicava a presença da marcação racial, enquanto determinados setores do governo discordavam. Mesmo dentro da SEPPIR não havia consenso sobre isso e alguns gestores acreditavam que inserir o recorte de juventude negra no título do programa poderia sensibilizar menos a sociedade para essas mortes³². Essa disputa evidencia como não havia uma visão compartilhada entre os setores em relação à mortalidade da juventude negra.

Os primeiros esboços do Juventude Viva foram apresentados entre 2011 e 2012 e durante esse processo foram realizados diálogos com diversos ministérios. Nesse período, a capacidade de articulação política era o principal recurso da SNJ e da SEPPIR³³ e a articulação e implementação de um plano de prevenção à violência contra a juventude negra apareceu no PPA 2012-2015 (GUIMARÃES, 2012), o que indica a centralidade da agenda.

Após essa trajetória inicial de institucionalização e construção de encaixes, a primeira fase do Plano Juventude Viva foi lançada em setembro de 2012, no estado de Alagoas, sob a coordenação da SNJ, da SGPR e da SEPPIR, com foco nos quatro municípios com as maiores taxas de mortalidade da juventude negra e no público de jovens negros de 15 a 29 anos. O lançamento pode ser considerado, nesse sentido, um encaixe simbólico e programático. O PJV se propunha “amplamente participativo” (DONATO, 2014) não apenas na formulação, mas também durante sua implementação, e seu desenho era intersetorial e transversal, como foi demandado pelo próprio movimento de juventude negra. O plano envolvia onze ministérios e secretarias em mais de 40 ações: Ministério da Cultura, Ministério da Educação, Ministério do Esporte, Ministério Justiça, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério

³² Informação obtida em entrevista com Fernanda Machiaveli, junho de 2022.

³³ Informação obtida em entrevista com Larissa Borges, setembro de 2022.

do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria-Geral da Presidência da República/Secretaria Nacional de Juventude, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria de Direitos Humanos e Secretaria de Políticas para as Mulheres. A ideia do PJV era juntar ações desses órgãos como o ProJovem, os Pontos de Cultura, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) e outras, com foco prioritário na juventude negra (PRECIOSO, 2014).

As ações do plano foram estruturadas em quatro eixos. O primeiro, nomeado “Desconstrução da Cultura de Violência”, era caracterizado principalmente por ações voltadas à sensibilização da opinião pública sobre os direitos da juventude negra. O eixo “Transformação de Territórios” buscava incidir na ampliação da presença do poder público nos territórios e articular equipamentos e serviços públicos. Já o eixo “Inclusão, Emancipação e Garantia de Direitos” tinha como objetivo fomentar as trajetórias e oportunidades de desenvolvimento dos jovens em situação de vulnerabilidade, além de fomentar o reconhecimento da importância da juventude para a transformação da cultura de violência. Por fim, o eixo “Aperfeiçoamento Institucional” era focado na transformação das ações do Estado e no enfrentamento ao racismo nas instituições (BRASIL, 2013). Desde o início os conceitos e discussões apresentadas pelos eixos pareciam pouco precisas às organizações da sociedade civil envolvidas com o PJV (VALENTIM, STOICOV e PRECIOSO, 2014).

O PJV priorizava jovens em situação de exposição à violência, como aqueles em situação de rua, de violência doméstica, medida socioeducativa e outros. O plano possuía como foco inicial os 132 municípios que concentravam 70% dos homicídios de jovens negros em 2010. Posteriormente foram adicionados outros 10 municípios (PRECIOSO, 2014; DONATO, 2014). Os entes subnacionais poderiam aderir ao PJV por meio de adesão pactuada ou voluntária. Na adesão pactuada, voltada aos municípios prioritários, a implementação era coordenada pelo governo federal, em parceria com o estado e o município. Já na adesão voluntária, a implementação seria coordenada pelo governo local. Importante ressaltar que a adesão dos estados e municípios, de forma pactuada ou voluntária, não implicava repasse de recursos, o que indica as fragilidades do desenho do programa.

(...) cabe ao governo federal induzir a participação dos entes federados e coordenar o Juventude Viva, por meio do oferecimento de apoio técnico, do estabelecimento de diretrizes e do acompanhamento e monitoramento de sua execução. Os estados, por sua vez, dentro das diretrizes traçadas pela União, devem elaborar o seu próprio plano estadual e, em articulação com os municípios, implementar ações. Por fim, será de responsabilidade dos municípios a elaboração de seus respectivos planos, formar núcleos de articulação territorial e definir os territórios que sofrerão a ação, bem como a divulgação do Plano (PRECIOSO, 2014, p. 10).

O Juventude Viva foi lançado em Alagoas junto ao Brasil Mais Seguro, um programa do Ministério da Justiça que tinha como objetivo a redução dos índices de criminalidade violenta por meio da atuação dos órgãos de segurança pública de forma articulada com o sistema de justiça criminal, ou seja, em uma direção diferente do que era almejado pelo PJV. O Brasil Mais Seguro tinha apoio da presidenta³⁴ e o lançamento em conjunto se apresentou como uma oportunidade para a equipe do PJV e, também, para a equipe do MJ, já que o programa não contava com ações significativas de prevenção, e é considerado por especialistas uma iniciativa baseada na lógica da repressão. A articulação para o lançamento em conjunto foi feita pelos próprios ministros, José Cardozo, no caso do MJ, e Gilberto Carvalho, no caso da SGPR. Gestores envolvidos nesse processo acreditam que o plano não teria sido lançado se o MJ, inclusive a SENASP, não tivessem convidado a equipe do PJV para fazer o lançamento junto ao Brasil Mais Seguro.

[O Brasil Mais Seguro] era um programa nacional de combate ao crime e à violência no país que na nossa visão é um programa muito repressivo e absurdamente, completamente longe de todo o processo que levava à violência, à morte, etc. Nós tentamos incidir para ter uma participação que tivesse um olhar mais preventivo do que repressivo. O então ministro da Justiça José Eduardo Cardozo começou a conversar conosco e disse para a gente que tinha dificuldade de mudar isso porque a presidente estava muito convicta e queria ir naquela linha. Foi quando tivemos a ideia de colocar o Juventude Viva com esse outro programa, pois o Juventude Viva é um programa de valorização da cidadania como uma forma de prevenção à violência (...). O Zé Eduardo achou muito interessante a estratégia e essa era a grande oportunidade para tirarmos do papel a questão do Juventude Viva (Rogério Sottili em entrevista, dezembro de 2022).

O lançamento do PJV concomitante com o lançamento de um outro programa que tinha apoio direto da própria presidenta atraiu maior atenção ao plano. Porém, a implementação e a expansão do Juventude Viva enfrentaram uma série de entraves relacionados ao *status quo* hermético da segurança pública que limitava as contribuições do MJ. Desde o início de sua implementação, o PJV operava em conjunto com ações estruturadas a partir do paradigma da política de segurança pública e contraditórias à perspectiva que o plano tinha do problema da mortalidade da juventude negra. Entre os atores que participaram desse processo, predomina o relato de que o MJ não se comprometeu de fato com o PJV e atuava em paralelo e em contradição em relação ao programa. Nesse período o Ministério estava passando por alguns problemas de gestão relacionados ao Pronasci, programa da pasta que tinha uma lógica de ação mais voltada à prevenção. Esses problemas incentivaram o interesse no PJV, que ajudaria a descentralizar ações de prevenção dessa pasta. Por outro lado, havia resistência até mesmo dos

³⁴ Informação obtida em entrevista com Rogério Sottili, dezembro de 2022.

gestores do Pronasci em pactuar priorizar jovens negros em sua execução³⁵. Diante desse cenário, não houve a articulação de encaixes no MJ. Porém, o PL dos autos de resistência representa uma sedimentação institucional que, apesar de não se constituir como um encaixe, foi parte importante desse processo de institucionalização.

Esse momento da trajetória de institucionalização do PJV evidencia a diversidade de ações e encaixes articulados pelo movimento de juventude negra no esforço para a construção de um plano de combate aos homicídios desse segmento. A tentativa de aumentar a legitimidade da agenda a partir da sua repercussão internacional remete ao já nomeado efeito bumerangue (KECK e SIKKINK, 1998). A arquitetura participativa dos setores vinculados ao plano, principalmente de juventude, foi de suma importância para a construção de encaixes do movimento, que produziram os efeitos esperados na medida em que inseriram o debate nas respectivas secretarias e ministérios. O movimento articulou encaixes posicionais na SNJ e em outras pastas e contou com ativistas institucionais comprometidos com a pauta. Houve também a articulação de encaixes simbólicos na categorização do problema, ainda que de forma limitada pelo *status quo* hermético da segurança pública. Já o lançamento do plano pode ser considerado o mais relevante encaixe programático dessa trajetória. Os dados sobre a mortalidade da juventude negra influenciaram no convencimento dos atores estatais, o que evidencia como a disputa de movimentos nas instituições passa também pela produção de conhecimento (COELHO e GURZA LAVALLE, 2019). Ainda assim, essa institucionalização foi limitada por fatores relacionados ao *status quo* de juventude e de igualdade racial que implicaram em um desenho frágil do programa e por entraves que exprimem a incompatibilidade entre o PJV e o *status quo* hermético da segurança pública.

2.4 Avanços e limites na trajetória do Plano Juventude Viva (2012-2016)

Então por exemplo na Conferência de Juventude, no ENJUNE, no Fórum Direitos e Cidadania (...) a gente foi avançando em camadas, em etapas. E aí à medida em que havia uma possibilidade maior, havia uma outra sensibilidade, ou uma comoção pública por causa de um vídeo que a gente criou, por causa de um caso de uma situação de violência que aconteceu, a gente avançava um pouco mais. Então eu acho que uma das potências do plano foi essa sagacidade de conseguir avançar onde era possível avançar, sabe? E também em alguns momentos que a gente sentia por exemplo uma maior abertura das políticas sociais, então a gente colocava energia nas políticas sociais, no momento que o pessoal do sistema de justiça estava mais fechado, mais tenso, então a gente pensava no que a gente poderia fazer para distensionar ou onde a gente colocaria nossa energia. Eu acho que o plano foi muito isso, sabe? Um conjunto de esforços articulados, mas também tinha uma certa sincronicidade, era como uma

³⁵ Informações obtidas em diversas entrevistas.

dança, em algum momento a gente ia para cá, ia para lá e ia avaliando e vendo como a gente conseguia avançar mais (Larissa Borges em entrevista, setembro de 2022).

Entre 2012 e 2014, o PJV teve como objetivo a redução das vulnerabilidades da juventude negra, com foco na garantia de direitos e no combate ao racismo. Mesmo nesse segundo momento, nem todas as esferas e atores envolvidos compartilhavam a percepção do racismo como uma das explicações centrais das taxas de homicídios de jovens negros (RAMOS, 2014). Essa resistência dos atores estatais e sociais em relação ao reconhecimento do problema e da necessidade de uma política voltada a esse grupo se destaca na trajetória do Juventude Viva e gerou entraves que estão diretamente relacionados ao *status quo* hermético da política de segurança pública, um setor fechado à discussão racial.

Pode-se dizer que havia uma resistência relacionada não apenas à pauta, mas também aos atores que passaram a ocupar espaços estatais com a ascensão do programa e com os quais o Estado não estava habituado a dialogar. Nesse sentido, os interlocutores desta pesquisa destacam casos de racismo cotidiano com gestores do plano, que muitas vezes não eram reconhecidos por outros funcionários da Esplanada como membros do governo, eram discriminados por suas vestimentas e religiões e tinham pedidos relacionados às especificidades de suas condições socioeconômicas recusados. Essa resistência evidencia como o *status quo* setorial, mesmo o que não opera de modo hermético, também está relacionado a um certo tipo de ator que é considerado legítimo para participar da produção de políticas públicas.

Desde a formulação do plano, a articulação dos ministérios foi desigual e instável, o que se evidencia na dificuldade do movimento em arquitetar encaixes em algumas instituições mais inacessíveis e controladas por atores que compartilham de um paradigma contrário ao PJV. Destaca-se a ausência do MJ na maioria das discussões (RAMOS, 2014), pasta responsável por uma área imprescindível em um programa que se propõe a combater índices de homicídios. Mesmo quando realizava ações similares ao PJV, o MJ não dialogava com os atores envolvidos no plano, a exemplo do Plano Nacional de Redução dos Homicídios, que foi elaborado pelo Ministério no mesmo período sem dialogar com a SNJ (GOMES, MOURA e ALVES, 2019). Apesar da baixa participação, há ações do MJ previstas no PJV, como o Pacto Pela Vida da Juventude Negra e a capacitação dos profissionais de segurança pública (BRASIL, 2014a).

O engajamento das secretarias e ministérios também variou na implementação. Enquanto alguns se comprometeram a priorizar a juventude negra nas ações que já desempenhavam, outros, como o programa Estação da Juventude, da SNJ, voltaram prioritariamente suas ações para os territórios do PJV. Ainda assim, o fato dessa ação priorizar os municípios do Juventude Viva gerou conflitos e reclamações em relação à centralidade que

a SNJ estava dando ao PJV. Ou seja, a priorização prevista na pactuação, além de não acontecer na maioria das ações, quando ocorreu, muitas vezes gerou conflitos com as gestões locais³⁶.

A variação e a falta de comprometimento das diferentes pastas com o plano estavam associadas aos entraves oriundos do *status quo* hermético da segurança pública e às deficiências no desenho institucional do programa que, por sua vez, estavam relacionadas ao *status quo* da política de juventude e da política de igualdade racial. Esse desenho resulta não apenas da demanda do movimento por um programa intersetorial mas, também, do tipo de ação possível nos setores de juventude e igualdade racial. Tendo em vista que se tratava de uma agenda intersetorial e cuja coordenação estava localizada em duas pastas ainda pouco estruturadas e legitimadas no governo federal, o Juventude Viva dependia de uma articulação interministerial forte para a sua implementação. Porém, havia também dificuldades de interlocução com Dilma Rousseff, o que prejudicou a priorização dessa agenda nos diferentes ministérios. Ainda que a pauta tenha sido apresentada para a presidenta em reuniões e sensibilizado a liderança, essa sensibilização não foi traduzida em priorização política³⁷.

Por se amparar em ações já existentes dos ministérios envolvidos, o Juventude Viva praticamente não dispôs de ações e orçamentos próprios. O orçamento da SNJ para o PJV era irrisório e concentrado em ações específicas, como as campanhas públicas e a contratação de articuladores. Desse modo, a coordenação do programa dependia da sensibilização e comprometimento de lideranças e burocratas das outras pastas. Por vezes, havia a sensibilização de determinados gestores, e não da pasta inteira, o que gerou descontinuidades e dificuldades para a articulação de encaixes: “Muitas vezes a gente conseguia sensibilizar o servidor responsável, mas isso não entrava para a agenda estratégica do ministério. Então, o fulaninho virou um parceiro, era referência, contava tudo, conseguia garantir a questão no ministério. Fulaninho saiu? Recomeça” (Severine Macedo em entrevista, novembro de 2022). Os ministérios envolvidos tinham também um papel importante ao participar das pactuações com os estados orientando suas respectivas pastas no nível subnacional.

A implementação do plano em nível subnacional variou muito de acordo com a priorização da agenda no estado ou município e nas secretarias responsáveis. Grande parte dos municípios prioritários do PJV eram dotados de fragilidades administrativas e institucionais que dificultaram a implementação (STACHEIRA e MOURA, 2017). Além disso, cada ação pactuada tinha um tempo diferente de execução e a equipe do PJV não conhecia de maneira

³⁶ Informação obtida em entrevista com Helena Abramo, novembro de 2022.

³⁷ Informação obtida em diversas entrevistas.

aprofundada todos os programas, o que dificultou e dispersou o monitoramento³⁸. No documento que busca guiar as ações nos municípios estão listados os programas, em sua maioria já existentes, que compõem o Juventude Viva, mas a vinculação dessas ações à juventude negra e a priorização desse público aparecem de modo frágil³⁹.

Muitas dessas ações não chegaram nos municípios prioritários ou não colocaram a juventude negra como público-alvo de fato. Ainda assim, quando as ações chegaram aos territórios, não havia uma identificação marcando que os programas compunham o plano. Mais uma vez, destaca-se o descompasso das ações do MJ, que apesar de ter formalmente se comprometido com o PJV, não priorizou políticas de segurança voltadas à redução dos homicídios da juventude negra e continuou disponibilizando recursos para o armamento das polícias (BRASIL, 2018). Além disso, foi identificado também um problema de despreparo do PJV para lidar com as especificidades que caracterizavam a violência e as mortes por homicídio em cada região (STACHEIRA e MOURA, 2017).

Um programa que junta duas categorias como público-alvo, jovens e negros, possui implicações no que se refere à responsabilização pela política pública. Em algumas ocasiões a SEPPIR atribuía a responsabilidade sobre a agenda à SNJ, enquanto a SNJ também cobrava respostas da SEPPIR, evidenciando uma diluição de responsabilidades (RAMOS, 2014; VALENTIM, STOICOV e PRECIOSO, 2014). Segundo Ramos (2014), a dificuldade da SEPPIR de assumir a agenda se devia a questões como o orçamento irrisório e a insuficiência de quadros. Alguns interlocutores relataram que desde o início o tema foi periférico na pasta. De acordo com um servidor que trabalhava na SEPPIR, havia o entendimento de que a mortalidade da juventude negra não seria resolvida da forma como PJV estava estruturado:

(...) eu lembro que esse tema sempre foi mencionado como um tema fundamental. Agora, a gente tinha também um entendimento de que esse tema, diferente de alguns outros temas, não era um tema que a gente conseguiria tocar diretamente, porque não faz sentido tentar resolver o problema da mortalidade da juventude negra com um “puxadinho”, como dizia a ministra. Então assim, na época do Pronasci, teve o Projeto Farol... o Projeto Farol é um puxadinho, é uma migalha do Estado que cai no chão e fala “olha, resolve aí o problema, toma aqui 20 milhões para fazer uns projetos com juventude negra”. E não é sobre isso, porque era só olhar quanto que o MJ estava passando de grana para comprar armamento, quanto que MJ estava passando de grana para fazer formação de policial, que tipo de formação que desenvolviam... Então assim, esse era um tema que a gente sempre soube que a execução dele de fato dependia de outras áreas (...) Era um pouco esse entendimento, de que isso estava

³⁸ Informações obtidas em entrevista com Fernanda Papa, junho de 2022, e em entrevista com Severine Macedo, novembro de 2022.

³⁹ Por exemplo, sobre a inserção de um determinado programa da área do esporte no PJV, o documento apresenta que “Como o Programa é destinado à população em geral em vulnerabilidade social, pode-se fomentar a participação da juventude negra no uso desses espaços e na prática esportiva” (BRASIL, 2013, p. 44).

muito além do escopo da SEPPIR para ser resolvido. Essa é uma questão fundamental (Artur Sinimbu em entrevista, março de 2023).

Mesmo com as dificuldades, destaca-se que a articulação federativa do plano foi importante e deixou legados para a gestão nacional e subnacional. O processo ampliou a percepção dos entes sobre a racialização da população e sobre o peso do fator racial nas mortes violentas e contribuiu para a qualificação da gestão pública ao reunir gestores federais e locais na produção de informações e diagnósticos⁴⁰. Com o objetivo de auxiliar os entes subnacionais na formulação de seus planos, em 2012 a SEPPIR lançou o módulo Juventude Viva do Sistema de Monitoramento das Políticas de Promoção da Igualdade Racial, com dados sobre a violência contra jovens negros e sobre a vulnerabilidade social e econômica dos municípios priorizados pelo PJV. Apesar da plataforma, persistiu o problema da inexistência de um sistema de dados a respeito dos homicídios com informações sobre território, gênero, cor e idade (BRASIL, 2018).

Após o início da implementação do PJV, os dados continuaram centrais para o fortalecimento dessa agenda e para o monitoramento do programa, ainda que a obtenção de determinados dados tenha sido dificultada⁴¹. Em 2013 o Mapa da Violência, em parceria com a SNJ e com o PJV, lançou mais um estudo sobre juventudes e homicídios no Brasil com dados entre 1980 e 2011, evidenciando não somente que é a mortalidade juvenil que eleva a média de mortes por homicídios no país, como também a violação sistemática de direitos humanos advinda da violência cometida contra esses jovens. A publicação destaca os homicídios como principal causa de morte de jovens entre 15 e 24 anos e demonstra como os homicídios se disseminaram e interiorizaram na virada do século. No mesmo ano foi realizada pela SNJ a pesquisa “Agenda Juventude Brasil”, na qual 54% dos jovens negros entrevistados declararam já terem perdido algum parente ou amigo próximo morto de forma violenta (FREITAS, 2016).

Em 2013 foi instituído via portaria interministerial o Comitê Gestor Federal Juventude Viva, que tinha como objetivo acompanhar a implementação do programa. No mesmo ano também foi instaurado o Fórum de Monitoramento Participativo Interconselhos Juventude Viva (FOMPI), uma instância de participação e controle social que realizou reuniões de balanço sobre o PJV e contou com momentos de escuta à sociedade civil. O FOMPI estava relacionado

⁴⁰ Informações obtidas em entrevista com Larissa Borges, setembro de 2022, e em entrevista com Helena Abramo, novembro de 2022.

⁴¹ Um dos nossos interlocutores apontou que houve dificuldade na obtenção de dados do Sistema Único de Saúde, que, apesar de ter pactuado com o PJV via Ministério da Saúde, resistia em compartilhar determinadas informações.

à intenção de criar um espaço de monitoramento com participação que não substituísse o Comitê Gestor Federal, responsável pela coordenação do PJV⁴².

Os fóruns de monitoramento do Juventude Viva também passaram a ser previstos nos níveis subnacionais, mas tanto no nível nacional quanto nos estados e municípios ocorreram poucas reuniões dessas instâncias. A estrutura de participação do PJV demonstra como, para além da arquitetura participativa mais geral que centralizou sua construção, o Juventude Viva também construiu uma arquitetura participativa própria. Com os fóruns e comitês gestores, a estrutura de gerenciamento e participação do plano passou a se organizar da seguinte maneira:

Tabela 2 – Estrutura de gerenciamento e participação do Plano Juventude Viva

Coordenação Executiva	Instância de Participação Social
Comitê Gestor Federal	Fórum Nacional de Monitoramento Participativo + Conselhos
Comitê Gestor Estadual	Fórum Estadual de Monitoramento Participativo + Conselhos
Comitê Gestor Municipal	Fórum Municipal de Monitoramento Participativo + Conselhos
Núcleo de Articulação Territorial	Núcleo de Articulação Territorial

Fonte: BRASIL, 2013.

As reuniões dessas instâncias participativas também eram aproveitadas pelos gestores do plano para pautar outras agendas, como uma das reuniões do FOMPI que foi propositalmente marcada para a semana na qual o PL das cotas iria ao plenário para que o movimento de juventude negra pudesse estar presente na votação. Ou seja, a SNJ também impulsionava a organização desses atores para além do Juventude Viva.

Outra característica importante dessa arquitetura era o trabalho dos articuladores territoriais. Todos os municípios que aderissem ao PJV precisavam selecionar articuladores territoriais que deveriam ser jovens, prioritariamente negros, dos territórios nos quais o plano seria implementado. O trabalho desses jovens envolvia o monitoramento da implementação pelo poder público local, a articulação com organizações da sociedade civil e equipamentos nos territórios, a mobilização social e outros. Os articuladores eram importantes principalmente para que a coordenação do plano soubesse o que ocorria nos territórios com maior agilidade e,

⁴² Informação obtida em entrevista com Severine Macedo, novembro de 2022.

também, para ampliar a diversidade de atores vinculados à pauta. O recorte territorial era fundamental no PJV e o grupo formado por pessoas e instituições que compunham todos esses espaços era chamado pelos gestores de “Rede Juventude Viva”.

Por isso que a gente fazia essa aposta no monitoramento participativo, com a sociedade civil cobrando localmente, participando dos idealizados Núcleos de Articulação Territorial... isso seria o ideal, porque um aprenderia com o outro, é a diretora da escola que você conhece, o pessoal do posto de saúde que você vai (...) Quando você se depara com situações que envolvem o crime organizado ou coisas muito sensíveis, se você não tem uma rede local que se apoie, que se informe, é difícil, vira um *slogan*, que é melhor do que não existir, mas a gente queria muito mais (Fernanda Papa em entrevista, junho de 2022).

Enquanto o PJV era implementado, os atores envolvidos nesse processo continuaram incidindo em outras agendas relacionadas ao tema. Em 2013 foi instituído o Estatuto da Juventude e sua tramitação passou por uma intensa mobilização de atores políticos da juventude negra (FREITAS, 2019). Esse processo evidenciou o peso do movimento de juventude negra nas disputas pelas políticas juvenis, mas também demonstrou as limitações que esse grupo encontrava na luta por seus direitos. As principais disputas relativas à juventude negra se deram em torno do significado de “vida segura” no Estatuto e do entendimento de que os grupos juvenis não estavam vulnerabilizados pela violência do mesmo modo. O movimento propôs a inclusão de “medidas que visassem aprimorar o controle da ação policial alterando os marcos da relação das polícias com as comunidades; afastamento de policiais que atuem de modo abusivo e instauração de procedimentos investigatórios” (FREITAS, 2019, p. 1347), demanda que não foi atendida. O texto final não cita a especificidade da juventude negra ou o racismo e só referencia um recorte racial no trecho sobre a política de cotas para estudantes negros (FREITAS, 2013).

Nesse período, o plano também tentou incidir mais sobre a opinião pública e os discursos dominantes sobre violência e juventude negra. Durante 2013 circulou a campanha televisiva “Um país rico só se constrói com a sua juventude viva”, que tematizou a violência contra jovens negros. Foi também em 2013 que Dilma Rousseff abordou o tema algumas vezes. Primeiro, no dia em que foi sancionado o Estatuto da Juventude, quando afirmou que “a questão da violência contra a juventude negra e pobre é uma das questões mais sérias pelas quais a juventude brasileira passa” e apontou a necessidade de combater esse problema. Depois, após o assassinato de um jovem negro na periferia de São Paulo, a presidenta falou sobre o tema nas redes sociais. Por fim, na abertura da III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, Dilma citou o programa utilizando, inclusive, a palavra “genocídio”, ao afirmar que o

governo daria “todo respaldo para o Plano Juventude Viva, combatendo o que vem sendo classificado de genocídio da juventude negra” (RAMOS, 2014, p. 59-61).

Atores envolvidos no processo relatam como Dilma começou a falar sobre esse tema por conta dos esforços de gestores da SGPR e da SNJ, que pautavam a presidenta sobre isso sempre que possível, além das pressões dos movimentos negro e de juventude negra. Quando a presidenta começou a pautar a agenda publicamente, o MJ também se aproximou mais do plano. Ainda que tenha falado sobre o tema, Dilma não o fez no sentido de convidar as áreas do governo a trabalharem com o PJV. Isso impactou o plano, que por ter como características centrais a intersetorialidade e a coordenação sob a responsabilidade de duas pastas pouco consolidadas, dependia fortemente da priorização e coordenação por parte da liderança do Poder Executivo: “Uma coisa é quando a liderança do país fala ‘faz’, e a outra coisa é quando a liderança do país deixa fazer. Então no nosso caso, deixaram fazer, mas não falaram ‘eu quero que faça’” (Larissa Borges em entrevista, setembro de 2022).

A Dilma foi se sensibilizando e ao final do primeiro mandato ela já falava em juventude viva, juventude negra viva, falava do programa, recebeu os movimentos várias vezes para discutir o tema, mas o fato é que não foi uma agenda que ela lançou. Esse sinal que a gente gostaria de ter tido, porque isso daria um outro peso para a entrada dos ministérios (Severine Macedo em entrevista, novembro de 2022).

Ao fim da primeira fase de sua implementação, o Juventude Viva contava com 43 ações e programas dos onze ministérios envolvidos e 100 dos 142 municípios prioritários haviam aderido ao plano, sendo 47 por meio da adesão pactuada e 53 por meio da adesão voluntária. Além disso, 144 municípios não prioritários solicitaram ao governo federal a adesão voluntária (BRASIL, 2018), o que evidencia como o plano encontrou eco na realidade e nas demandas dos territórios⁴³. Buscando aprimorar a iniciativa a partir das críticas que foram feitas nos primeiros dois anos de sua implementação, em 2014 o Juventude Viva começou a formulação do que seria uma segunda etapa. Nesse período, que é encarado por parcela dos atores envolvidos como um processo de fragilização e despriorização, houve uma tentativa de aproximação mais intensa do MJ (STACHEIRA e MOURA, 2017).

No novo mandato de Dilma iniciado em 2015, houve uma mudança na SNJ e Gabriel Medina, que era desde 2013 responsável pelo PJV no município de São Paulo, se tornou secretário. Gabriel havia participado de espaços importantes de discussão dessa pauta, como o

⁴³ Além da implementação piloto em Alagoas em 2012, o PJV foi implementado em cidades de outras cinco unidades federativas em 2013 e 2014 por meio da adesão pactuada: cidades da Paraíba, Distrito Federal e Região Integrada de Desenvolvimento, São Paulo (capital e outras cidades, sem adesão estadual), Bahia e Espírito Santo. Outros estados fizeram adesão voluntária: Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Sergipe (BRASIL, 2018).

Projeto Juventude e o Conjuve, e tinha relação com outros atores que haviam disputado a SNJ nos últimos anos e criticavam a falta de diálogo com determinados grupos juvenis nas gestões anteriores. Em entrevista para esta pesquisa, o ex-secretário afirmou que não concordava em continuar o PJV sem a presença da SENASP e do MJ.

Nessa nova gestão, outras ações da pasta foram priorizadas em detrimento do PJV, mas houve uma tentativa de reestruturação do programa centralizada no engajamento de atores do setor de segurança pública e na construção de um Plano Nacional de Redução dos Homicídios. Essa iniciativa já estava sendo formulada pelo MJ e a pressão exercida pela equipe do PJV era justamente para que a ação levasse em consideração um recorte racial e etário⁴⁴. Nessa etapa, pretendia-se que o foco do PJV fosse o enfrentamento aos homicídios, e não mais a prevenção, “O objetivo é ir além da redução de vulnerabilidades e tornar-se um efetivo plano de enfrentamento à violência e redução do número de homicídios, compondo uma estratégia de ações focadas em segurança pública e acesso à justiça” (BRASIL, 2018, p. 41). A nova estrutura do Juventude Viva foi baseada em dois eixos: “Direitos” e “Justiça e Segurança Cidadã”.

Conforme apontado por Gomes, Moura e Alves (2019), a visão do problema dos homicídios da juventude negra presente no PJV enfrentava resistência na Câmara dos Deputados, principalmente em relação aos parlamentares alinhados com o sistema vigente de segurança pública, que tende a ser apoiado por parcela relevante da sociedade. Porém, não é possível afirmar, como as autoras o fazem, que a formulação do PJV “estava isolada de potenciais pontos ou grupos de veto intransponíveis” (GOMES, MOURA e ALVES, 2019, p. 630). Nos anos que sucedem o início da implementação do plano, a equipe do PJV esteve diretamente envolvida com três ações legislativas: o PL dos autos de resistência, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre os Homicídios de Jovens Negros e Pobres, criada em 2015 na Câmara, e a Comissão Parlamentar de Inquérito do Assassinato de Jovens, instalada no Senado em 2015. Essas ações não eram tramitações legislativas sobre o Juventude Viva, mas estavam relacionadas ao plano e resultam direta ou indiretamente da articulação do movimento de juventude negra, da SNJ e da SEPPIR.

O PL dos autos de resistência chegou a passar em comissões importantes na Câmara, mas não foi aprovado. No segundo mandato de Dilma, a equipe apresentou a ela uma nova versão do PL, com modificações suscitadas em acordos que ocorreram durante a tramitação, e a presidenta assinou a apresentação do projeto com urgência constitucional. No dia em que a equipe do PL estava reunida para despachar o assunto junto à Dilma e ao novo ministro da

⁴⁴ Informação obtida em entrevista com Ângela Guimarães, abril de 2023.

Justiça, começou a repercutir na mídia a nomeação do ex-presidente Lula para a Casa Civil, o que desencadearia uma crise no governo⁴⁵. Além disso, uma das entrevistadas desta pesquisa afirmou que, no momento pré-impeachment, quando a governabilidade de Dilma estava em jogo, há suspeitas de que a paralisação do PL dos autos teria sido uma “moeda de troca” para manter a petista no poder. Um dos primeiros atos de Michel Temer ao assumir a presidência em 2016 foi retirar a urgência do projeto.

A CPI da Câmara, criada em 2015, reuniu representantes de movimentos sociais, gestores e especialistas em audiências públicas no nível nacional e subnacional. O relatório final do processo evidencia a permeabilidade das categorias e debates elaborados pela juventude negra, afirma a existência do racismo institucional como fator explicativo dos homicídios e, apesar de indicar a imprecisão jurídica da utilização do termo, fala em um “genocídio simbólico” desse grupo.

As estatísticas e os argumentos sobre o mito da cordialidade racial e sobre o racismo institucional, anteriormente apresentados, servem de contexto e de indicadores de que a gente negra e pobre desse país, em especial sua juventude, vem sendo vítima de um tipo especial e diferente de genocídio (BRASIL, 2015, p. 24).

Já a CPI do Senado buscou apurar dados dos governos estaduais, do Ministério Público e do Judiciário, e o envolvimento dos órgãos de segurança pública nos homicídios de jovens, mas se deparou com a ausência de dados segmentados por raça no nível subnacional. A Comissão começou com o objetivo de analisar assassinatos de jovens e decidiu se debruçar especificamente sobre os homicídios de jovens negros, relacionando essas mortes à ação ou omissão do Estado. O termo “genocídio” também foi utilizado no relatório final:

Esta CPI, em consonância com os anseios do Movimento Negro, bem como com as conclusões de estudiosos e especialistas do tema, assume aqui a expressão GENOCÍDIO DA POPULAÇÃO NEGRA como a que melhor se adequa à descrição da atual realidade em nosso país com relação ao assassinato dos jovens negros (...) A hora é de repensarmos a ação do Estado, mais particularmente do aparato policial e jurídico, como forma de enfrentar essa questão. Para que em um futuro próximo tenhamos uma nação mais justa e igualitária onde as famílias, as mães e irmãos não tenham mais que chorar pela morte desses jovens (BRASIL, 2016, p. 33-34).

As duas CPIs foram importantes para o convencimento interno no governo sobre a relevância da pauta, principalmente para a construção de um Plano Nacional de Redução dos Homicídios. Para além da expansão dos repertórios de interação do movimento de juventude negra para o Poder Legislativo, as CPIs ilustram a mútua constituição presente na trajetória do PJV. O movimento buscou novas formas de articulação durante a trajetória do plano e alguns

⁴⁵ Informação obtida em entrevista com Gabriel Sampaio, dezembro de 2022.

atores estatais passaram a compreender o problema de outra maneira. A utilização da categoria “genocídio” nos relatórios finais de ambos os processos também evidencia a construção de um encaixe simbólico do termo, que passou a estar presente em documentos oficiais. Ainda assim, as resistências do *status quo* aos atores relacionados ao PJV permaneceram, e, a exemplo de tal resistência, jovens do movimento social e da SNJ tiveram dificuldades para participar de sessões das CPIs e foram vítimas de violência institucional por parte da Polícia Legislativa⁴⁶.

Mesmo após o impeachment em 2016, o plano teria continuado a partir de convênios que já estavam firmados com os entes subnacionais, apesar de ter sido enfraquecido no nível federal. Segundo um levantamento da SNJ sobre os programas federais que compunham o plano e foram mais implementados nos municípios, as ações da área de educação foram as mais presentes, seguidas de ações da assistência social (BRASIL, 2018)⁴⁷. Além da presença insuficiente das ações de segurança pública, o mapeamento também indicou que em muitos casos subnacionais o PJV foi vinculado a políticas de segurança que eram baseadas em entendimentos do fenômeno da violência incompatíveis com a formulação do Juventude Viva, demonstrando como o plano esbarrava nas características estruturais desse setor.

Esse segundo momento, marcado pela expansão e pelas limitações e entraves no desenvolvimento da institucionalização do Juventude Viva, evidencia como apesar do movimento de juventude negra continuar protagonizando esse processo e dos encaixes construídos em espaços hierárquicos das pastas de juventude e igualdade racial, a institucionalização do PJV foi limitada por características de seu desenho, que implicaram em fraqueza e instabilidade institucional, e por entraves relacionados ao *status quo* hermético do setor de segurança pública. Ainda que os encaixes articulados pelo movimento não tenham se cristalizado na forma de um domínio de agência, destacam-se os efeitos e legados dessas sedimentações sobre alguns atores estatais, que passaram a enxergar o problema dos homicídios de outra forma na gestão nacional e subnacional e até mesmo a adotar o vocabulário de natureza movimentalista em espaços oficiais, e para os atores sociais, que se tornaram lideranças do movimento e da gestão durante a trajetória do tema no governo.

⁴⁶ Informação obtida em entrevista com Ângela Guimarães, abril de 2023.

⁴⁷ Segundo o levantamento, os programas mais frequentes foram: Brasil Alfabetizado, Programa Mais Educação, Programa Saúde na Escola, Programa Ensino Médio Inovador, Programa Escola Aberta, ProJovem Trabalhador, ProJovem Urbano, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, Benefício Variável Jovem, Capacitação dos profissionais da Segurança Pública por meio da Rede Nacional de Ensino à Distância, Acompanhamento familiar/ficha de notificação integrada/apoio sociofamiliar, ampliação do cadastro do Bolsa Família, Consultórios de Rua, Mulheres da Paz e Proteção, Serviço de convivência e Academias de Saúde.

2.5 Implementação do Plano Juventude Viva no município de São Paulo (2013-2016)

Tendo em vista que o Juventude Viva foi implementado em nível subnacional e com centralidade do recorte territorial, traremos do caso de sua implementação no município de São Paulo. Essa observação é importante para pensar a trajetória de institucionalização de forma mais completa e para examinar os limites — relacionados principalmente à resistência de atores estatais a reconhecer o problema dos homicídios da juventude negra e ao desenho do PJV — e entraves — associados à dificuldade em construir ações em conjunto com as forças de segurança pública — que advém do *status quo* setorial e que também se repetem no nível subnacional, mesmo em uma conjuntura que poderia ser considerada favorável ao programa.

O lançamento do Juventude Viva na cidade de São Paulo, que ocupava a 12ª posição no ranking das cidades prioritárias do programa, aconteceu em outubro de 2013, durante a gestão de Fernando Haddad. Segundo o Mapa da Violência, em 2011 o estado de São Paulo teve a menor taxa de homicídios juvenis entre as unidades federativas, registrando 20,3 homicídios juvenis a cada 100 mil habitantes, o que, ainda assim, representa o dobro do nível considerado epidêmico. Em relação ao município, dados de 2010 mostravam uma taxa de homicídios de jovens negros de 30,24 a cada 100 mil habitantes, enquanto a taxa da população em geral era de 12,97 (PRECIOSO, 2014).

Em São Paulo também houve resistência dos atores estatais em relação ao recorte focado nos jovens negros como público-alvo. Desde janeiro, quando Haddad assumiu a prefeitura, a implementação do PJV era discutida pelo Grupo de Trabalho Intersecretarial, lançado pela Portaria nº 42 de 15/01/2013 e responsável por pensar a articulação do programa na cidade. O GT se reuniu onze vezes até o lançamento e era composto pelas seguintes secretarias: Direitos Humanos e Cidadania; Coordenação das Subprefeituras; Segurança Urbana; Educação; Saúde; Cultura; Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo; Esportes, Lazer e Recreação; Promoção da Igualdade Racial; Políticas para as Mulheres; Assistência e Desenvolvimento Social; e Comunicação (PRECIOSO, 2014). No nível municipal também houve dificuldade de diálogo com a Secretaria de Igualdade Racial⁴⁸.

O órgão responsável pelo Plano foi a Coordenação de Políticas para Juventude, que se encontra na Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania. A centralidade da agenda foi atribuída principalmente pelo Secretário de Direitos Humanos Rogério Sottili, que havia sido Secretário Executivo da SGPR e desempenhado um papel importante na institucionalização do PJV em

⁴⁸ Informação obtida em entrevista com Claudio Silva, dezembro de 2022.

nível nacional. Ainda que o PJV fosse prioridade da Secretaria, o responsável pela sua coordenação, Gabriel Medina, não concordava com a forma pela qual a ação estava estruturada: “Eu achava que o programa tinha muitos problemas e que eu ia tomar muita pancada sem conseguir dar resposta ao movimento social. Eu ia colocar isso como a grande prioridade da minha gestão e isso seria um problema” (Gabriel Medina em entrevista, dezembro de 2022).

Também foram construídos no município espaços de diálogo com a sociedade, embora essa troca tenha ocorrido predominantemente de maneira informal (PRECIOSO, 2014). Entre os gestores, há o argumento de que o diálogo foi insuficiente e ocorreu em um período inferior ao necessário para realizar articulações e discussões com representantes do poder público e com movimentos sociais⁴⁹. A dificuldade da coordenação em dialogar com alguns movimentos teria aumentado os conflitos políticos na implementação do PJV.

O Plano Juventude Viva foi lançado oficialmente no município em outubro de 2013, quando o Grupo de Trabalho foi transformado em Comitê Gestor Intersecretarial. O investimento anunciado era de R\$162 milhões e foi criticado pelos gestores que já previam que isso poderia gerar expectativas aquém das capacidades de execução reais do PJV. Isso porque, conforme a notícia da prefeitura⁵⁰: “O orçamento total mencionado representa uma estimativa inicial com base nos orçamentos anuais das secretarias municipais envolvidas, bem como das pactuações feitas até o momento junto ao governo federal”. Thiago Vinicius, gestor de uma das organizações que participou da implementação no município, ressaltou que o dinheiro demorava para chegar nos territórios e algumas verbas retornavam ao governo federal por não serem empenhadas no prazo.

Antes do lançamento houve uma pesquisa sobre a juventude paulistana e os territórios mais atingidos pela violência, e a partir dela os distritos escolhidos para a implementação do PJV foram: Campo Limpo, Capão Redondo, Jardim São Luís, Jardim Ângela, Brasilândia, Pirituba, Itaim Paulista, Itaquera, Jardim Helena e São Mateus. Ou seja, no nível municipal os dados sobre o problema também desempenham função importante na institucionalização do programa. Outros territórios foram adicionados posteriormente como resultado de pressões da sociedade civil. Em alguns bairros foram lançados comitês e núcleos territoriais para acompanhar o desenvolvimento do plano e em outros, a equipe do PJV apoiou iniciativas locais relacionadas à pauta. Também houve dificuldade em encontrar informações nos níveis dos

⁴⁹ Informação obtida em entrevista com Rogério Sottili, dezembro de 2022.

⁵⁰ Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/campo_limpo/noticias/?p=42995

territórios priorizados, o que evidenciou um problema de falta de indicadores com recorte racial, etário e territorial (PRECIOSO, 2014).

O município lançou um edital para selecionar 21 articuladores do plano, preferencialmente jovens negros e residentes dos territórios prioritários, que teriam como tarefa a realização de articulações com atores e instituições dos territórios. O governo federal previa apenas dois articuladores por município, mas a prefeitura ampliou esse número por conta própria. O PJV também foi incluído no Programa de Metas 2013-2016, cuja meta 43 era: “Implementar as ações do Plano Juventude Viva como estratégia de prevenção à violência, ao racismo e à exclusão da juventude negra e de periferia”.

Com semelhanças em relação à trajetória nacional do PJV, no município o plano também passou por dificuldades relacionadas à intersetorialidade e à falta de capacidades, a disputas políticas, além de entraves associados à ausência do setor de segurança pública nas discussões. A implementação foi dificultada pela falta de capacidade de gestão da Secretaria de Direitos Humanos. Além disso, havia também um impasse na implementação efetiva da intersetorialidade, que alguns gestores acreditam que poderia ser reduzido caso houvesse priorização por parte do prefeito.

Desse modo, a falta de comprometimento explícito do Executivo também aparece no nível municipal como uma dimensão associada às dificuldades e limitações para a implementação do plano. Tal comprometimento era necessário principalmente por conta da fragilidade da pasta responsável pelo PJV: “Não estava funcionando porque a gente não tinha força, e a gente não tinha força porque nós não fizemos uma reunião com o prefeito dizendo ‘o Juventude Viva tinha que ser prioridade e o que o Rogério pedir para vocês tem que ser contemplado para fazer o Juventude Viva’” (Rogério Sottili em entrevista, dezembro de 2022). Nesse sentido, diante da necessidade de construir encaixes em múltiplas áreas, faltava sensibilização do prefeito e de outras autoridades da gestão com a pauta para facilitar a articulação dessas sedimentações institucionais.

No nível municipal, o Juventude Viva também contou com a participação, da formulação à implementação, de atores que antes demandavam essa ação como sociedade civil, como alguns dos articuladores. O papel desses jovens foi central, especialmente pelo engajamento gerado no nível territorial e porque essa participação diminuiu críticas recorrentes dos movimentos sociais da cidade.

Eu acho que quando você começou a levar jovens do movimento como articuladores, os principais movimentos negros estavam na articulação. Como é que você fala contra o programa? Então assim, virou uma agenda que todo mundo defendia (...) Então se

mistura um pouco o público com o movimento e há uma certa fragilização da crítica que deveria ser mais contundente para conseguir empurrar para que o programa fosse mais efetivo (Gabriel Medina em entrevista, dezembro de 2022).

Os articuladores mapearam e tentaram mobilizar os movimentos e organizações dos territórios, mas não tinham poder de decisão, parte significativa de suas demandas não teve encaminhamento e a estrutura de trabalho era insuficiente. Marcelo Moraes, articulador de Itaquera, relatou como os articuladores do distrito tiveram o trabalho facilitado em comparação a outros territórios porque tinham o apoio da subprefeitura, inclusive com um espaço físico de trabalho. Ou seja, mesmo no nível territorial o apoio direto do Executivo foi determinante.

O território é um recorte central do PJV, mas o programa não foi capaz de articular redes territoriais de proteção de direitos. O trabalho dos articuladores tentava construir uma proximidade com a população e uma identificação com o programa, mas ainda assim, houve dificuldade para que esses jovens fossem aceitos pelos atores territoriais, mesmo sendo residentes das regiões prioritárias. Uma das principais instâncias do PJV em âmbito municipal foram os Núcleos de Articulação Territorial e a interação entre os atores estatais e não estatais envolvidos no plano era, em grande parte, responsabilidade desses Núcleos. Porém, na prática, a população não identificava ações do Juventude Viva nos territórios (PRECIOSO, 2014) e em reuniões sobre o programa os gestores e até mesmo o prefeito eram confrontados por lideranças locais que discordavam do modo de articulação do plano e criticavam a falta de ações e orçamentos próprios⁵¹. Essa dificuldade em visualizar a estrutura do programa está relacionada aos limites do *status quo* setorial das pastas responsáveis, nesse caso, da pasta de juventude, que não tinha capacidades para implementar uma ação como a que o Juventude Viva propunha.

De forma similar ao que ocorreu nacionalmente, os atores envolvidos na implementação do PJV no município enfrentaram entraves associados ao setor da segurança pública. A Coordenação de Políticas para Juventude tentou estabelecer um diálogo com o governo estadual para discutir a possibilidade de parcerias com órgãos e secretarias que tratam dos temas de juventude e violência. Porém, essas tentativas não obtiveram sucesso e houve resistência principalmente na polícia militar, que “não reconheceu a sua parcela de responsabilidade no tema da violência contra os jovens, nem na questão racial envolvida” (PRECIOSO, 2014, p. 18). Segundo Sottili em entrevista, a relação com alguns membros do governo estadual não era ruim, mas o impeditivo principal era a cultura da corporação policial, que colocava o jovem negro como elemento suspeito.

⁵¹ Informação obtida em entrevista com Rogério Sottili, dezembro de 2022.

A equipe do PJV também construiu diálogo com o Ministério Público do Estado, o que resultou na assinatura de um Termo de Parceria para o enfrentamento da violência contra a juventude na cidade em 2015⁵². Porém, depois de assinado, o termo não foi levado adiante. Além disso, ocorreram conversas com representantes da Defensoria do Estado, que chegou a encaminhar alguns casos de violência contra jovens negros, mas sem uma articulação suficiente para os propósitos da agenda. A equipe também dialogou com a Guarda Civil Metropolitana (GCM) na tentativa de discutir as abordagens efetuadas pela Guarda.

Como é que você faz um programa para diminuir letalidade sem a participação da polícia? A gente fez a formação em direitos humanos da Guarda Municipal, levamos gente do hip-hop e do skate para conversar com a GCM. A gente fez, pelo menos dentro da prefeitura, uma série de ações que estavam na direção de organizar um trabalho consistente (Gabriel Medina em entrevista, dezembro de 2022).

No nível territorial também houve dificuldades em dialogar com esse setor. Segundo Marcelo, no caso de Itaquera ocorreram reuniões com policiais civis e militares e representantes da Defensoria para planejar possíveis articulações e intervenções no território, mas o encaminhamento das demandas era difícil. A dificuldade no encaminhamento esteve presente em demandas simples como a melhoria na iluminação de uma determinada rua que tinha assaltos e agressões frequentes e em conversas nas delegacias e nos conselhos comunitários de segurança. Os articuladores tentaram diálogos com algumas delegacias, foram mal recebidos e decidiram interromper as tentativas de incidir nesse setor: “Havia as pessoas da segurança pública, que eram pessoas que boa parte das vezes não só se distanciavam do trabalho que a gente estava fazendo, mas faziam questão de explicitar até onde a gente conseguia dialogar, negociar e se colocar no campo” (Marcelo Moraes em entrevista, março de 2023).

Com a saída de Gabriel Medina da Coordenação de Juventude em 2014, a implementação do PJV continuou prioritária e houve articulações de atores estatais e sociais para que o novo coordenador fosse alguém com histórico de militância no movimento negro. Em 2015, Claudio Silva, do movimento negro e hip-hop, se tornou o novo responsável pela pasta em uma nomeação que pode ser considerada um encaixe posicional dos movimentos negros, de juventude e de hip-hop da cidade. Claudio já havia participado de discussões sobre o PJV em nível federal e foi membro do CNPIR. Mesmo nessa nova gestão, não houve espaços de diálogo com órgãos ligados ao setor de segurança pública, nem mesmo com a Secretaria Municipal de Segurança Urbana⁵³.

⁵² Informação obtida em entrevista com Gabriel Medina, dezembro de 2022.

⁵³ Informação obtida em entrevista com Claudio Silva, dezembro de 2022.

Algumas ONGs do município que participaram da implementação do programa reverberaram duras críticas a ele, como a falta de formulação de novas ações, já que o PJV se caracterizava pelo aproveitamento de iniciativas já existentes e que tinham dificuldades em mudar suas ações para se adequar ao plano (PRECIOSO, 2014). Apesar das críticas, havia uma expectativa por parte dos atores sociais segundo a qual uma maior institucionalização do PJV garantiria a continuidade de suas ações. A Coordenação de Políticas para Juventude chegou a implementar algumas ações exclusivas do âmbito municipal, como editais para organizações da sociedade civil que trabalhassem com a pauta, o acompanhamento de casos de violência contra jovens negros, e o oferecimento de suporte para mães e familiares de jovens assassinados. No acompanhamento de casos, membros da gestão também sofreram ameaças de atores vinculados ao setor de segurança pública nos territórios⁵⁴. Outras ações como a elaboração de um portal da juventude e de campanhas nos meios de comunicação sobre a violência contra a juventude negra foram desenhadas, mas não se concretizaram.

De modo similar a situações que ocorreram no nível federal, um dos interlocutores desta pesquisa destacou a dificuldade de determinados setores da administração municipal em compreender particularidades das demandas do programa, como, por exemplo, a necessidade de oferecer alimentação em conversas nos territórios. Essa dificuldade afetou a operacionalização do PJV e demonstra não somente uma resistência ao tema pautado pelo plano, mas, também, um despreparo em lidar com os atores envolvidos na discussão e, novamente, ilumina como há no *status quo* setorial uma separação entre atores considerados legítimos ou não para participar da construção de políticas.

Desse modo, evidencia-se como no nível subnacional, em uma gestão caracterizada por elementos que compõem uma conjuntura favorável à implementação do plano, a institucionalização do PJV também foi limitada por fatores relacionados às fragilidades do desenho do programa, às resistências de atores estatais em reconhecer a importância da pauta e do recorte prioritário dessa agenda e aos entraves impostos pelo *status quo* hermético da política de segurança pública. A análise do nível municipal demonstra como as dificuldades no diálogo com as forças de segurança pública vão desde o nível federal, no MJ, ao governo estadual, municipal e aos representantes desse setor presentes cotidianamente nos territórios. Apesar das críticas, a implementação do Juventude Viva em São Paulo é considerada uma das mais bem-sucedidas do país e alguns atores sociais destacam como o plano “ajudou a jogar luz sobre o tema da violência letal contra os jovens negros”, que até então nunca havia sido trabalhado na

⁵⁴ Informação obtida em entrevista com Gabriel Medina, dezembro de 2022.

cidade (PRECIOSO, 2014, p. 20). Ou seja, também no nível municipal o Juventude Viva resultou em legados para o Estado e para os atores sociais.

2.6 Limites que se repetem: o não-ajuste entre o Juventude Viva e o *status quo* hermético da política de segurança

A institucionalização do Plano Juventude Viva marcou a ascensão de novos temas e atores nas instituições. Nesse processo, o movimento de juventude negra articulou encaixes nos espaços estatais e também reverberou o debate sobre a mortalidade de jovens negros na sociedade civil. O movimento construiu encaixes posicionais, programáticos e simbólicos e o Estado passou a “enxergar como o movimento” adotando, pela primeira vez, a categoria de juventude negra como enquadramento de política pública. A reconstrução dessa trajetória evidencia uma dinâmica processual não linear com encaixes que apesar da variedade vertical e horizontal, não resultaram na construção de um domínio de agência. Esta seção realiza um breve fechamento do capítulo e destaca as dimensões analiticamente relevantes da trajetória do PJV.

Os alcances desses encaixes foram limitados por características estruturantes dos setores dos quais o plano dependia. Os *status quo* dos setores de juventude e igualdade racial limitaram essa trajetória de institucionalização na medida em que seus componentes resultaram em um desenho institucional frágil do programa. Já o *status quo* hermético da segurança pública gerou entraves para a institucionalização do Juventude Viva relacionados (i) a um paradigma de segurança pública enraizado no Estado e na sociedade que gera estigma e vitimização de jovens negros em todo o país; (ii) a atores e autoridades estatais resistentes a reconhecer o problema da mortalidade da juventude negra e defensores da visão desse paradigma; e (iii) a características estruturais da operação desse setor cuja responsabilidade principal é dos governos estaduais e que é marcado por forte discricionariedade na atuação das corporações policiais. Tais limites e entraves se repetiram durante os diferentes momentos da trajetória do programa e, na ausência de uma reforma setorial abrangente (HALL, 1993; MAYKA, 2019), restringiram a institucionalização do Juventude Viva e seus efeitos.

Nessa trajetória, destacam-se encaixes articulados pelo movimento de juventude negra, além de encaixes relacionados a outras interações socioestatais, articulados por outros atores, mas que foram importantes para a institucionalização do Juventude Viva. A tabela abaixo lista esses encaixes:

Tabela 3 – Encaixes relacionados à institucionalização do Plano Juventude Viva

Encaixes do movimento de juventude negra	Encaixes de outros atores sociais que foram utilizados pelo movimento⁵⁵
Resolução prioritária da I CNJ (encaixe programático)	Resoluções da Conferência de Durban
Grupo de Trabalho Juventude Negra e Políticas Públicas dentro do Conjuve (encaixe programático)	Secretaria Nacional de Juventude
Cadeiras para jovens negros no Conjuve e presidência do conselho (encaixe posicional)	Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Sala de Situação de Juventude Negra no FDC (encaixe programático)	Conferências Nacionais de Juventude
Ocupação dos cargos de coordenação do plano por atores do movimento ou aliados ao movimento (encaixes posicionais)	Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial
Difusão das categorias nativas do movimento no Estado (encaixes simbólicos)	Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial
Plano Juventude Viva (encaixe programático e simbólico)	Conselho Nacional de Juventude
—	Emenda Constitucional nº 65, de 2010
—	Estatuto da Juventude

Fonte: Elaboração própria.

A articulação dos encaixes socioestatais passou principalmente por instituições participativas como os conselhos e conferências de juventude, igualdade racial e segurança pública. Os encaixes articulados nesses espaços cumpriram os efeitos esperados pelos atores sociais na medida em que fizeram com que o tema da mortalidade da juventude negra passasse a compor a agenda institucional e, nesse sentido, as IPs funcionaram como lócus desse processo de institucionalização. Importante destacar que esses encaixes passaram também pela articulação em torno de acordos internacionais, evidenciando como o processo de interação socioestatal pode ser caracterizado por diálogos com atores e instituições internacionais na busca por diálogo e legitimidade no plano doméstico.

⁵⁵ Esta pesquisa não almeja comprovar que esses encaixes resultam de interações socioestatais ou explorar tais interações. Porém, de acordo com a trajetória de institucionalização do Juventude Viva, há fortes indícios de que os pontos de acesso listados na segunda coluna da tabela são encaixes de outros atores sociais, muitos deles próximos ao movimento de juventude negra.

Foi especialmente através de encaixes posicionais que muitos dos atores que impulsionam inicialmente a demanda como membros da sociedade civil também participaram da gestão do plano, demonstrando como a distinção entre Estado e movimento pode ser pouco clara (ABERS e VON BÜLOW, 2011). Porém, a priorização de uma atuação dentro do Estado e a mútua constituição que permeou esse processo também implicaram em efeitos considerados negativos pelo movimento, como o enfraquecimento da ação extrainstitucional e o deslocamento de uma dinâmica movimentalista para uma lógica de organização institucional, deslocamento já examinado em outros casos (HORNHARDT, 2021).

O que devia ter sido feito é a juventude negra continuar organizada como um movimento social para pressionar, fazer denúncia internacional, pressionar o Estado. Só que a gente estava mais organizado nos últimos anos institucionalmente, sabe? Ajudando mais o Estado a pensar do que organizado enquanto movimento nas bases, e é muito difícil recuperar isso (...) não tinha um movimento organizado para defender [o PJV] (Jaqueline Santos em entrevista, maio de 2022).

Um dos principais avanços reconhecidos do Plano Juventude Viva foi a sensibilização sobre o tema da mortalidade da juventude negra. O reconhecimento desse problema deixou um legado para a sociedade e para o Estado no que se refere à compreensão desse fenômeno. Apesar das limitações, o PJV cumpriu um papel importante, ainda que esse papel seja mais simbólico e discursivo do que de execução política: “só de envergonhar o Estado brasileiro, de ver o Estado brasileiro pedindo desculpas para todas as mães e todos os pais que choraram a morte dos seus filhos (...) pra mim já foi demais” (Thiago Vinicius em entrevista, fevereiro de 2023).

Então a gente aumentou esse vocabulário, a gente contribuiu para ampliar essa gramática da violência de Estado e da violência na segurança pública como um todo ao trazer o problema e nomear que é um problema de fundo da democracia, que a história de um grande país só se faz com sua juventude viva (Fernanda Papa em entrevista, junho de 2022).

O movimento de juventude negra visava, desde o início, um programa intersetorial. Nesse sentido, o PJV é destacado como uma inovação em termos de desenho intersetorial e transversal e gerou aprendizados importantes na gestão pública ao pautar a agenda em diversas pastas, fazendo com que houvesse um reconhecimento simbólico do problema em diferentes setores do governo: “Nosso grande desafio foi fazer esses gestores entenderem que há problemas que precisam de esforços coletivos, e que há problemas sociais que a gente vai precisar trabalhar coletivamente” (Larissa Borges em entrevista, setembro de 2022).

Por outro lado, a intersetorialidade e a transversalidade, que facilitaram a ação tendo em vista o *status quo* de baixas capacidades políticas e institucionais dos setores de juventude e de igualdade racial, também dificultaram a responsabilização sobre o PJV e limitaram sua

institucionalização: “pela maneira como o Estado atua, no fundo cada órgão se responsabiliza pela sua ação e ninguém se responsabiliza pelo resultado dessas ações conjuntas” (Artur Sinimbu em entrevista, março de 2023). Por isso, o Juventude Viva dependeu fortemente de gestores e lideranças que atuavam como ativistas institucionais para o convencimento e comprometimento de outros setores.

A falta de priorização no nível nacional também se espelhava na falta de priorização do Juventude Viva nas secretarias subnacionais. Ou seja, a questão diz respeito menos ao desenho transversal e intersetorial em si, e mais às necessidades impostas por programas dessa natureza, que necessitam de um trabalho de coordenação e da priorização por parte das lideranças políticas para que de fato sejam implementados conforme foram planejados. Há ainda uma particularidade indicada pelos atores envolvidos relacionada à falta de compromisso com uma agenda antirracista no governo e nos partidos de esquerda.

Argumentamos que a institucionalização do PJV foi limitada pelo *status quo* das políticas de igualdade racial e juventude, recentes no governo federal e com baixas capacidades e comprometimentos de atores estatais, e, principalmente, por entraves impostos pelo *status quo* hermético da política de segurança pública.

Neste sentido, as políticas desenvolvidas pelos governos federais, no período de 2003 a 2013, avançaram em termos de colocação dos problemas, mas não foram capazes de apresentar respostas suficientemente ousadas e inovadoras. A integração das ações em segurança pública, a adoção de um paradigma de ação efetivamente preventivo, e sistematização de indicadores de resultados com vistas à construção de políticas integradas de prevenção à violência, não ultrapassaram o campo discursivo e ainda não produziram todos os efeitos esperados em termos de políticas públicas. (FREITAS, 2013, p. 67).

Desse modo, o PJV operou como “uma estratégia”, um “plano militante”, “quase um desejo”, “um conceito para pensar política pública” ou “um programa-movimento”⁵⁶. Nesse sentido, algumas pessoas que ocuparam cargos na SNJ reconhecem que por vezes agiam mais como atores movimentalistas do que como atores estatais, a exemplo do depoimento de Larissa Borges sobre o uso do termo genocídio:

Então assim, em muitos lugares a gente não podia falar e o movimento falava, mas em alguns lugares a gente não podia e a gente acabava também quebrando as regras, porque era necessário a gente também ter um pouquinho de desobediência política para política pública avançar. Então em alguns casos a gente praticou desobediências políticas necessárias e isso foi importante até para conseguir manter a confiança e a cumplicidade do movimento social. Teve momento em que a gente teve que trabalhar no Estado, contra o Estado, para que as coisas pudessem avançar, e eu acho que valeu muito a pena (Larissa Borges em entrevista, setembro de 2022).

⁵⁶ Expressões utilizadas por atores entrevistados nesta pesquisa.

O Juventude Viva é compreendido por diversas pessoas como um programa que funcionava apenas para responder de alguma forma às demandas dos atores sociais, sem a estruturação necessária para que sua ação fosse efetiva: “Então tinha tudo para não dar certo, de fato o que parecia é que era um cala-boca, ‘vamos lá, vamos dar essa resposta aqui e de boa’, entendeu? Era um cala-boca” (Claudio Silva em entrevista, dezembro de 2022).

Nos debates internos a respeito do plano sempre se sobressaiu a responsabilidade direta do poder público sobre a morte de jovens negros, seja por conta da letalidade causada pela ação policial ou do amparo legal construído em torno desses homicídios (RAMOS, 2014). Ainda assim, do ponto de vista da formulação e construção do PJV, houve dificuldade em pautar uma agenda de enfrentamento à violência. A resistência dos atores institucionais em reconhecer o problema dos homicídios da juventude negra, principalmente daqueles relacionados ao setor da segurança pública, atuou como entrave que limitou a estruturação dessa agenda a uma ação de prevenção da vulnerabilidade. A dificuldade em estabelecer diálogos e construir encaixes na área de segurança pública e as resistências que o plano encontrou na articulação com atores e instâncias dessa pasta em nível federal e subnacional são entraves relacionados aos limites impostos pelo *status quo* hermético do setor, que é extremamente resistente a mudanças e constituído a partir de um paradigma repressivo de segurança pública.

Eu acho que um problema fundamental é essa dificuldade de induzir a área de segurança pública. É uma área muito insulada, muito corporativa e que não consegue atuar em conjunto com outras áreas de política pública. Então acho que isso é muito difícil, você estabelecer uma meta como um Plano Juventude Viva para as polícias cumprirem. E é aí que entra esse debate sobre criar condicionantes do Fundo Nacional de Segurança Pública. Então eu acho que essa incapacidade de induzir a ação das polícias é um ponto fundamental (Artur Sinimbu em entrevista, março de 2023).

Mesmo nas pastas de juventude e igualdade racial a agenda demorou a se tornar prioridade e havia disputas sobre a percepção do fenômeno dos homicídios e sobre o público-alvo do Juventude Viva. Essas disputas ocorriam inclusive em espaços participativos desses setores, como o Conjuve, formados majoritariamente por atores da sociedade civil, evidenciando como o *status quo* é composto por dimensões que estão relacionadas à aceitação de determinados paradigmas na esfera pública.

O racismo presente na história do país e institucionalizado nos níveis oficiais do governo, além de difuso no tecido social, psicológico, político, econômico e cultural da sociedade (NASCIMENTO, 2016, p. 111), é fator determinante de alguns desses entraves. O racismo se faz presente não apenas no *status quo* do setor de segurança pública, que reconhece como inimigo interno o jovem negro morador das periferias (GUIMARÃES, 2012), mas

também atravessa a estruturação de outros setores e o funcionamento do Estado brasileiro de forma geral.

Esse tema da segurança pública sempre foi um tema relegado a último plano pela esquerda, a gente sai de uma ditadura sem promover nenhum tipo de acerto de contas, de justiça mesmo em relação a todos os crimes bárbaros. Por outro lado, sempre houve uma tolerância da sociedade brasileira com a mortalidade da população negra, sempre foi tratada como parte descartável, se não está para servir, tem que ser descartada (Ângela Guimarães em entrevista, abril de 2023).

Nesse sentido, é possível dizer que a resistência de atores institucionais para reconhecer como o racismo implica na mortalidade da juventude negra “ultrapassa os limites do governo à época. Esse fenômeno é algo que coloca em xeque a nossa própria democracia, o quanto ela é autêntica em realizar direitos e garantias fundamentais para toda a população” (Gabriel Sampaio em entrevista, dezembro de 2022). Embora o movimento negro tenha construído encaixes e até domínios de agência em outras políticas (COELHO e GURZA LAVALLE, 2019), a pauta da mortalidade da juventude negra ainda é uma agenda que avança lentamente por conta do racismo, das dificuldades em convencer atores estatais e sociais sobre o peso do fator racial na mortalidade no país e em desconstruir uma cultura de violência que vitimiza principalmente jovens negros e periféricos. Desse modo, a presença do racismo e desse paradigma dominante nas instituições e no *status quo* setorial gerou entraves que limitaram a institucionalização do PJV.

A questão de fundo é essa, a dificuldade de setores do Estado brasileiro, aí falo de forma mais rigorosa do Estado brasileiro como um todo, em reconhecer o fenômeno na sua integralidade. Um país que é marcado por não acertar as contas no seu autoritarismo, por um Estado que muitas vezes prefere ofuscar, colocar uma cortina de fumaça sobre seu autoritarismo, seu próprio racismo, do que enfrentar o que o fenômeno exige. Até hoje a gente mantém as instituições que ao longo de séculos deram sustentação ativa ou omissivamente para um projeto racista, e a falta dessa assunção de responsabilidade e de construção de um projeto de mudança institucional tem consequências até hoje, e aí trouxe para o programa também (Gabriel Sampaio em entrevista, dezembro de 2022).

Dessa forma, apesar da institucionalização do PJV ser caracterizada por um amplo e diverso conjunto de encaixes e ter ocorrido em níveis elevados de autoridade das pastas responsáveis pela sua coordenação, ela enfrentou uma série de limites e entraves derivados das características duras dos setores de políticas públicas que impediram a articulação de um domínio de agência.

CAPÍTULO 3. A TRAJETÓRIA DO PROGRAMA CULTURA VIVA

Com o fim de iluminar os avanços e as limitações de um processo de institucionalização que, impulsionado inicialmente por atores estatais, inseriu um novo tipo de programa cultural no Estado, nas próximas páginas será reconstruída a trajetória do Programa Cultura Viva. Se no caso do PJV predomina uma dinâmica na qual *politics makes policy*, no PCV é a *policy* que influencia diretamente na *politics* — ainda que atores estatais e sociais sejam mutuamente constituídos. Assim, a institucionalização limitada e a configuração de encaixes que não resulta em um domínio de agência é ainda mais contraintuitiva porque, nesse caso, os atores estatais impulsionaram inicialmente essa agenda, que foi construída desde o princípio em níveis superiores do governo federal, possibilitando a articulação de encaixes dos atores sociais em espaços de autoridade máxima na política cultural. Essa dinâmica *top-down* do processo torna o Cultura Viva um caso que teoricamente seria mais favorável a uma institucionalização bem-sucedida tendo em vista que o Estado tem maiores condições de alterar o *status quo* setorial em comparação aos atores sociais. O intuito é focar nos aspectos mais importantes dessa trajetória que ajudam a explicar os limites em termos da institucionalização e dos efeitos do programa. Antes, serão destacadas as principais contribuições analíticas do estudo desse caso, com o fim de facilitar e guiar a leitura das próximas páginas.

Desse modo, o leitor será direcionado a observar as dimensões analiticamente destacadas durante a reconstrução da institucionalização do programa, que foi dividida de acordo com os momentos mais emblemáticos do ponto de vista das expectativas teóricas. Nessa divisão, primeiro será apresentado um breve histórico das políticas e movimentos culturais no Brasil, a fim de ressaltar quais são as inovações representadas por um programa como o Cultura Viva. Posteriormente, a reconstrução será focada no momento de ascensão do programa, seguida de sua expansão e dos entraves relacionados ao *status quo* hermético da política cultural que limitaram essa trajetória de institucionalização. A seção posterior reconstrói e analisa com maior profundidade o momento de redesenho do Cultura Viva, que evidencia como o *status quo* se exprime na forma de entraves ao desenvolvimento do programa. Na sequência, a institucionalização do PCV no município de São Paulo será analisada para demonstrar como há entraves e limitações que se repetem em diferentes escalas. Por fim, a última seção é voltada para reflexões acerca das limitações que cercearam essa trajetória e dos seus significados para a compreensão teórica sobre processos de institucionalização.

3.1 As inovações e os limites da institucionalização de políticas culturais disruptivas

Como no capítulo anterior, neste capítulo também serão examinadas duas proposições analíticas. Novamente, a primeira se refere ao escopo dos processos de institucionalização, isto é, (i) a dinâmica por meio da qual esses processos ocorrem, (ii) os encaixes construídos durante essas interações socioestatais e seus tipos, (iii) o papel da arquitetura participativa do programa como lócus da institucionalização e (iv) os efeitos e implicações da institucionalização sobre os atores sociais e estatais, que passaram por um processo de mútua constituição durante as interações socioestatais. A segunda proposição se refere ao *status quo* hermético e aos entraves que são gerados por sua configuração estrutural e pelas condições favoráveis à sua mudança ou continuidade, como (i) o paradigma dominante da política cultural, (ii) os atores e interesses externos e internos ao *status quo* (burocracia, organizações sociais, autoridades políticas), e (iii) a arena pública e os fatores conjunturais (troca de ministros, visibilidade do MinC) que afetam tais características setoriais duras. As seções do capítulo estão organizadas de modo a enfatizar essas proposições para evidenciar como a trajetória de institucionalização do PCV foi limitada por entraves associados ao *status quo* hermético do setor cultural que não estão previstos no debate teórico sobre institucionalização.

Em relação ao escopo da institucionalização, a próxima seção pretende retomar brevemente o histórico da política cultural brasileira de modo a caracterizar as dimensões do *status quo* hermético desse setor — falta de políticas culturais de Estado, priorização do mercado e dos artistas e falta de legados, capacidades e instrumentos para lidar com grupos culturais relativamente pequenos — e evidenciar como elas atuaram como entraves na institucionalização do PCV. Como será elucidado, a política cultural brasileira foi predominantemente marcada pelo financiamento às chamadas belas artes e pelos incentivos fiscais fornecidos ao mercado privado. As discussões e demandas de movimentos culturais reivindicando políticas culturais de Estado e pautando o fortalecimento de culturas populares remetem ao século passado, mas apesar de experiências pontuais em nível subnacional, foi só no início do século XXI que essa demanda entrou para a agenda de políticas públicas em nível federal.

Embora os processos de institucionalização analisados pela literatura remetam principalmente às demandas que chegam ao Estado por meio de reivindicações da sociedade civil, o caso do PCV evidencia como essas trajetórias também podem ser inicialmente impulsionadas por atores do Estado, ilustrando o argumento clássico do neoinstitucionalismo histórico de que a *policy* pode influenciar e moldar a *politics* (LOWI, 1964). Esta pesquisa parte

do pressuposto da mútua constituição entre atores estatais e movimentalistas, mas ainda que parte dos atores estatais envolvidos com o programa tivessem amplos diálogos com os movimentos culturais, pode-se afirmar que nesse caso predominou a influência da *policy* sobre a *politics*. A trajetória inicial do programa será reconstruída na seção 3.3 para iluminar como, desde sua formulação, o paradigma do PCV se distingue do *status quo* hermético da política cultural.

A institucionalização do Cultura Viva passa pela inclusão de um novo tema na agenda da política cultural, além da inclusão de novos atores, que até então se encontravam fora da institucionalidade. Foi a partir do programa e dos incentivos estatais que os grupos contemplados como pontos de cultura passaram a se articular enquanto ator coletivo. Essa articulação em rede ocorreu especialmente através da arquitetura participativa do PCV, responsável por construir uma gestão compartilhada do programa. Foi principalmente nessa arquitetura participativa, composta por conselhos, encontros dos pontos de cultura e conferências, que a rede movimentalista articulou encaixes programáticos, simbólicos, técnico-práticos e posicionais. A maioria desses espaços participativos foram construídos por iniciativa do Estado — *invited spaces* (MIRAFTAB, 2004; CORNWALL e COELHO, 2007) —, mas, ainda assim, foram de suma importância para os atores sociais. Essa arquitetura funcionou como *locus* da institucionalização e da reverberação dos interesses dos pontos de cultura.

A arquitetura participativa foi utilizada pelos grupos culturais para levar ao Estado demandas relacionadas principalmente à inadequação dos instrumentos do programa. A participação oficial dos pontos na gestão e a centralidade dessa arquitetura participativa no Cultura Viva parecia favorecer a incidência dos interesses desses grupos, o que não se concretizou. Embora essa afirmação possa parecer paradoxal ou contraintuitiva, tendo em vista que nesse caso o Estado havia impulsionado inicialmente essa trajetória e fomentado a articulação e participação de atores sociais na gestão do programa, a trajetória do PCV foi marcada por complicações e entraves que limitaram a sua institucionalização e os seus efeitos.

Tais entraves, relacionados à segunda proposição analítica deste trabalho, marcaram a trajetória do Cultura Viva desde o início e são resultado de limitações impostas pelo *status quo* hermético da cultura, que operava em direção contrária àquela almejada pelo programa. A ascensão do PCV, que por suas características e paradigma — valorização da cultura local e comunitária, fomento a grupos culturais territoriais, pretensão de realizar gestão compartilhada e incentivo à articulação coletiva de atores antes periféricos na institucionalidade — já desafiava o *status quo*, foi caracterizada simultaneamente por inovações e limitações.

O desenho do Cultura Viva, deficitário principalmente por ser vinculado a instrumentos de conveniamento formulados para parcerias do Estado com organizações de grande porte, é resultado das limitações impostas por um *status quo* hermético às mudanças almejadas pelo programa e implicou em dificuldades associadas à falta de capacidades técnico-administrativas. Porém, o desenho não pode ser considerado por si só um entrave. Os principais entraves dessa trajetória podem ser identificados (i) na continuidade, ainda que por vezes latente, do paradigma dominante de política cultural que entendia a cultura de forma predominantemente associada aos artistas e à arte erudita; (ii) nos instrumentos vigentes do setor, inadequados para parcerias com os pontos de cultura; e (iii) na resistência de atores comprometidos com o funcionamento da configuração estrutural da política cultural, aqui compreendida como *status quo* hermético, em alterar tais instrumentos e trabalhar com os conceitos e características do PCV e dos pontos.

A seção 3.4 reconstrói a expansão e os primeiros entraves que limitaram o PCV. Nos anos iniciais da implementação havia no Ministério da Cultura a presença de atores estatais comprometidos com o Cultura Viva e com a transformação da política cultural. Nessa conjuntura, e de modo similar a outros casos que poderiam ser considerados trajetórias de institucionalização bem-sucedidas (RICH, 2021), atores estatais incentivaram a construção de coalizões nacionais e contavam com os grupos culturais como recurso para travar disputas no Estado, o que contribuiu para o fortalecimento e a continuidade do PCV. O modo como a gestão lidou com os entraves nos primeiros anos da implementação evidencia como a possibilidade de desenvolvimento de programas disruptivos em relação ao padrão setorial depende do comprometimento de autoridades políticas e burocratas de médio escalão na forma de um ativismo institucional já estudado pela literatura (ABERS, 2021; RICH, 2021).

A seção 3.5 explora as mudanças nessa conjuntura que ocorreram a partir de 2011, quando uma nova gestão assumiu o MinC e iniciou um processo de avaliação crítica e redesenho do programa. Essa mudança de gestão representou o retorno forte do paradigma da política cultural brasileira e foi marcada pelo aprofundamento de entraves anteriormente existentes, principalmente pela forte resistência burocrática e institucional aos conceitos e características do Cultura Viva. Há nessa seção uma subseção focada especificamente no processo de redesenho do programa e que procura iluminar o *status quo* hermético em ação e como os entraves dele advindos afetaram a institucionalização do PCV.

Mesmo em uma conjuntura adversa, a rede movimentalista dos pontos de cultura diversificou seus repertórios de atuação e articulou encaixes como a Lei Cultura Viva, capazes de assegurar a continuidade do programa, ainda que de forma enfraquecida. Nesse período o

PCV também ganhou força internacionalmente e passou a ser implementado em outros países, o que ajudou a protegê-lo de um desmonte completo em nível nacional, em um processo similar ao já nomeado efeito bumerangue (KECK e SIKKINK, 1998). Na nova gestão de 2012 e especialmente na gestão que tomou posse em 2015, foram articulados encaixes posicionais e alguns atores vinculados aos pontos de cultura passaram a ocupar cargos estratégicos no MinC.

Embora tenha sido um divisor de águas na política cultural brasileira, o Cultura Viva foi limitado por entraves relacionados ao que nomeamos como *status quo* hermético do setor de cultura, que impôs efeitos de *lock-in* (PIERSON, 2004; 2015) ao desenvolvimento do programa. Por isso, a despeito da trajetória do PCV ter sido caracterizada por incentivos iniciais importantes de atores estatais e pela articulação de encaixes com variação vertical e horizontal, não houve a construção de um domínio de agência e a institucionalização e seus efeitos podem ser considerados limitados.

Conforme a literatura de políticas públicas e o neoinstitucionalismo histórico têm destacado, há uma dependência de trajetória das políticas relacionada a características mais estruturais que dificilmente são alteradas (PIERSON, 2004, 2015; POLLITT, 2008; HALL, 1993; TOYUHY, 1999). Os resultados e trajetórias de políticas são influenciados por fatores como os legados históricos, as capacidades estatais e as dinâmicas de funcionamento do Estado (SKOCPOL e FINEGOLD, 1982) e os padrões de ascensão e desenvolvimento de determinados programas e políticas estão relacionados aos constrangimentos estruturais das arenas nas quais estão inseridas (LOWI, 1964; DOHLER, 1991; TOYUHY, 1999; POLLITT, 2008).

No período em que havia atores de importância institucional comprometidos com o PCV, a criação do programa foi possível e os entraves não paralisaram o seu funcionamento. Porém, as mudanças possibilitadas pelo programa não modificaram o paradigma e os referenciais da área (HALL, 1993; JOBERT e MULLER, 1987). As características estruturais da política cultural não foram alteradas, o que fragilizou o PCV na ausência de atores comprometidos com o programa nas próximas gestões do MinC. Essas limitações podem ser importantes para a compreensão de outros casos de iniciativas governamentais que são inovadoras em suas áreas, porém incompatíveis com a lógica de operação do setor de modo mais amplo.

Depois de examinar a trajetória federal do PCV, será analisada a sua institucionalização no município de São Paulo, que ocorreu em uma gestão ao menos partidariamente alinhada com o governo federal e com capacidades previamente construídas na produção de políticas culturais. Ainda assim, a trajetória do programa no nível municipal enfrentou entraves similares

àqueles identificados no nível federal. Por isso, o caso de São Paulo permite realçar as limitações impostas pelo *status quo* hermético que se repetem em diferentes escalas, com entraves relacionados principalmente aos instrumentos e ao comprometimento dos atores estatais com o programa.

Na última seção, a análise articula elementos empíricos com as proposições analíticas para ressaltar os encaixes que foram construídos nesse processo, os efeitos da mútua constituição e principalmente para explicar a institucionalização limitada do PCV e demonstrar como os atores e demandas articulados em torno do programa permaneceram periféricos no *status quo* da política cultural brasileira. De modo similar ao capítulo anterior, a seção também conta com uma tabela que lista os principais encaixes relacionados à trajetória do Cultura Viva.

3.2 Políticas e movimentos culturais na história do Brasil: um breve resumo

Antes de abordar a trajetória do Cultura Viva, faz-se importante reconstruir brevemente o histórico das políticas e movimentos culturais no Brasil. De modo geral, as políticas culturais no país são marcadas por ausências, autoritarismos e instabilidades (RUBIM 2007; OLIVEIRA, 2018)⁵⁷. Apesar de ter sido extinto e reinaugurado algumas vezes nas últimas décadas, a fundação do MinC remete ao ano de 1985, o que evidencia como já havia um histórico de políticas culturais antes dos anos 2000, ainda que predominantemente voltadas ao mercado e à chamada cultura erudita (MEDEIROS e FARAH, 2015). Embora a relação entre Estado e cultura seja antiga, é recente a atenção do Estado às políticas públicas culturais (CALABRE, 2009, p. 9) e é a partir do primeiro governo Vargas (1930-1945) que há ações articuladas em forma de política cultural, a exemplo da criação do Conselho Nacional de Cultura em 1938.

O período entre 1940 e 1960 foi marcado pelo enfraquecimento da construção da política cultural nacional, e só entre 1960 e 1970 a cultura passou a ser incluída nas discussões sobre o desenvolvimento. Em 1961, o Conselho Nacional de Cultura, que havia sido extinto, foi recriado a partir de uma visão limitada ao reconhecimento da área cultural-artística mais consagrada, e em 1966 foi substituído pelo Conselho Federal de Cultura. O governo militar, por sua vez, se preocupou desde o início com a cultura, principalmente através das instituições do patrimônio nacional e dos mecanismos de censura, evidenciando o paradoxo da concentração de ações estatais de cultura em períodos de restrição de liberdades (OLIVEIRA, 2018). Na década de 1970 foram instituídos marcos importantes como o Plano de Ação Cultural, de 1973,

⁵⁷ Segundo Rubim (2007), essas são as três tradições que marcam a política cultural brasileira, embora tenhamos optado por não trata-las dessa forma.

a Política Nacional de Cultura, de 1976, e a primeira Secretaria de Assuntos Culturais, criada em 1978 (CALABRE, 2007, 2009). O fortalecimento do setor também ocorreu em nível subnacional entre o fim de 1970 e o início de 1980, com a ampliação de órgãos destinados à pasta nos estados e municípios. Nos anos 1980 também houve avanços no debate internacional sobre direitos culturais que foram importantes para uma nova orientação das políticas culturais no Brasil (VENTURA, 2014).

Com o fim da ditadura militar e o início da gestão Sarney, em 1985 foi criado o Ministério da Cultura, atendendo uma demanda que remonta à década de 1970. Em 1986, quando Celso Furtado estava à frente do Ministério, ocorreu uma mudança importante que ditou a política cultural (ou a ausência dela) nas próximas décadas: a aprovação da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, conhecida como Lei Sarney, que concedia benefícios fiscais de abatimento ou dedução do imposto de renda no caso de doações, patrocínios e investimentos de natureza cultural. O discurso de Sarney sobre a Lei ressaltou a importância dos investimentos privados no setor: “O que nós queremos agora é que os financiadores desse novo surgimento sejam a própria sociedade, do indivíduo comum à grande empresa. Não mais o governo, paternalmente sozinho” (SARNEY, s.d. *apud* CALABRE, 2009, p. 101-102). Apesar da ampliação no volume das produções culturais após a Lei, ela foi criticada por privilegiar determinados setores artísticos e pela falta de transparência.

A Constituição de 1988 foi a primeira da história brasileira a falar em direitos culturais, no Artigo 215, mas não especificou regulamentações que guiassem o pleno exercício desses direitos. A Carta também foi importante para a ampliação das atividades culturais nos governos locais. Propostas relacionadas à cultura local e comunitária já presentes nas reivindicações dos movimentos sociais ganharam força no período pós-Constituição (CALABRE, 2009; MEDEIROS e FARAH, 2014; VENTURA, 2014).

Em 1990 o presidente Fernando Collor extinguiu o MinC, o Conselho Federal de Cultura e a Lei Sarney. Esta última foi substituída pela Lei nº 8.313/1991, conhecida como Lei Rouanet, que em teoria tentou aprimorar a versão anterior, mas também resultou em grande concentração na aplicação de recursos. O Ministério foi recriado em 1992 e em 1993 ocorreu a primeira Conferência Nacional de Cultura, organizada por uma entidade da sociedade civil, o que evidencia o protagonismo de organizações societárias no setor cultural brasileiro. Apesar das instabilidades, a fundação do primeiro Conselho Nacional de Cultura nos anos 1930 e a Conferência Nacional dos anos 1990 indicam a centralidade dos espaços de participação na construção do setor. Entre 1995 e 2002 o MinC teve uma gestão focada no aprimoramento das

leis de incentivo e com pouco espaço para discussões e propostas de políticas culturais de Estado. Nesse período houve o fortalecimento da política cultural através dos incentivos fiscais, o que acabou por privilegiar os interesses empresariais (CALABRE, 2009, p. 117).

Apesar da ausência de políticas culturais de Estado no âmbito nacional, no nível subnacional havia inovações em termos de política pública sendo desenvolvidas, a exemplo da gestão de Marilena Chauí na Secretaria de Cultura da cidade de São Paulo (1989-1992). O próprio Cultura Viva foi inspirado em um programa que foi implementado no município de Campinas nos anos 1990 (TURINO, 2009). No que se refere à sociedade civil, as articulações dos movimentos e grupos culturais se destacavam principalmente em relação ao vínculo com os territórios e à construção e fortalecimento de culturas comunitárias (CALABRE, 2009), tema que ganharia centralidade no Estado a partir de 2003.

Com a vitória de Lula em 2002, o artista Gilberto Gil foi convidado para assumir o MinC, apesar de disputas internas que ocorriam no PT pela pasta. A visão da cultura como política de Estado estava presente no Programa de Governo de Lula, construído a partir da escuta a especialistas e grupos culturais e que já sinalizava para uma compreensão ampla de cultura. Muitas dessas discussões estavam sendo travadas havia anos no PT e em movimentos culturais, como os Fóruns de Cultura da década de 1990. Os grupos culturais de todo o país já falavam da transversalidade e da diversidade da cultura, defendendo uma concepção mais alargada de cultura antes “dessa institucionalidade governamental”, propondo políticas e financiamentos públicos para o setor⁵⁸: “Então não há nada de novo, o que há de novo é uma nova composição social histórica” (Tião Soares em entrevista, junho de 2022) e essa composição incorpora, a partir da institucionalidade, conteúdos antigos.

“A Imaginação à Serviço do Brasil”, programa de governo para área da cultura, declarava os seguintes objetivos: trabalhar políticas culturais a longo prazo, deixar de entregar essa função ao mercado e realizar uma inclusão cultural da população. Ao delimitar o público-alvo dessa nova política, o documento destaca as periferias, os artesãos, as comunidades indígenas e outros grupos que viriam a ser contemplados pelo Cultura Viva, defendendo a facilitação do acesso aos recursos públicos para esses grupos e o reconhecimento do trabalho que desenvolviam. As intenções de construir centros culturais para a produção da cultura local e de reutilizar espaços disponíveis nas comunidades também estavam presentes no programa. Segundo alguns interlocutores desta pesquisa, a semente do que viria a ser o PCV estava nesse

⁵⁸ Informação obtida em entrevista com Tião Soares, junho de 2022.

documento e a reivindicação pela ampliação do conceito de cultura já existia pelo menos desde 1980⁵⁹.

A ocupação do cargo de ministro por um artista com a relevância popular e a visão cultural de Gil atraiu maior atenção pública ao MinC. Desde o início da gestão, foram pautadas a transformação da lógica de funcionamento do Ministério e a reformulação da Lei Rouanet, além de terem sido organizados encontros com a sociedade civil, secretários dos entes subnacionais e investidores para pensar os novos rumos da política cultural. Apesar da tentativa, a gestão não foi capaz de pautar de fato a reforma da Lei Rouanet. A reformulação do MinC em 2003, com a criação de novas secretarias, foi importante ao possibilitar um ambiente institucional propício a avanços na política cultural e com foco na sociedade, e não apenas nos artistas, como público prioritário, porém, não alterou as características estruturantes desse setor que operavam de modo hermético às mudanças almejadas pelo PCV. A intenção de transformar o MinC se destaca no trecho do discurso de Gil reproduzido abaixo:

Daí que a nossa visão de cultura seja a mais ampla e realista possível, levando em conta, radicalmente, tanto a unidade quanto a multiplicidade cultural brasileira, em suas diversas regiões geográficas e camadas sociais (...) quando falamos de cultura, estamos empregando a palavra em sua acepção plena. Em seu sentido antropológico. Cultura como a dimensão simbólica da existência social brasileira. Cultura como o conjunto dinâmico de todos os atos criativos de nosso povo. Como tudo aquilo que, no uso de qualquer coisa, se manifesta para além do mero valor de uso. Como aquilo que, em cada objeto que um brasileiro produz, transcende o aspecto meramente técnico. Cultura como usina de símbolos de cada comunidade e de toda a nação. Como eixo construtor de nossa identidade. Como espaço de realização da cidadania. Cultura como síntese do Brasil (GIL, 2003 *apud* ALMEIDA, ALBERNAZ e SIQUEIRA, 2013, p. 245-246).

Nas palavras de Adriano Mauriz, gestor de um ponto de cultura, essa nova gestão simbolizou “um lugar de escuta e de sensibilidade para uma coisa que estava contida há muitos anos” (Adriano Mauriz em entrevista, maio de 2022). Desde o início, houve uma preocupação com as comunidades de trabalhadores pobres, que vivem nas periferias e historicamente têm pouco acesso à cultura. A intenção do MinC era principalmente enfrentar a desigualdade de acesso à cultura e garantir o desenvolvimento da cultura brasileira⁶⁰.

Evidencia-se que, apesar da existência de políticas culturais desde os anos 1930, o setor foi estruturado com grande priorização para as ações desenvolvidas pelo mercado e com poucas iniciativas estatais, com exceção das preocupações do governo Vargas e da ditadura militar em enfatizar a cultura como parte do desenvolvimento ou em utilizar a cultura para a reafirmação

⁵⁹ Informação obtida em entrevista com Tião Soares, junho de 2022, e em entrevista com Marta Porto, outubro de 2022.

⁶⁰ Informação obtida em entrevista com Juca Ferreira, dezembro de 2022.

de patrimônios nacionais e para o estabelecimento de mecanismos de censura. Esse histórico constituiu as características do *status quo* setorial: uma política cultural voltada predominantemente aos interesses do mercado, deficitária em termos de capacidades e ações estatais e cujos instrumentos foram estruturados para grandes empresas e artistas.

3.3 Um programa e uma ação coletiva disruptiva: a ascensão do Cultura Viva e de seus atores (2003-2005)

O objetivo é este mesmo: “desesconder” o Brasil; acreditar no povo, potenciar o que já existe, firmar pactos e parcerias com “os de baixo” (...) (TURINO, 2009, p. 14).

É principalmente a partir de uma compreensão ampliada sobre cultura, inaugurada em 2003, que emergem novas possibilidades na política cultural brasileira. Até então, predominavam as políticas de incentivo fiscal, cujas verbas advinham de recursos públicos e financiavam principalmente produtos com maior apelo mercadológico, em sua maioria ligados à cultura tida como erudita (DEL CLARO, 2013). O papel do Estado foi reduzido ao repasse de recursos e outras formas de manifestação cultural, como aquelas protagonizadas por organizações locais, ficaram em segundo plano (OLIVEIRA, 2018). Gil assumiu o MinC entendendo a cultura de modo ampliado e com o objetivo de repensar o papel do Estado no campo cultural a partir de três dimensões: a simbólica, a cidadã e a econômica. Em seu discurso de posse, o ministro destacou o dever do Estado de promover a cultura e de fazê-lo para além do mercado, em crítica às isenções fiscais e à Lei Rouanet:

Não cabe ao Estado fazer cultura, mas, sim, promover o desenvolvimento cultural geral da sociedade. Porque o acesso à cultura é um direito básico de cidadania, assim como o direito à educação, à saúde, à vida num ambiente saudável (...) Mas, ao mesmo tempo, o Estado não deve deixar de agir. Não deve optar pela omissão. Não deve atirar fora de seus ombros a responsabilidade pela formulação e execução de políticas públicas, apostando todas as suas fichas em mecanismos fiscais e assim entregando a política cultural aos ventos, aos saberes e aos caprichos do deus-mercado (GIL, 2003 *apud* ALMEIDA, ALBERNAZ e SIQUEIRA, 2013, p. 230).

Com o intuito de realizar uma espécie de “*do-in* antropológico” — nas palavras do ministro — as prioridades do MinC foram alteradas, ao menos no plano discursivo. Houve nesse momento a construção de uma narrativa inovadora e que se fez presente nos discursos de Gil e do presidente Lula, evidenciando uma porta de entrada para a pauta das culturas territoriais e das periferias na agenda e a reorganização do papel do Estado no setor (BOTELHO, 2007, p. 128 *apud* CALABRE, 2011). Havia um objetivo central de inclusão da sociedade brasileira na política cultural (OLIVEIRA, 2018) e foi nessa conjuntura que o Programa Cultura Viva entrou em cena.

Este ambiente sociopolítico e institucional também foi alcançado no Ministério da Cultura. A presença de um artista com o destaque de Gilberto Gil trouxe uma nova dimensão ao ministério. Ainda na fase de sua nomeação, quando perguntado sobre qual marca queria imprimir com sua gestão, Gil respondia: “a abrangência”. Palavra vaga, com vários sentidos, mas com um claro efeito político. A gestão de Gilberto Gil alargou o entendimento de cultura, cultura como produção simbólica, como cidadania e como economia; não mais cultura como sinônimo de belas-artes e refinamento, ou eventos isolados, ou como produto de mercado, um mero negócio. Uma cultura abrangente, presente em tudo e em todos (TURINO, 2009, p. 185-186).

As repercussões das ações desenvolvidas pelo MinC nesse período foram maiores por conta do prestígio do ministro, respeitado dentro e fora do setor público, em âmbito nacional e internacional (OLIVEIRA, 2018). Ainda que essa gestão tenha sido marcada por entraves relacionados à incompatibilidade entre seus objetivos, como a revisão da Lei Rouanet, e o *status quo* da política cultural, Gil atuou como um “para-choque” — nas palavras de um dos interlocutores desta pesquisa — para defender as inovações em termos de políticas culturais e impedir as primeiras tentativas de desmobilização do Cultura Viva.

Para além da figura de Gil, a importância da ascensão de um governo que, ao menos em seu discurso, afirmava a priorização da população economicamente mais vulnerabilizada, também é destacada pelos atores envolvidos nesse processo. Há o entendimento de que havia uma conjuntura favorável para pautas sociais e políticas voltadas às classes populares. Apesar da centralidade de figuras específicas, as políticas culturais que emergiram no Brasil no século XXI são fruto de um processo histórico de luta por reconhecimento e direitos e remetem a experiências estatais e sociais anteriores (SANTINI, 2017).

Um primeiro esboço do PCV aconteceu em Campinas no início da década de 1990, quando o historiador Célio Turino era secretário de cultura e implementou a Rede das Casas de Cultura. Apesar das relações com diversos movimentos sociais, Turino havia se dedicado predominantemente ao trabalho em gestões municipais entre o fim da década de 1990 e início dos anos 2000. Em 2004 Turino foi convidado para integrar o MinC e comandar a Secretaria de Programas e Projetos Culturais (SPPC), com a função de implementar um programa já desenhado, as Bases de Apoio à Cultura (BACs). As BACs eram inspiradas no programa Refavela, que não chegou a ser implementado, e visavam a construção de equipamentos culturais em periferias e favelas. O convite à Célio estava relacionado à constatação de que era preciso fazer com que artistas e grupos orgânicos dos territórios e comunidades brasileiras se relacionassem com o Estado⁶¹. Vale ressaltar que, de acordo com alguns interlocutores desta pesquisa, o acolhimento de movimentos historicamente excluídos já existia no MinC antes da

⁶¹ Informação obtida em entrevista com Juca Ferreira, dezembro de 2022.

entrada de Célio, principalmente na Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural e na Secretaria de Políticas Culturais.

Por questões de orçamento e de divergência em relação à proposta, Célio sugeriu que no lugar das BACs fosse implementado um programa de fomento a iniciativas culturais já existentes, inspirado na Rede das Casas de Cultura. A ideia foi apoiada por Juca Ferreira, então secretário executivo da pasta, e por Gilberto Gil. A partir dessa articulação, a equipe passou a se debruçar sobre o desenho do Programa Cultura Viva.

Portanto, o processo de articulação inicial do Cultura Viva ocorreu em uma dinâmica *top-down*, com centralidade dos atores estatais, ainda que parte desses atores tivessem relações anteriores com movimentos e organizações culturais, como é o caso do ministro Gil e do secretário Célio Turino. Apesar de existir uma demanda de movimentos que atuavam havia décadas no país, inclusive reivindicando políticas culturais territoriais, essa demanda não resultou em uma articulação direta pela institucionalização do programa. As demandas movimentalistas provavelmente foram centrais para a construção de encaixes relacionados à nova visão do MinC sobre a política cultural, mas a demonstração desses encaixes exigiria um esforço de reconstrução do processo de transformação das políticas culturais mais amplo do que o almejado nesta pesquisa.

O fato de o Estado estar interessado em construir um programa como o Cultura Viva e ter sido o principal ator que impulsionou inicialmente essa institucionalização é relevante, pois leva à suposição de que o desenvolvimento do programa enfrentaria menos dificuldades em comparação a outras agendas que são originadas na sociedade civil e enfrentam oposições relacionadas ao Estado, seus atores e instituições. O Estado teria maior facilidade em alterar as características estruturais do setor que poderiam dificultar a institucionalização do programa. Além disso, como não havia precedentes em nível nacional na construção desse tipo de ação, o PCV contou, desde o início, com um amplo espaço para inovação, o que também poderia favorecer os interesses dos atores que protagonizaram a construção e gestão do programa. Como será demonstrado nas próximas seções, essas expectativas não foram concretizadas.

O Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva foi lançado através da Portaria nº 156 de 6, de julho de 2004. No mesmo ano foi publicado o primeiro edital de Pontos de Cultura, destinado principalmente a grupos culturais “historicamente alijados de políticas públicas” (TURINO, 2009, p. 70). Mais do que o repasse de recursos, o PCV instituiu uma ação de mobilização comunitária (ROLLEMBERG, 2014) e, por isso, conforme gestores e estudiosos do tema, é importante compreender o programa como um conceito de política

pública. Nesses primeiros anos a iniciativa foi exclusivamente do governo federal, mas a partir de 2007 o programa também foi descentralizado para editais subnacionais.

O Programa CULTURA VIVA se destina a populações de baixa renda; estudantes da rede básica de ensino; comunidades indígenas, rurais e quilombolas; agentes culturais, artistas, professores e militantes que desenvolvem ações no combate à exclusão social e cultural (BRASIL, 2004).

Inicialmente, foram realizadas cinco principais ações no PCV: os Pontos de Cultura, a Ação Griô, a Escola Viva, a Cultura Digital e o Agente Cultura Viva. O programa parte dos conceitos de autonomia, protagonismo e empoderamento, e seu foco territorial não é na ausência de bens e serviços, mas nas potências e capacidades de ação dos grupos territoriais (TURINO, 2009). Os Pontos de Cultura funcionam a partir de repasses de recursos via convênio para organizações que dificilmente teriam acesso a financiamentos e que até então eram excluídas da cena cultural hegemônica brasileira. Os convênios tinham duração média de três anos e repassavam aproximadamente R\$ 5 mil reais mensais às entidades. Todos os pontos eram contemplados também com material para a construção de um estúdio multimídia, com o objetivo de ampliar suas capacidades de produção e divulgação.

O primeiro edital recebeu 860 inscrições e contemplou 260 organizações. Entre os critérios para a seleção, estavam a proporcionalidade de pontos de cultura nas diferentes unidades da federação, distribuídos em capitais e interiores, a variedade de linguagens, de segmentos artísticos e públicos prioritários, além da presença em territórios afastados, com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e em territórios de povos tradicionais. Para que as organizações pudessem participar dos editais, era necessário ter figura jurídica e um tempo mínimo de atuação. Por isso, a despeito do programa pretender a democratização da cultura, seus critérios reduziam o escopo de grupos aptos a participar, ainda que as entidades contempladas sejam majoritariamente periféricas do ponto de vista territorial e do ponto de vista do *mainstream* cultural.

Os Pontos de Cultura são a ação principal do Cultura Viva, e é a partir dela que os espaços comunitários, tradicionalmente não aproveitados pelo poder público, passaram a ser explorados pelas políticas públicas (TURINO, 2009). Nota-se pelo seu desenho, objetivos e público-alvo que o PCV não apenas incluiu um novo tema na agenda institucional, mas também incluiu novos atores como beneficiários e implementadores da política cultural. No decorrer da implementação, os conceitos da formulação original do PCV passaram a ser apropriados e utilizados pelos pontos de cultura.

A inovação representada pelo programa no setor gerou conflitos desde o início. Após os

resultados do primeiro edital alguns secretários estaduais de cultura teriam protestado em reunião com o ministro porque os projetos culturais que conheciam não haviam sido contemplados, enquanto espaços que não eram considerados culturais, como quilombos, foram reconhecidos como pontos de cultura (MEDEIROS e FARAH, 2014). De fato, não só os editais, mas a dinâmica de construção e gestão do PCV eram diferentes do que era habitual na política cultural e no *status quo* hermético desse setor.

A expansão do programa também é fruto de uma articulação dentro do Legislativo. O orçamento inicial do PCV para o ano de 2005 era de R\$ 15 milhões, montante que foi ampliado com mais R\$ 55 milhões via emenda parlamentar. Essa ampliação provocou problemas internos no MinC, uma vez que se tratava da única emenda destinada ao orçamento da cultura em 2005⁶².

O programa procurava realizar uma “gestão compartilhada” com as organizações contempladas, o que também o distingue de ações culturais anteriores em âmbito federal, e contava com espaços de escuta e discussão das demandas dos pontos. O protagonismo dos grupos culturais é um dos pilares do PCV, e a gestão compartilhada visava estabelecer novos parâmetros de relação entre Estado e sociedade (TURINO, 2009, p. 63). Essa inovação simbolizava um novo modo de produção da política cultural:

Eu destaco também como um acerto essa tentativa de horizontalização dos processos, de levar para dentro das discussões de formulação de políticas públicas os agentes de cultura comunitária para que eles possam se autorrepresentar. Isso é importante também. A gente se autorrepresentava, não tinha ninguém falando por nós (Gilson Maximo em entrevista, novembro de 2022).

Conforme Célio Turino em entrevista, o Cultura Viva “encontrou eco” e essa era uma intenção implícita do programa e de seus formuladores. Os gestores de pontos de cultura enfatizam a identificação com o primeiro edital, que parecia traduzir um entendimento mais amplo de cultura e o trabalho que já era desenvolvido nos territórios: “foi um momento de encontrar um edital, uma convocatória e uma política pública que referendou o trabalho que você estava desenvolvendo” (Marcelo Palmares em entrevista, junho de 2022). Esse “eco imediato” demonstra a amplitude do programa, que é compreendido por muitos especialistas e gestores como exemplo de construção de cidadania cultural⁶³.

Do ponto de vista da estrutura institucional, a trajetória do PCV esteve relacionada a um esforço maior de institucionalização do campo cultural realizado durante a gestão Lula, com a reativação de espaços participativos e a preocupação com o fortalecimento do setor

⁶² Informação obtida em entrevista com Célio Turino, agosto de 2022.

⁶³ Juca Ferreira em entrevista, dezembro de 2022.

(CALABRE, 2011). O Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) foi reativado, foram realizadas as primeiras Conferências Nacionais de Cultura (CNC) de iniciativa estatal, elaborado o Plano Nacional de Cultura (PNC) e o Sistema Nacional de Cultura (SNC). O último simbolizou uma tentativa de articulação federativa da política cultural (OLIVEIRA, 2018; RUBIM, 2010). No início do governo foi lançado em parceria com o IBGE o Sistema de Informações e Indicadores Culturais e foram realizados os seminários “Cultura para Todos”, que discutiram, entre outras pautas, um novo modelo de financiamento das políticas culturais.

O Cultura Viva também previa espaços de participação em seu funcionamento, alguns inicialmente desenhados e outros criados durante o processo de institucionalização — evidenciando encaixes institucionais que foram articulados durante essa trajetória. Os principais espaços participativos do PCV foram o Encontro Nacional dos Pontos de Cultura, mais conhecido como Teia, o Fórum Nacional de Pontos de Cultura, que acontecia dentro das Teias, e a Comissão Nacional dos Pontos de Cultura (CNPdC). Entre 2004 e 2014 ocorreram cinco Teias Nacionais⁶⁴. Havia também outras articulações e eventos que antecediam esses encontros nacionais, como os encontros regionais e estaduais que precediam as Teias. Essa arquitetura participativa tem duas funções importantes na trajetória de institucionalização do PCV: ela foi fundamental para que os pontos de cultura passassem a se organizar como um ator coletivo e funcionou como lócus para suas reivindicações e diálogos com o Estado.

Em relação aos atores que se organizaram coletivamente a partir do PCV, o desenho do programa incentivava a articulação dos pontos de cultura a partir de ações como os Pontões de Cultura, que funcionam como articuladores dessa rede. Também ocorreram encontros entre os pontos planejados pela gestão. Assim, embora seu impulsionamento inicial tenha sido protagonizado por atores estatais, o Cultura Viva possibilitou a organização de um novo ator social e político no campo das políticas culturais (DEL CLARO, 2013). No decorrer da institucionalização, os pontos passaram a se organizar como uma rede movimentalista, com repertórios de ação institucionais e não institucionais. Essa rede era prevista pelo programa e composta por organizações e indivíduos que não possuíam vínculos anteriores:

Quando uma entidade é selecionada como Ponto de Cultura e o resultado é publicado no Diário Oficial da União ocorre uma quebra na hierarquia política, social e cultural, abrindo espaço para a construção de novas legitimidades. É o Estado reverenciando a ação direta do povo, sem intermediação, e este reconhecimento oficial desencadeia

⁶⁴ Teia “Ver e ser visto”, que ocorreu em 2006 em São Paulo; Teia “Tudo e Todos”, de 2007, em Belo Horizonte e que contou com a abertura do presidente Lula; Teia “Direito Humano: iguais na diferença”, realizada em 2008 em Brasília; Teia “Tambores Digitais”, que aconteceu em 2010 em Fortaleza; e a última edição até então, a “Teia Nacional da Diversidade”, que ocorreu em 2014 na cidade de Natal.

um processo de articulação em rede e empoderamento social (TURINO, 2009, p. 43).

Ou seja, essa inovação em termos de política cultural teve efeitos de inclusão e organização de atores sociais até então marginalizados na institucionalidade do setor cultural. Não necessariamente as organizações e os indivíduos que compunham a rede eram vinculados oficialmente ao programa, alguns eram convidados por pontos de cultura para participarem dos encontros e espaços de articulação. Ou seja, desde o princípio essa rede movimentalista — que outros trabalhos chamam de um movimento de novo tipo (SANTINI, 2017), de rede de organizações (TURINO, 2009; MEDEIROS, 2013) ou até de redes dos pontos de cultura, no plural (PEDROSO e MARTINS, 2013) —, era formada por uma variedade de organizações, conveniadas ou não.

Em documentos oficiais há a identificação e autoidentificação dos pontos de cultura como um movimento social⁶⁵. Entre os gestores e representantes de grupos culturais entrevistados para esta pesquisa há aqueles que afirmam ter ocorrido uma articulação na forma de movimento social, e outros entendem essa articulação como uma rede. De qualquer forma, a terminologia “rede movimentalista” é suficiente para destacar o fato de que o programa gerou uma articulação da sociedade civil em forma de rede. A partir de uma construção que em termos de formulação inicial da política pública ocorreu “de cima para baixo”, foi incentivada uma forma de ação coletiva que funciona “de baixo para cima”.

Assim, os espaços de diálogo e participação, a comunicação digital e os incentivos do programa para o contato e troca entre os pontos foram importantes para a organização coletiva dessas entidades e o próprio governo impulsionou essa articulação em rede. Esses atores do campo cultural já eram articulados em outras redes e movimentos antes do Cultura Viva, porém foi a partir do programa que surgiu a identidade coletiva dessas organizações como pontos de cultura, que é particularmente interessante tendo em vista quão diversos eram seus temas de atuação. Conforme a carta do II Fórum Nacional de Pontos de Cultura, que ocorreu na Teia de 2008: “O que começou como um programa governamental extrapolou as fronteiras institucionais e hoje os pontos de cultura emergem com a força de um movimento social presente e organizado em todo país” (COMISSÃO NACIONAL DE PONTOS DE CULTURA, 2008 *apud* OLIVEIRA, 2018, p. 150).

Segundo um levantamento feito por Medeiros (2013, p. 96) referente aos dados sobre o PCV até 2012 — período com mais organizações contempladas — as principais linguagens e

⁶⁵ Oliveira (2018) destaca que a identificação dos pontos de cultura como um movimento social, categoria pela qual se autoneciam, aparece mais enfaticamente a partir do II Fórum Nacional de Pontos de Cultura.

segmentos culturais dos pontos eram: cultura indígena, capoeira, maracatu, bumba-meu-boi, mamulengo, centros de pesquisa em educação e cultura, hip-hop, grafite, cooperativas de teatro, quilombolas, coletivos de comunicação digital e grupos de cultura comunitária. Os tipos de organizações contempladas mais frequentes eram associações, centros de estudos, cooperativas, fundações, institutos, organizações governamentais (prefeitura, na grande maioria, ou governo estadual), sindicatos, federações, universidades e outras instituições de ensino (MEDEIROS, 2013, p. 98).

Ao fomentar o surgimento de uma rede de atores sociais e almejar uma gestão compartilhada, o Cultura Viva construiu canais diretos de troca e diálogo dos pontos com o governo e colocou essas organizações no centro da dinâmica do programa. Desde o início, diversas demandas dos pontos de cultura reverberadas nesses espaços alteraram ou criaram novos instrumentos e ações no PCV que podem ser compreendidos como encaixes. Esses canais de troca também permitiram discussões sobre as dificuldades dos pontos e dos gestores públicos em lidar com a prestação de contas exigida pelos convênios. A exemplo desses encaixes, em 2005 foi criado o Prêmio Cultura Viva, com o intuito de responder a tais dificuldades e contornar a burocracia característica do convênio, tendo em vista que o uso dos recursos advindos da premiação era menos exigente em relação à prestação de contas. Outras ações do programa são frutos das interações socioestatais entre pontos de cultura e gestores da SPPC, como a Ação Griô, inspirada no trabalho desenvolvido por um ponto de cultura, e os Pontinhos de Cultura, fruto da percepção dos ponteiros da necessidade de uma ação específica para os grupos que realizavam atividades focalizadas na infância. Nota-se que, nesse processo, foram construídos encaixes não apenas programáticos, mas também simbólicos, já que as ações incorporadas ao programa a partir das reivindicações dos pontos estão relacionadas ao entendimento dessas organizações sobre o que é cultura.

A mútua constituição entre o Estado e a rede movimentalista durante esse processo teve efeitos na dinâmica de organização e funcionamento das entidades contempladas e na dinâmica usual de funcionamento do Estado. Grupos culturais anteriormente desarticulados passaram a se organizar em rede para além do programa, mas a trajetória do PCV evidencia como os efeitos da mútua constituição não necessariamente são virtuosos. Alguns gestores de pontos de cultura entrevistados relatam que por vezes a pauta das entidades girava em torno do programa, o que as afastou de seus territórios. Do ponto de vista do Estado, como será detalhado nas próximas páginas, a expansão do PCV resultou em transformações, de maior ou menor intensidade, nos instrumentos e nas formas de compreender a política cultural e seu público-alvo.

A reconstrução desse momento inicial da trajetória de institucionalização do PCV evidencia a centralidade de atores estatais que se comportaram como ativistas institucionais na defesa de causas contenciosas (ABERS, 2021). Essa dinâmica processual de institucionalização, apesar de contemplada pelo clássico argumento de que a *policy* também influencia e molda diretamente a *politics* (LOWI, 1964), ainda é subteorizada na literatura sobre institucionalização. A formação de um novo ator coletivo ocorreu a partir da interação desses grupos com o Estado, que passaram a se organizar em uma rede movimentalista de pontos de cultura, compartilhavam uma identidade coletiva e engajaram principalmente em conflitos referentes ao Cultura Viva, buscando garantir seus interesses na estruturação e implementação do programa. Nesse sentido, também deve ser destacada a arquitetura participativa do PCV, que serviu como lócus para a atuação dessa rede movimentalista. A partir desses espaços, os grupos culturais contemplados articularam encaixes no decorrer da trajetória de institucionalização. Desde o início, nota-se como o programa foi marcado por entraves relacionados ao *status quo* hermético da política cultural, historicamente estruturada para lidar com grandes organizações do setor privado, o que impôs dificuldades a parcerias entre o Estado e grupos pequenos e pouco institucionalizados. Esses entraves persistiram no restante da trajetória do programa, conforme será evidenciado nas próximas páginas.

3.4 A expansão e os primeiros limites da institucionalização do Cultura Viva (2005-2010)

A despeito da inovação representada pelo Cultura Viva, sua institucionalização foi limitada por desafios de duas ordens distintas, embora relacionadas. Primeiro, havia um desafio associado às capacidades estatais em termos de infraestrutura, que se evidenciava na insuficiência de equipe no MinC e em particular na SPPC, ainda que o quadro de gestores fosse comprometido com o programa. O segundo desafio também diz respeito às capacidades técnico-administrativas, mas estava associado justamente à incompatibilidade entre as características do PCV e as características do *status quo* da política cultural brasileira, composto nesse caso por instrumentos inadequados para a implementação do programa e por atores que agiam pela manutenção de suas posições e interesses. Esta seção trata da expansão, em termos de ampliação territorial do programa e de aprofundamento do processo de institucionalização, com foco nas limitações que marcaram a trajetória do PCV após os primeiros anos de sua criação. Pretendemos evidenciar como o Cultura Viva enfrentou desde o início entraves ligados ao *status quo* hermético a mudanças da política cultural.

Neste ponto, é preciso compreender que, mesmo em uma formulação original e ousada

como é a política pública do Programa Cultura Viva e dos Pontos de Cultura, há que se levar em consideração que a estrutura normativa do Estado brasileiro é formalista, cartorial, bacharelesca e com instrumentos de gestão moldados de acordo com os interesses das classes dominantes. Ao acessar recursos públicos de forma direta por meio de instrumentos públicos oriundos do aparelho do Estado, os Pontos de Cultura passam a enfrentar diretamente as contradições de um modelo insuficiente e inadequado para as demandas da base da sociedade (SANTINI, 2017, p. 53).

As inovações e características do Cultura Viva, considerado um programa associativo (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2021), simbolizam avanços importantes, mas também estão diretamente associadas aos entraves que foram enfrentados durante sua institucionalização. Dentro e fora dos espaços de participação e gestão compartilhada do programa houve, desde o início da implementação, tensões entre os pontos e o Estado. Apesar da inclusão desses grupos que até então estavam fora do *mainstream* cultural, o programa gerou problemas na adaptação dessas organizações à institucionalidade, principalmente em relação à burocracia e à prestação de contas, além dos atrasos no repasse dos recursos (RODRIGUES e RODRIGUES, 2017). Esses entraves estão associados aos limites impostos pelo *status quo* hermético às mudanças pretendidas pelo programa, principalmente no que se refere ao entendimento predominante a respeito do que deve ser a política cultural e sua dinâmica de funcionamento.

Eu acho que nessa interação, no primeiro período o maior desafio foram os entraves para colocar a máquina pública para funcionar. Ela é muito engessada, inclusive para entender o que é a cultura. Até hoje ela entende a cultura com a mesma régua que mede uma empresa privada, vai medir um artista... e não é por aí, é muito difícil você usar essa mesma forma de medir ou de entender, a mesma linguagem... não é possível (Adriano Mauriz em entrevista, maio de 2022).

As organizações conveniadas como pontos de cultura eram submetidas à Lei nº8.666/1993 de licitações e contratos, o que dificultou o funcionamento do programa e sua intenção de alcançar territórios e grupos vulnerabilizados. A Lei de Licitações dificulta a compra de materiais de pessoas e empreendimentos locais que não emitem nota fiscal, por exemplo, além de requisitar prestações de contas que estão além do que organizações pequenas e territoriais estão habituadas a executar. O fato de organizações como os pontos de cultura estarem submetidas a uma legislação de prestação de contas que foi estruturada para contratos com entidades de grande porte evidencia como o *status quo* do setor cultural é caracterizado por instrumentos inadequados para lidar com grupos culturais territoriais e é hermético à implementação de determinados programas, o que gerou entraves para o PCV e seus atores:

O modelo de convênio entre governo e entidades não é apropriado à emergência de novos atores sociais, suas regras são inadapáveis à vida real. E o são porque o papel do Estado capitalista e de seu aparato burocrático é manter o *status quo*. Mesmo assim foi o caminho adotado, pois naquele momento era a única alternativa disponível. Um modelo burocrático mais eficaz teria sido melhor, mas não havia tempo, nem seria

possível idealizá-lo sem que houvesse uma experiência concreta (TURINO, 2009, p. 45).

Mesmo com as tentativas de resolução desses entraves nos primeiros anos do PCV, como a criação do Prêmio Cultura Viva, a dificuldade de prestação de contas se intensificou. Havia outros empecilhos relatados pelos pontos de cultura, como a falta de discricionariedade para alterar seus planos de trabalho, que também estavam relacionados ao modelo de prestação de contas (MEDEIROS, 2013). Os resultados de uma comissão paritária instituída em 2007 para avaliar o cumprimento às exigências de prestação de contas apontaram que 98% dos processos analisados demonstraram alguma falha na aplicação das normas estabelecidas (DEL CLARO, 2013). Enquanto alguns pontos conseguiram lidar com as exigências burocráticas do uso dos recursos, outros foram diretamente prejudicados por essa dificuldade:

O Pombas [Pombas Urbanas, ponto de cultura] aprendeu bastante a lidar com a linguagem dos projetos, a entender essa forma. Então para mim pessoalmente não foi um grande problema, mas eu posso te falar uma coisa: no primeiro edital federal muitas pessoas sujaram seu CNPJ. Tipo assim, era para fortalecer a associação e a associação deixou de existir porque ficou inadimplente (Adriano Mauriz em entrevista, maio de 2022).

Dentre os gestores do programa que foram entrevistados para esta pesquisa, há uma concordância com o argumento de que algumas irregularidades apontadas eram legítimas, mas outras eram “exageradas” ou até equivocadas no caso de prestações que estavam corretas e os departamentos financeiros não aprovavam. Também é recorrente o diagnóstico de que esse entrave está associado à formação do Estado brasileiro, que “não está preparado para dialogar com segmentos populares e valorizar suas ações” (Juca Ferreira em entrevista, dezembro de 2022). Havia inclusive pontos de cultura dispostos a regularizar as prestações mas que não conseguiam fazê-lo por falta de experiência e, por isso, procuravam os gestores:

Tinha lugar que eu chegava e falavam assim “João, pelo amor de Deus, a gente devolve recurso, a gente cancela o contrato, a gente só não quer que acabem com o nosso espaço cultural, com o nosso centro cultural, não deixa eles acabarem com a gente” (João Prestes em entrevista, fevereiro de 2023).

Entre 2007 e 2008 foi encomendada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) uma avaliação do Cultura Viva que ressaltou o problema da falta de equipe e de gestores preparados para acompanhar o programa, além das dificuldades na celebração dos convênios e nos fluxos de recursos. A avaliação também apontou a falta de instrumentos e normas adequadas para a execução do Cultura Viva e destacou a “inexistência de norma legal que fundamentasse especificamente o relacionamento do Estado brasileiro com entidades da sociedade civil com baixo nível de organização ou institucionalização” (SILVA e ARAÚJO,

2010, p. 31), um dos principais entraves que evidencia os limites encontrados pelo PCV nas características estruturais e no *status quo* hermético da política cultural.

A avaliação destacou que o insulamento do programa em relação às estratégias globais de políticas públicas o tornava “incapaz de enfrentar a lógica dos mercados e o desafio da democratização dos meios de comunicação e da inclusão social” (SILVA e ARAÚJO, 2010, p. 62). Apesar da inclusão de um novo tema e de novos atores dentro das instituições, o programa permaneceu em posição periférica na lógica predominante da produção das políticas culturais e nas estratégias mais amplas do governo. De modo geral, pode-se dizer que o Cultura Viva era elogiado em sua teoria, mas criticado em sua gestão.

A existência de um programa como o PCV, sem precedentes no Estado brasileiro e baseado no envolvimento de organizações periféricas no sentido territorial e político da palavra, desafiava por si só o *status quo* hermético. Isso impôs dificuldades não apenas em relação ao modo como o Estado lidava com os grupos culturais, mas também em relação ao modo como lidava com os atores vinculados a essas organizações, que em sua maioria não haviam ocupado outros espaços estatais anteriormente.

Por exemplo, o governo sempre quando convida alguém coloca num bom hotel. Eu achava inadmissível não colocar as pessoas que eram convidadas, que vinham de favelas, no mesmo padrão. Então eu cheguei a ter conflitos dentro do Ministério por conta disso. Lembro uma vez que foram os meninos da Rocinha na Bienal de São Paulo. Chegou um ônibus de criança da Rocinha e elas foram para o Hotel Hilton, porque o organizador teve uma falha, não conseguiu achar o hotel e aí ele propôs que eles fossem para uma escola e eu não aceitei, e aí eles só conseguiram o Hilton, o Hilton que acho que é fechado agora, ali de frente do Terraço Itália. Aí você imagina essas crianças que nunca entraram num hotel na vida entrando no Hilton, e assim foi. O problema é que isso foi em tudo, essa era a política, e eu não ficava em lugar que não fosse o mesmo dos pontos de cultura (Célio Turino em entrevista, agosto de 2022).

Para ampliar sua capacidade de pressão nas demandas por melhorias no programa, os pontos de cultura passaram a se articular coletivamente de modo mais intenso. Em 2005, houve um problema de atraso nos pagamentos, que pode, mais uma vez, ser associado à falta de experiências estatais anteriores de repasse de recursos para as organizações e indivíduos como aqueles ligados ao PCV. O atraso afetou principalmente os Agentes Cultura Viva, uma ação direcionada aos jovens das comunidades que receberiam bolsas mensais para atuar nos pontos de cultura. Alguns pontos do Rio de Janeiro, estado que concentrava grande parte dos beneficiários da ação, convocaram uma reunião para pensar soluções e formas de pressionar o MinC a respeito do atraso. Essa foi a primeira vez que os pontos se articularam coletivamente com o objetivo de pautar uma ação coletiva para pressionar o MinC (DEL CLARO, 2013; SANTINI, 2017).

Conforme Alexandre Santini em entrevista, a organização dos pontos de cultura em rede ocorreu por conta de duas razões principais, “pela natureza da política”, que entendia que “um Ponto de Cultura só se realiza plenamente quando articulado em rede” (TURINO, 2009, p. 66), e por dificuldades na gestão do programa. Essa articulação voltada a solucionar dificuldades do PCV fez com que alguns representantes dos pontos de cultura passassem a circular mais nos ambientes institucionais e se especializar na gestão do programa. Parte desses representantes passaram a compor a gestão do PCV nos anos seguintes, como é o caso de Santini, que integrava um ponto de cultura e posteriormente se tornou diretor da pasta responsável pelo programa no governo federal. A trajetória de atores como Santini evidencia que durante a institucionalização, atores sociais se transformaram também em atores estatais através de encaixes posicionais. Porém, isso não foi suficiente para alterar as configurações do *status quo* que limitavam o desenvolvimento do PCV.

Além de demandar soluções do Estado em relação aos obstáculos enfrentados no programa, os pontos e gestores se organizaram para ajudar grupos que tinham mais dificuldades com a prestação de contas, com ações como a criação de blogs para que os pontos de cultura registrassem suas atividades ou a elaboração de animações para facilitar o entendimento a respeito da burocracia⁶⁶. Desse modo, tanto os pontos de cultura quanto os gestores comprometidos com o programa utilizaram das mais variadas soluções para auxiliar organizações com problemas no cumprimento das exigências burocráticas.

As preocupações com a continuidade do PCV começaram a aparecer principalmente a partir de 2006, devido às incertezas no cenário nacional dada a repercussão do mensalão e a proximidade das eleições, além das dificuldades relacionadas à implementação do programa. Nessa conjuntura, tornou-se ainda mais essencial reunir os pontos de cultura para apresentar a potência dessa ação: “Precisava consolidar a rede antes das eleições, não haveria outro momento, os Pontos de Cultura tinham que se ver e ser vistos” (TURINO, 2009, p. 107). Houve então uma estratégia de divulgação do programa e o incentivo à organização coletiva dos pontos a partir da construção da primeira Teia nacional, ocorrida em 2006. Essa estratégia se aproxima do que Bezerra (2020) argumenta sobre a governabilidade social associada à participação no PT. Ou seja, conforme a autora, a inclusão desses setores anteriormente marginalizados também está relacionada à articulação de uma coalizão social para a sustentação do governo.

A partir dessa articulação em rede, os pontos de cultura também passaram a reivindicar

⁶⁶ Informações obtidas em entrevistas com Gilson Maximo, novembro de 2022, e com João Prestes, fevereiro de 2023.

novos espaços na arquitetura participativa do programa. Como resultado dessas demandas e articulações, em 2007, na ocasião da II Teia, ocorreu o I Fórum Nacional de Pontos de Cultura, demandado pelos grupos conveniados ao programa e que passou a acontecer em todas as Teias a partir de então. Foi nesse Fórum que os pontos começaram a apontar mais enfaticamente os problemas com a burocracia e os entraves do programa (SANTINI, 2017). Conforme o trecho do documento do evento exposto abaixo, as organizações identificavam que o desenvolvimento do PCV encontrava limites em características estruturais do Estado brasileiro:

Aqui chegamos a um ponto crucial, que esbarra justamente no limite da nossa democracia atual. O nosso desejo de avançar e de radicalizar esta experiência plural e democrática dos Pontos de Cultura esbarra na estrutura do Estado que não permite que esta proposta se aprofunde. Estamos diante do seguinte dilema: Democracia x Estado (...) É necessário radicalizar a proposta democrática dos Pontos de Cultura. Para isso, temos uma única alternativa: a mobilização dos que querem mudar a lei contra os interesses dos que não querem (FÓRUM NACIONAL DOS PONTOS DE CULTURA, 2007 *apud* SANTINI, 2017, p. 81)

No Fórum, também foi discutida e eleita a Comissão Nacional de Pontos de Cultura. A pauta da criação da Comissão foi polêmica no evento. Uma parte dos pontos e indivíduos presentes defendia uma articulação independente de representações e horizontal, mas prevaleceu a posição que destacava a necessidade de uma articulação mais permanente e institucional. A SPPC e o MinC, por sua vez, incentivaram a criação dessa comissão porque entendiam que ela facilitaria a interlocução com os gestores (DEL CLARO, 2013; SANTINI, 2017). A Comissão deveria ser eleita durante os Fóruns e formada por representantes de todas as unidades da federação e por representantes temáticos. A partir da criação dessa nova instância, suas ações e encontros passaram a acontecer com apoio e fomento do governo. Porém, mesmo após implementada, a CNPdC não era reconhecida por todos os pontos como uma instância que os representasse (OLIVEIRA, 2018), pelo contrário, havia estados nos quais os grupos se articulavam para tentar aboli-la⁶⁷.

Desse modo, a despeito de não ser consensualmente aceita pelos pontos de cultura, a criação da Comissão representa um encaixe posicional que gerou um novo espaço para a representação e participação dos pontos na gestão do programa. Esse encaixe foi articulado a partir da arquitetura participativa do PCV, o que demonstra, mais uma vez, a centralidade dessa arquitetura no processo de institucionalização. Porém, o encaixe não gerou apenas efeitos virtuosos para a rede movimentalista e, conforme interlocutores desta pesquisa, a criação da Comissão implicou em dificuldades dos atores envolvidos em diferenciar o que era o

⁶⁷ Informação obtida em entrevista com Adriano Mauriz, maio de 2022

movimento do que era a representação. A CNPdC também gerou disputas dos pontos de cultura entre si relacionadas à concentração da representação em determinados grupos e ao predomínio de interesses políticos e partidários.

Mesmo com os entraves que marcaram os primeiros anos de implementação, em pouco tempo o Cultura Viva se destacou no âmbito das políticas culturais e em 2007 era o maior programa finalístico do MinC em termos de recursos orçamentários (SILVA e ARAÚJO, 2010). Segundo uma pesquisa do IPEA, apenas três anos após sua criação os pontos de cultura já contavam com 124 mil pessoas de público regular e quase 1,2 milhões de público indireto, sendo 98%, segundo os gestores de pontos, pessoas em situação de vulnerabilidade. Dentre as organizações entrevistadas por essa mesma pesquisa, 68% relataram já ter interagido com a rede e 91% aderiram às Teias. Ou seja, a avaliação demonstra que a pretensão do Estado de induzir e fomentar a articulação dos pontos de cultura em rede estava funcionando.

A partir de 2007, o PCV passou a ser descentralizado para estados e municípios, um processo de ampliação territorial importante para o avanço do programa como um “pacto federativo” da política cultural (TURINO, 2009). Tendo em vista que nesse período as principais dificuldades de gestão já estavam identificadas e havia um diagnóstico acerca de como elas limitavam o programa, a descentralização foi, conforme um dos interlocutores desta pesquisa, “a maneira de manter o programa vivo” e arrecadou recursos financeiros e humanos para a sua continuidade. Esse processo também esteve relacionado às limitações de um programa que pretendia ter um recorte territorial, mas era desenhado e implementado longe desses territórios: “foi uma ampliação e uma saída importante, porque não dava pra ficar fazendo o edital a partir de Brasília” (Juca Ferreira em entrevista, dezembro de 2022), e buscou facilitar a proximidade dos pontos com os órgãos culturais dos estados e municípios. A descentralização foi uma tentativa de tornar o Cultura Viva uma política de Estado, foi importante para agilizar o processo dos editais e convênios e para mudar a distribuição dos pontos de cultura pelo país.

Esse processo ocorreu através do Programa Mais Cultura, relacionado ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em editais nos quais os entes subnacionais firmaram um acordo de cooperação técnica e financeira com o MinC e passaram a financiar em torno de um terço do PCV (OLIVEIRA, 2018). A inclusão da cultura no PAC indicou a posição estratégica que o setor passou a ter no governo Lula (ROCHA, 2011).

Porém, a descentralização gerou novos problemas de adaptação e acompanhamento do PCV nos subníveis nacionais. Segundo membros de pontos de cultura e gestores, não houve

vinculação dos novos pontos oriundos da descentralização ao acompanhamento e avaliação do programa, o que gerou processos desiguais de fluxo de informação e articulação de redes. Apesar da previsão de que um sistema de acompanhamento e controle seria disponibilizado pelo MinC para os estados e municípios, esse sistema nunca se concretizou e a burocratização e falta de acompanhamento acabou por resultar em dificuldades na obtenção de dados sobre o programa no nível subnacional. Na descentralização ocorreram entraves similares àqueles do nível federal, mas também empecilhos advindos das singularidades dos estados e municípios. Alguns entes subnacionais não tinham uma estrutura mínima para desenvolver e implementar o programa, e outros tentaram utilizar o PCV para favorecimentos políticos ou eleitorais⁶⁸.

Além disso, mesmo com a descentralização, havia uma concentração de pontos de cultura na região Sudeste. Segundo um levantamento de Medeiros (2013), em 2012 a distribuição dos pontos entre os estados era maior que a distribuição de beneficiários da política de mecenato, mas o maior número de entidades estava principalmente no estado de São Paulo, o que indica uma distribuição desigual, embora parte dessa desigualdade seja justificada pelo maior número de habitantes e organizações culturais no Sudeste.

Apesar de ter sido importante para a capilaridade do programa, a descentralização não foi capaz de garantir maior institucionalidade ao Cultura Viva, e os pontos de cultura e movimentos culturais se articulam em torno da reivindicação pela transformação do PCV em Lei. Nesse cenário, atores do governo federal apoiaram diretamente a mobilização das organizações com o intuito de utilizar essa mobilização como um recurso político que poderia auxiliar na legitimidade desses atores institucionais e de suas demandas pelo fortalecimento do programa. Porém, nos anos que se seguiram, o Estado deixou de apoiar a articulação da rede movimentalista dos pontos de cultura da mesma forma. Marcelo Palmares, gestor de um ponto de cultura, afirmou que à medida que os pontos se tornaram mais conectados e ativos, eles também se tornaram “perigosos” para o Estado.

Em 2008 Gilberto Gil deixou o MinC, passando o cargo para Juca Ferreira. No início dessa gestão, a SPPC se tornou Secretaria de Cidadania Cultural (SCC). Os entraves relacionados à inadequação da burocracia também eram reconhecidos pelo novo ministro, que em um discurso ressaltou: “A gente lida diariamente com um arcabouço legal que é totalmente anacrônico e inadequado. Não consegue impedir a corrupção, mas consegue arrumar uma dificuldade enorme para que o povo seja atendido em seus direitos” (FERREIRA, 2008 *apud* ALMEIDA, ALBERNAZ e SIQUEIRA, 2013, p. 489). Em decorrência de disputas internas,

⁶⁸ Informação obtida em entrevista com Juca Ferreira, dezembro de 2022.

parte da gestão do PCV foi transferida para outra pasta do Ministério, o que teria gerado um esvaziamento da SCC. Além disso, mesmo entre o quadro de servidores do MinC havia técnicos que tinham receio de avaliar os editais e de ter seus nomes vinculados a processos que poderiam ser futuramente avaliados como inadequados pelos órgãos fiscalizadores⁶⁹.

É possível afirmar que a filosofia do programa permaneceu na gestão de Juca, mas segundo alguns pontos de cultura, a dinâmica do PCV acabou concentrada em determinados grupos que tinham maior interlocução com o MinC. Outras práticas da gestão de Gil, como as pesquisas e levantamentos de informações sobre a política cultural, tiveram continuidade. Em 2009 o MinC realizou as Caravanas da Cidadania Cultural, ação inserida no âmbito do Mais Cultura e do PCV para apresentar os principais programas do Ministério, acolher as demandas da população e reformular a Lei Rouanet.

Em 2010 ocorreu a IV Teia, em Fortaleza, o maior encontro do Cultura Viva até então e que marcou um momento de internacionalização do programa, com a participação de representantes de quinze países, em sua maioria da América Latina (SANTINI, 2017). Nessa Teia a institucionalização do programa em lei foi intensamente reivindicada e uma primeira proposta de minuta do texto legal foi apresentada (OLIVEIRA, 2018). No mesmo ano a reivindicação também apareceu em espaços participativos mais amplos do setor cultural, como a II CNC, onde a institucionalização de uma lei Cultura Viva foi demandada pelos setores culturais presentes e esteve entre as propostas prioritárias no documento final da Conferência⁷⁰.

Outro marco importante para a política cultural como um todo e para o PCV em particular foi o Plano Nacional de Cultura, instituído em 2010. O Plano, que faz parte do Sistema Nacional de Cultura, deveria guiar as políticas culturais pelos próximos dez anos. Em relação ao PCV, a meta 23 do PNC almejava até 2020 ter 15 mil pontos de cultura em funcionamento, contemplados em nível federal, estadual ou municipal. Dentre as características do PNC estão o rompimento com dicotomias entre o erudito e o popular, a valorização dos legados de setores tradicionais da cultura e, simultaneamente, de inovações culturais no país (DEL CLARO, 2013). Essas características deveriam orientar a política cultural e poderiam favorecer um programa como o PCV, que operava em uma lógica distinta daquela predominante

⁶⁹ Informações obtidas em entrevista.

⁷⁰ “83 - Criar marco regulatório (Lei Cultura Viva) que garanta que os Pontos de Cultura se tornem política de Estado garantindo a ampliação no número de Pontos contemplando ao menos um em cada município brasileiro e Distrito Federal, priorizando populações em situação de vulnerabilidade social de modo a fortalecer a rede nacional dos Pontos de Cultura; 308 - Defender a aprovação do Programa Cultura Viva e o Programa Mais Cultura no âmbito da proposta de consolidação das leis sociais como políticas públicas de Estado, com dotação orçamentária prevista em lei e mecanismo público de controle e gestão compartilhada com a sociedade civil” (BRASIL, 2010 *apud* OLIVEIRA, 2018, p.72).

no setor, mas o Plano não foi devidamente implementado.

A reconstrução da expansão e dos primeiros entraves que limitaram a institucionalização do Cultura Viva entre a criação do programa e o fim da gestão Lula contém acontecimentos importantes para as duas proposições analíticas principais deste capítulo. Primeiro, em relação ao escopo do processo de institucionalização, no decorrer dessa trajetória as intersecções entre Estado e atores movimentalistas se intensificaram, em uma dinâmica já apontada pela literatura (ABERS e VON BÜLOW, 2011). A partir de interações socioestatais, houve a construção de encaixes do tipo programático, simbólico e posicional, com implicações para os atores sociais, como aqueles que ocuparam espaços de representação como a CNPdc e que, por vezes, passaram a priorizar a atuação estatal em vez da atuação territorial. Segundo, a rede movimentalista dos pontos de cultura se fortaleceu como um ator coletivo para lidar com os entraves impostos à institucionalização do programa. De modo similar a outros casos, essa rede começou a ser acionada pelos gestores como recurso político para aumentar a visibilidade e legitimidade do programa.

3.5 Os limites e entraves na institucionalização do Programa Cultura Viva: mudanças de gestão e o *status quo* hermético em ação (2011-2016)

Os entraves associados ao *status quo* hermético da cultura que estiveram presentes desde o início da trajetória do Cultura Viva se intensificaram em 2011, quando uma gestão alinhada com o paradigma dominante da política cultural assumiu o MinC. Esta seção explora essa intensificação com o objetivo de demonstrar como as dimensões do *status quo* setorial hermético operam de modo articulado e geraram entraves para o desenvolvimento e ampliação da institucionalização do PCV. Após apresentar a mudança de gestão e de prioridades na pasta, será realizada uma análise mais detalhada do processo de redesenho do programa, que evidencia a articulação entre os diferentes componentes do *status quo* hermético. Por fim, será reconstruída a breve trajetória dos últimos anos do programa no governo federal no período que antecede o impeachment de 2016.

3.5.1 Mudança na gestão do MinC e o (re)alinhamento com o *status quo* hermético (2011-2012)

Em 2010 Dilma Rousseff foi eleita presidenta da República e apesar da valorização da cultura nacional constar como um de seus compromissos de governo, sua gestão foi marcada por dificuldades na relação com os pontos de cultura e pela paralisação de parte significativa dos convênios do programa:

O governo da Dilma tinha uma visão muito tecnocrática das coisas, e o Cultura Viva não se construiu de uma forma tecnocrática, ele não é um programa de transferência de renda para organizações comunitárias da cultura, por exemplo, não têm nada a ver com isso. Ele é antes de mais nada um conceito que foi compartilhado com a sociedade (...) (Célio Turino em entrevista, agosto de 2022).

Ainda em 2010, após as eleições, Dilma recebeu uma carta da CNPdC que já previa as possíveis discontinuidades e reforçava a importância da Lei Cultura Viva e da continuidade das Teias. O idealizador do PCV, Célio Turino, havia deixado o MinC para concorrer às eleições como deputado federal, justamente com o objetivo de adentrar o Legislativo para tentar propor a Lei Cultura Viva.

Ana de Hollanda, artista e produtora cultural que havia trabalhado no setor ainda no início da gestão petista, foi convidada para assumir o Ministério em meio a uma disputa de nomes que ocorria no PT e no debate público mais amplo. Segundo Santini (2017) essa escolha estava relacionada a uma pressão de setores do PT voltados à visão mais restrita de cultura associada ao campo das artes e que se sentiram desprestigiados nas gestões Lula. Desde o discurso de posse, a ministra explicitou que reconhecia a importância da incorporação de determinados segmentos na política cultural durante o governo Lula, mas enfatizou que seu objetivo no MinC estava relacionado à valorização de artistas e criadores: “A criação será o centro do sistema solar de nossas políticas culturais e do nosso fazer cotidiano. Por uma razão muito simples: não existe arte sem artista” (VARJÃO, 2011).

Se as gestões anteriores foram marcadas pela ruptura com a visão de subalternização da cultura produzida pelas camadas populares e com a mediação exclusiva do mercado na distribuição dos recursos (ALMEIDA, ALBERNAZ e SIQUEIRA, 2013), essa nova gestão foi marcada pela priorização dos incentivos a produções artísticas e aos artistas em particular e, conforme será detalhado nas próximas páginas, evidencia o retorno do paradigma dominante de política cultural que estava em latência e a intensificação de entraves impostos pelo *status quo* hermético.

Então eles criam uma visão que é uma visão diferente da visão de criação dos pontos de cultura, que enxergava essas contradições e abraçava essas contradições. E a nova gestão não abraça essas contradições, ela quer de alguma maneira redesenhar o programa para enquadrar os pontos de cultura na visão deles e enquadrar o Estado no que os pontos de cultura produziam (Gilson Maximo em entrevista, novembro de 2022).

Nesse período houve a intensificação da interrupção dos convênios dos pontos de cultura por conta de irregularidades na prestação de contas, embora parte dos pagamentos já estivessem paralisados desde a gestão anterior pelo mesmo motivo. Em entrevista, alguns dos atores envolvidos relataram que as irregularidades foram em sua maioria atribuídas à gestão

anterior e que o processo se assemelhou a uma perseguição e criminalização dos pontos de cultura, tal como argumentado por Tatagiba e Teixeira (2021). Segundo esses atores, em poucos casos as irregularidades foram comprovadas. O depoimento de Turino exposto a seguir, sobre um gasto de um ponto de cultura que foi considerado irregular, evidencia a relação entre o *status quo* e as exigências de prestação de contas que se intensificaram no MinC:

Alguém teve uma ideia no ponto de cultura de comprar R\$ 1,7 mil em balas e guloseimas, é esse valor, para dar para as crianças que nunca foram ao teatro, só que isso não estava no plano de trabalho e também não teria problema nenhum porque 20% você pode remanejar. Mas enfim, estava tão a ferro e fogo no MinC a partir de 2011 que alguém botou que estava irregular esses R\$ 1,7 mil. O problema é que tem até carta deles, super simples, pedindo para orientá-los sobre como devolver o dinheiro das várias guloseimas, não tem resposta... E vai um tempo... Esse era um ponto da primeira leva, de 2004, 2005, então era R\$ 1,7 mil em 2005, em 2019 eles tinham de devolver R\$ 180 mil reais, sendo que eles receberam R\$ 150 mil reais ao longo do período, em cinco parcelas (Célio Turino em entrevista, agosto de 2022).

De acordo com Ana em entrevista a Rocha, Oliveira e Barbalho (2017), ela reconhece a importância dos trabalhos realizados pelos pontos de cultura, mas quando assumiu o MinC havia um passivo grande do programa e “era de conhecimento público que nem todos os pontos cumpriam as funções a que se propuseram realizar na comunidade, boa parte estava fechada e em falta nas prestações de contas” (ROCHA, OLIVEIRA e BARBALHO, 2017, p. 336). Na nova gestão também ocorreu uma mudança administrativa que gerou questionamentos por parte dos pontos de cultura: a criação da Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC). A SCDC unificou a Secretaria de Identidade e Diversidade e a Secretaria da Cidadania Cultural, antiga responsável pelo Cultura Viva, e uniu o PCV ao Brasil Plural, outro programa já existente (OLIVEIRA, 2018).

A especialista em políticas culturais Marta Porto foi convidada pela presidenta Dilma para assumir a nova Secretaria e desenhar um programa de cidadania a partir da tecnologia produzida pelos pontos de cultura e por outros programas de diversidade das gestões anteriores. Reconhecida no campo das políticas culturais, Marta acompanhou o Cultura Viva desde o seu início. Apesar disso, a especialista foi criticada pelos pontos de cultura e sua gestão foi marcada por disputas e conflitos. Com a saída de Célio Turino da secretaria responsável pelo programa, a rede movimentalista decidiu que precisaria fazer política “na base da força”, e não mais na base do diálogo como anteriormente; “Foi um ponto fora da curva de 2006 a 2010 para o bem e para o mal. Por que para o mal? As pessoas achavam que aquilo era o Estado, não, aquilo não era o Estado, aquilo era a exceção do Estado” (Marcelo das Histórias em entrevista, março de 2023). Os desafios advindos das trocas de gestão são enfatizados pelos gestores e ponteiros:

A partir de 2010, ou seja, fim do governo Lula e início do governo Dilma, houve uma certa ruptura com o que nós vínhamos fazendo. A ministra defendia a tese de que o Ministério da Cultura tem que ser dos artistas, ela reduzia a dimensão sociocultural das políticas públicas da cultura e tinha uma preocupação de fazer diferenciações com o que nós vínhamos fazendo e muito centrada na ideia de que esse Ministério era a casa dos artistas. E isso reflete uma visão política. Acho que o erro não é só dela, o erro é da opção que foi feita de não dar continuidade ao processo que só estava no início (Juca Ferreira em entrevista, dezembro de 2022).

Eu acho que ele [o Cultura Viva] teve muitos desafios, especialmente, pelas mudanças de gestão. Por exemplo, a gente teve uma gestão que realmente acreditava de verdade nesse protagonismo [dos Pontos de Cultura], que foi o governo do Ministério do Gil, da Secretaria do Célio (Adriano Mauriz em entrevista, maio de 2022).

Marta destacou em entrevista que no momento de sua entrada no MinC havia disputas de caráter político além dos problemas administrativos do PCV. Por isso, a gestora teve dificuldade em dialogar com os grupos organizados em torno do programa, especialmente com o Fora do Eixo, um grupo que passou a ser entendido pelos defensores do PCV como estratégico na mobilização pela sua permanência⁷¹. A redução do investimento e interrupção dos convênios teria ocorrido em função da necessidade de uma avaliação para “sanar problemas essenciais que o programa tinha” e, segundo Marta, “não era uma decisão política, foi uma decisão por ter sido um programa de administração absolutamente caótica, que gerou um problema muito grande e que as pessoas não sabiam como lidar” (Marta Porto em entrevista, outubro de 2022). O MinC também retirou o PCV do PPA 2012-2015, o que teve consequências sobre os investimentos no programa e foi criticado pelos pontos e por membros da gestão anterior (SANTINI, 2017).

Nesse período, a SCDC percorreu quase todos os estados na ação Rumo à Cidadania Cultural, que tinha como um de seus objetivos discutir o passivo na prestação de contas do PCV. Marta caracteriza o PCV como “uma engenharia incompleta”, deficiente em aspectos centrais da gestão pública, e atribui a isso o fato do programa ter passado por fortes pressões dos órgãos de controle do Estado, como a Controladoria Geral da União (CGU), o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União.

Então é um programa que se capilariza, ele se amplia do ponto de vista de editais, disso e daquilo, sem ter lastro financeiro e sem ter uma adequação do ponto de vista do seu modelo de governança. Aí tem um problema, que era um problema de caráter de gestão mesmo, você começa a ampliar demais o programa e esse programa não tem lastro, do ponto de vista da política de Estado, *ele não encontra na administração do Estado um lastro que legitime esse processo de expansão* (Marta Porto em entrevista, outubro de 2022, grifo nosso).

Em 2011, a Comissão Nacional dos Pontos de Cultura realizou uma Caravana à Brasília com a participação de representantes de pontos de 17 estados e que contou com agendas com o

⁷¹ Informação obtida em entrevista com Marcelo das Histórias, março de 2023.

Executivo e o Legislativo (SANTINI, 2017, p. 88). Após uma pressão organizada pelos pontos de cultura, Marta deixou o cargo cerca de seis meses depois de ter assumido. Em entrevista após sua saída, ela argumentou que não havia “vontade política” em relação à Secretaria (BARBALHO, 2017). Além disso, a gestora enfatizou para esta pesquisa que não tinha o apoio da ministra e de boa parte dos movimentos organizados na CNPDC e que teve dificuldades em dialogar com gestores anteriores do programa, tendo sido vítima inclusive de represálias para além do âmbito profissional, relato similar a depoimentos de Ana de Hollanda e de outros interlocutores segundo os quais o fato de ter trabalhado na gestão de Ana e na revisão do PCV gerava adversários políticos.

A assistente social e educadora Márcia Rollemberg, que trabalhava há décadas na gestão federal, assumiu a SCDC. Em entrevista, Márcia também destacou os problemas políticos da época e associou parte deles à descontinuidade da gestão, “cada um que chega quer dar sua marca”. Evidencia-se desse modo a falta de fluidez nas trocas de gestão.

O início foi muito desgastante, porque como tinha um processo muito denso de participação social, eu tinha que me legitimar ali diante do grupo da Comissão. Foi muito difícil, eu vim depois da Marta, a Marta teve muito conflito. A Marta era uma secretária da Ana, eu também era, então eu já entrei com todas as dificuldades nesse sentido, mas foi ali no preto e no branco, porque eu trazia uma experiência que era interessante para a cultura, que era uma gestão também com essa coisa da questão da informação, dos dados, então você vai ver no processo de estruturação do programa que a minha contribuição é muito nesse sentido de botar a política no papel, de pensar (...) E aí, até eu começar a rodar, começar a pagar, foi um processo de me fazer respeitar (...)” (Márcia Rollemberg em entrevista, dezembro de 2022).

Nesse período, permaneceu o desafio associado às necessidades objetivas da gestão pública e à prestação de contas. A dificuldade dos pontos de cultura em lidar com a estrutura estatal contrastava com as burocracias menos resistentes em outras ações do setor cultural que são compatíveis com o *status quo*: “Aí eu via lá a Lei Rouanet, as discussões, eram poucos devedores para um recurso daquele tamanho, e nos pontos de cultura um monte de gente devendo um negócio injusto, sabe? A gente falava que tinha que anistiar esse povo” (Márcia Rollemberg em entrevista, dezembro de 2022). A fala da secretária evidencia como mesmo entre os gestores que passaram a integrar o MinC durante a revisão do PCV, havia o diagnóstico de que os instrumentos da política cultural eram inadequados para o programa. Também é recorrente o argumento de que o setor cultural não era área prioritária da gestão da presidenta Dilma (ROCHA, OLIVEIRA e BARBALHO, 2017). Ou seja, para além da agenda do PCV ser periférica dentro do MinC nessa gestão, o próprio setor cultural era periférico nas prioridades do governo federal.

Ana de Hollanda foi criticada por atores estatais e societários relacionados ao campo

cultural de forma mais ampla, além dos pontos de cultura. A ministra passou por situações de oposição e confronto presencialmente, nas redes sociais e até mesmo internamente no governo federal e no Legislativo⁷². Conforme Barbalho (2017, p. 46), “a gestão de Ana de Hollanda gerou um déficit de representatividade e legitimidade, ao contrário do ocorrido nas gestões anteriores, e não teve a capacidade de dar respostas eficazes”. Na época, foi criado o movimento “Mobiliza Cultura”, que reivindicava a continuidade das políticas culturais criadas e expandidas nas administrações de Lula. No início de 2012, intelectuais e artistas assinaram uma carta, destinada à Casa Civil, que tinha como objetivo reivindicar a saída da ministra.

Nesse cenário de instabilidade, a demanda pela transformação do PCV em lei como forma de enfrentamento aos entraves continuou sendo destaque nos espaços participativos e a rede movimentalista dos pontos de cultura diversificou seus repertórios com pressões direcionadas ao Legislativo. A rede articulou com a deputada Jandira Feghali a formulação de uma proposta de Lei Cultura Viva (DEL CLARO, 2013), que foi enviada ao Congresso Nacional ainda em 2011. O processo ocorreu em paralelo ao MinC e o Ministério e a Casa Civil chegaram a formular pareceres contra a aprovação da Lei⁷³, o que evidencia como o MinC operava em direção oposta aos interesses do programa nesse período.

A partir de 2012, intensificaram-se as reivindicações pela transformação do PCV em lei. Com o fim de pressionar o Legislativo pela aprovação, alguns pontos de cultura organizaram tuitos durante as votações do PL e durante eventos importantes no setor, como a Cúpula dos Povos, em 2012, que contou com a presença de pontos de cultura e de atores internacionais envolvidos com o Cultura Viva Comunitária. Segundo alguns dos interlocutores desta pesquisa, a mobilização virtual foi essencial nesse processo: “Então, em toda votação que tinha no Congresso, a gente batia *Trending Topics*, aí a Jandira pegava o microfone e falava 'estamos em 1º lugar no Twitter', entendeu?” (Marcelo das Histórias em entrevista, março de 2023).

A gestão de Ana de Hollanda foi marcada por disputas que já ocorriam desde o governo Lula entre referenciais e paradigmas distintos do campo cultural. Em 2012 foi instaurado um Grupo de Trabalho de Redesenho do Cultura Viva, coordenado pela SCDC em parceria com o IPEA. O objetivo do GT era aprimorar o programa e simplificar seus procedimentos. O período da produtora no ministério foi caracterizado pela “tentativa de retorno a alguns dos antigos interesses, *status* e convicções, o que provocou a reação de setores do campo cultural brasileiro

⁷² Em um momento no qual a ministra foi convocada pela Câmara dos Deputados, a deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ), coordenadora da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Cultura, criticou o MinC, que não estaria atuando a favor de importantes propostas que estavam em andamento no Congresso, como o SNC e a proposta de vínculo de 2% do orçamento da União para a cultura.

⁷³ Informação obtida em entrevistas.

e a consequente crise governamental” (BARBALHO, 2017, p. 46). Em relação ao Cultura Viva, houve certa continuidade entre as gestões de Gil e Juca, mas uma ruptura significativa e descontinuidade a partir da gestão de Ana de Hollanda, que evidenciou os limites impostos ao desenvolvimento do programa. Entendemos que esses limites estão relacionados ao *status quo* do setor cultural, que era hermético às mudanças necessárias para que houvesse a institucionalização ampla do PCV.

Ana de Hollanda deixou o MinC em 2012⁷⁴ e Marta Suplicy foi nomeada ministra. A nomeação de Suplicy, política com carreira reconhecida e consolidada e com capacidade de articulação no Legislativo, foi importante para a aprovação de projetos que já estavam em andamento no Congresso, como a Lei Cultura Viva (OLIVEIRA, 2018). Ainda assim, sua gestão também foi caracterizada pela fragilidade institucional e pela rotatividade de quadros do MinC (RUBIM, 2015). Como senadora, Suplicy era relatora do Sistema Nacional de Cultura, aprovado um dia após a saída de Ana de Hollanda e incluído na Constituição Federal por meio do artigo 216A⁷⁵. O SNC se tornou o principal articulador federativo do Plano Nacional de Cultura e abriu possibilidades para o planejamento de políticas culturais em um “pacto federativo”, o que, a princípio, facilitaria a ampliação da institucionalidade e da abrangência do Cultura Viva (OLIVEIRA, 2018).

3.5.2 O *status quo* em ação: o Redesenho do Cultura Viva

O Redesenho do PCV foi continuado pela nova gestão do MinC e será brevemente abordado nesta seção porque evidencia o que entendemos como o *status quo* hermético da política cultural em ação, reagindo ativamente às transformações práticas e simbólicas pretendidas pelo Cultura Viva. O GT de Redesenho tinha como objetivo principal discutir os conceitos-base da formulação do programa com o fim de solucionar os empecilhos enfrentados nos últimos anos. Sua metodologia foi baseada na construção de um Modelo Lógico⁷⁶. Segundo o GT, quatro categorias representavam os principais problemas do programa: ação equivocada,

⁷⁴ Segundo Ana em entrevista, sua saída se deu, para além da crise política, por conta de um jogo de acomodação política que envolvia o apoio de Marta para Fernando Haddad nas eleições municipais de São Paulo (ROCHA, OLIVEIRA e BARBALHO, 2017).

⁷⁵ “Art. 216 - A - O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento — humano, social e econômico — com pleno exercício dos direitos culturais” (BRASIL, 2012).

⁷⁶ O Modelo Lógico pretendia delimitar três componentes básicos do PCV: 1. Explicação do problema e referências básicas: objetivo, público-alvo e beneficiários; 2. Estruturação do programa para alcance de resultados; 3. Identificação de fatores de contexto (SILVA e LABREA, 2014).

documentação inadequada, fluxo operacional deficiente e estrutura operacional deficiente.

Inicialmente, o GT foi amplamente criticado pelos pontos e por gestores subnacionais, e após certa pressão desses atores, eles foram convidados a integrar o grupo, o que evidencia a articulação de um novo encaixe posicional. A participação dos gestores qualificou o processo e recolocou os entes federados como parte da gestão compartilhada do programa (OLIVEIRA, 2018) e a inclusão destes e dos pontos de cultura no GT demonstra como: “Uma vez estimulados pelo Ministério da Cultura, os grupos culturais organizados (...) se tornaram capazes de exercer evidente pressão a ponto de reivindicarem presença em rituais que incluíam decisões relacionadas intimamente aos rumos das políticas” (OLIVEIRA, 2018, p. 100).

A maior parte dos membros da gestão anterior entrevistados para esta pesquisa analisam o Redesenho como uma tentativa de negar a lógica de funcionamento do PCV, visão compartilhada pelos pontos de cultura. Apesar de reconhecerem que o intuito do GT não era acabar com o programa, predomina o argumento de que houve um esvaziamento conceitual do PCV e uma tentativa de transformá-lo em uma linha de fomento, ou de “transformar o problema no programa” (Marcelo das Histórias em entrevista, março de 2023). Gilson Maximo, que participou do processo enquanto representante da rede de Santa Catarina, relata que apesar dos pontos terem sido incluídos nas discussões, o novo desenho já estava pronto e o lugar dos grupos culturais era desigual em comparação aos representantes do governo:

(...) Salvo engano, de todas as nossas contribuições muito pouco foi para o documento final. A minha sensação pessoal é que nós estávamos lá mais para validar, para respaldar um redesenho que já estava pronto, porque na primeira reunião foi apresentado para nós o redesenho. Não foi apresentada a discussão do redesenho, foi apresentado o redesenho, que estava lá com a lâmina, a imagem bonitinho, indicando o que é que vai se transformar naquilo, o que vai deixar de existir, o que se funde com outra coisa, então já estava pronto. O nosso papel foi dar uma chancela, uma validação, dizendo que os pontos de cultura, que o movimento dos pontos de cultura aceitou o Redesenho, do que propriamente contribuir (Gilson Maximo em entrevista, novembro de 2022).

Já do ponto de vista dos representantes do governo no GT, havia uma dificuldade em avaliar criticamente o programa e uma resistência dos pontos em perceber que o intuito não era culpabilizar a gestão anterior, mas possibilitar a continuidade do PCV⁷⁷. Essa resistência, segundo um dos gestores entrevistados, é atribuída ao fato de que o GT “abriu a caixa de Pandora” e evidenciou problemas como a falta de neutralidade nos editais e o favorecimento que determinados grupos recebiam, principalmente aqueles ligados à Comissão Nacional.

Vale ressaltar que antes da instauração do GT, o programa já havia passado por outros

⁷⁷ Informação obtida em entrevista com Márcia Rollemberg, dezembro de 2022.

momentos de avaliação junto ao IPEA. Porém, conforme Silva (2017), pesquisador do IPEA que participou desses processos, há a percepção de que o Redesenho foi diferente desses momentos anteriores e o GT acabou tomando a forma de uma assembleia, o que mudou os sentidos originais do trabalho. A proposta de especificar os conceitos que estruturam o programa, especialmente a ideia de redes, gerou conflitos:

Essa abertura crítica para o discurso das redes, acreditei, permitiria colocar em questão ações estratégicas mais efetivas de cogestão a partir da elaboração de plataformas digitais, o que tornaria mais sensível e visível a existência de coalizões de interesses em torno de diferentes redes empíricas. Nada mais equivocado. O diálogo estava bloqueado e as metáforas selvagens organizadas em torno do discurso original bloqueavam qualquer avanço. Do ponto de vista analítico, entretanto, a delimitação analítico-empírica do que seriam as redes constituía uma possibilidade ainda promissora. Mas havia outra barreira. O uso de narrativas e metáforas selvagens se estabelece como uma verdadeira epistemologia, limite a partir do qual é possível fazer certas coisas e não outras (SILVA, 2017, p. 69).

A percepção dos gestores da SCDC e pesquisadores do IPEA era de que havia um excedente de significações na utilização metafórica do conceito de redes no programa e a falta de uma precisão tipológica ou descritiva. Assim, haveria uma intenção predominantemente normativa no uso que os pontos faziam da categoria (SILVA, 2017). Nesse sentido, são atores estatais vinculados ao que estamos nomeando como *status quo* setorial hermético que apontaram as definições conceituais do programa e o uso desses conceitos pelos pontos de cultura como um problema. O relatório destaca como as redes do PCV acoplam organizações muito diversas e que o fato do programa se apoiar em redes gera desafios de comunicação e coordenação de atividades. O Cultura Viva, dessa forma, seria construído por diferentes redes com relações muito variadas. Paralelamente, os representantes de pontos de cultura entrevistados nesta e em outras pesquisas destacam que a articulação em rede era um dos principais aspectos do programa e que a discussão teria sido utilizada para culpabilizar os grupos culturais. Embora o Redesenho tenha criticado o uso vigente das redes, os pontos de cultura foram chamados para participar do GT com representações regionais, e não temáticas:

E aí para mim mora uma grande contradição desse documento deles, porque se a rede de pontos de cultura não era formada por uma grande rede, então por que ela foi validada com cinco representantes regionais? Porque não tinha lá quinze, vinte representantes de redes temáticas se era isso que formava a rede? Então você percebe o tamanho da contradição do documento quando ele mesmo não respalda a representação que ele chamou na reunião. Então para mim isso é uma demonstração evidente do contrassenso, da contradição do documento final [do Redesenho] e em última análise da contradição que foi o Redesenho como um todo (Gilson Maximo em entrevista, novembro de 2022).

Entre os pontos e gestores envolvidos na formulação e expansão do programa há o entendimento predominante de que era possível falar de uma rede ampla de pontos de cultura,

além de redes menores que se formaram na trajetória do PCV. Já os atores que defendiam o Redesenho argumentam que essa posição narrativa baseada nos discursos fundadores do programa foi utilizada para justificar a instabilidade e indecisão política do PCV, que pode ser situado “no campo das palavras vagas, das redes de metáforas que o constituem (potência, processos, subjetividades, redes etc.)” (SILVA, 2017, p. 72).

A análise do Redesenho evidencia uma tentativa do IPEA e da SCDC de inserir a ação coletiva gerada pelo PCV em uma tipologia conceitual de origem institucional e a resistência dos pontos em relação a este enquadramento. Essa pauta foi foco de discussões intensas e indica a tentativa do Estado de enquadrar uma forma de ação coletiva da sociedade em uma tipologia que fizesse mais sentido conceitualmente, sem que fique explícito o motivo pelo qual a nomeação desses atores como “Rede de Pontos de Cultura” dificulta a implementação do programa. Apesar da imprecisão ao positivar no programa o uso da categoria “redes” feito pelos pontos de cultura, a necessidade apontada pelos gestores e pesquisadores de que os pontos utilizassem a categoria de outra forma ilumina como o *status quo* do setor cultural era hermético às mudanças almejadas pelo PCV. O *status quo* também se evidencia na diferenciação entre os atores que são legítimos para definir a operação e estruturação conceitual de políticas públicas, nesse caso, os atores estatais, e os atores que não o são, como os pontos de cultura.

Para além das redes, o relatório do GT aponta que outros conceitos do PCV não eram “claros” e “estáveis” e que as posições dos participantes eram perpassadas por interesses políticos. Uma das questões apontadas no relatório final era a ambiguidade em relação ao papel do Estado, que também foi identificada como uma das forças do programa. O diagnóstico nesse sentido ressaltava como o PCV “foi construído e representado como um movimento social, embora potencializado pela presença do poder público” (SILVA e LABREA, 2014, p. 95). Essa ambiguidade também era reconhecida pelos pontos, conforme o depoimento abaixo:

Às vezes os pontos de cultura agiam como se fossem o Estado, às vezes o Estado agia como se fosse ponto de cultura. Então às vezes a ambiguidade de papéis prejudicou o programa (...) havia uma cristalização de figuras que ocupavam cargos-chave nas secretarias e que a gente não entendia direito se o processo andava por causa da figura ou se o processo andava por causa da política (Gilson Maximo em entrevista, novembro de 2022).

O mesmo documento identifica problemas na trajetória do programa, como a questão das prestações de contas, que poderiam ter sido minimizados com ações de governabilidade, atribuindo a responsabilidade sobre esses empecilhos ao MinC, aos outros órgãos envolvidos e à insuficiência de capacidades técnico-administrativas. Apesar da atribuição de responsabilidades à estrutura institucional, os pontos de cultura sentiam que havia uma

criminalização das organizações nessa discussão e o preconceito de um Estado que “não era aderente a trabalhar com essas pessoas e seus territórios, da maneira como elas trabalham”:

(...) a primeira reunião era mais ou menos isso que está no documento final: “você receberam e não prestaram contas, vocês não conseguiram, vocês não fizeram...” e a gente dizia “olha só, o problema é de vocês, não é nosso, nós cumprimos os editais, se tem problema na prestação de contas, vamos resolver pontualmente”. Aí a gente começou a oferecer soluções para o gargalo da prestação de contas. Mas aí o Estado era inflexível em cobrar aquilo que a 8666 [Lei de Licitações] precisava, não na régua mais baixa, mas na régua mais alta do ponto de vista interpretativo. Então se a 8666 te abria a possibilidade de entregar um relatório, eles não queriam um relatório, eles queriam relatório fiscal, relatório de viagem, etc. Eles levantaram uma régua e a gente começou a dizer que o problema não era nosso, porque nós conseguimos provar que as ações aconteceram de fato. Agora se isso não é suficiente para o arcabouço legal burocrático, que se mude o arcabouço, não que mude a ação na ponta (Gilson Maximo em entrevista, novembro de 2022).

A literatura empírica sobre o programa evidencia como o posicionamento dos pontos de cultura não era contrário à necessidade de prestar contas, mas enfatizava como a legislação não condizia com a realidade desses grupos (MEDEIROS e FARAH, 2014). Nesse sentido, uma das principais conclusões do GT foi que o descuido com as premissas administrativas e institucionais tornou o PCV frágil e houve uma “aposta de desenvolvimento da cultura e transformação dos instrumentos de política simultaneamente” e, portanto, a “consequência decorrente desta posição ideológica abstrata e frágil política e tecnicamente foi o desenvolvimento do programa sem a cuidadosa proposição de alternativas para sua consolidação” (SILVA e LABREA, 2014, p. 44). O relatório indica limitações advindas de características estruturais do setor e a incompatibilidade de tais características com o programa. Desse modo, para além dos entraves internos de gestão e das disputas em torno do programa, havia uma dificuldade maior relacionada ao setor cultural e ao Estado brasileiro, evidenciando uma limitação estrutural para o desenvolvimento da institucionalização do PCV que já havia sido apontada anteriormente, conforme o trecho abaixo oriundo de uma avaliação realizada pelo IPEA e publicada em 2010:

Na verdade, constatou-se que o Estado brasileiro ainda não dispõe de instrumentos adequados para suportar, de maneira efetiva, políticas com o desenho e a forma de execução do “Programa Arte Cultura e Cidadania – Cultura Viva”, e que, portanto, faz-se necessário capacitá-lo, dotando-o de instrumentos jurídicos e de gestão adequados para que possa continuar a perseguir, de modo sempre mais eficaz, os objetivos da cidadania cultural (POCHMANN e FERREIRA, 2010, n.p.).

Os pontos de cultura argumentam que houve perda de conceitos centrais do programa durante o processo, o que fragilizou a filosofia e o paradigma por trás do Cultura Viva. Entre alguns gestores, há o reconhecimento da importância do Redesenho para destravar os pagamentos que estavam pendentes por problemas com prestações de contas. As reuniões do

processo teriam possibilitado conversas de representantes dos entes subnacionais com órgãos como a CGU, o Tribunal de Contas e o Ministério Público, o que facilitou reflexões acerca da melhor maneira de lidar com os problemas das gestões em relação à prestação de contas dos pontos de cultura.

As discussões e disputas que ocorreram durante o Redesenho ilustram uma parte importante do argumento deste trabalho: embora o PCV tenha inovado ao produzir um programa disruptivo em relação à política cultural brasileira e ao trazer novos atores para os espaços institucionais, sua trajetória de institucionalização foi limitada não apenas por problemas de gestão e disputas por poder, mas também pela dinâmica de operação do que nomeamos como *status quo* hermético do setor cultural. Nesse processo, destaca-se uma disputa entre atores externos ao *status quo* — os pontos de cultura — e atores internos — os gestores do MinC e pesquisadores do IPEA — interessados na permanência do paradigma da política cultural e legitimados pela sua posição. Desse modo, o Redesenho evidencia como, mesmo após as transformações realizadas pela primeira gestão do MinC no governo Lula, as características estruturais do setor permaneceram e os constrangimentos impostos por tais características limitaram o desenvolvimento do programa, na direção de argumentos já existentes na literatura (PIERSON, 2004; HALL, 1993; POLLITT, 2008).

3.5.3 Diversificação de repertórios e novas mudanças na gestão (2013-2016)

Apesar das disputas que marcaram o GT, o Redesenho foi importante para a reformulação e para a trajetória de institucionalização do programa. Influenciada pelo diagnóstico do GT, em 2013 foi lançada a Portaria nº 118, que reformulou o Cultura Viva, definiu os pontos de cultura como unidades culturais de base comunitária (OLIVEIRA, 2018), e possibilitou que grupos e coletivos sem figura jurídica se tornassem pontos de cultura. Essa portaria, que pode ser compreendida como um encaixe programático e técnico-prático, passou a permitir a realização dos repasses através de transferências voluntárias e subvenções sociais, além dos convênios e premiações. O nome do programa também foi alterado para Programa Nacional de Promoção da Cidadania e da Diversidade Cultural – Cultura Viva.

Em 2013, a transformação do PCV em lei foi amplamente debatida na III CNC, o que evidencia a centralidade do programa no setor e a importância da arquitetura participativa para a construção de encaixes institucionais. No mesmo ano aconteceu o I Encontro de Gestores Estaduais de Pontos de Cultura, que contou com a participação de 16 estados e do Distrito Federal com o objetivo de elaborar soluções para as dificuldades enfrentadas pelo PCV nos

estados. Na ocasião, foi formada a Comissão dos Gestores Públicos Estaduais do Cultura Viva, composta por representantes das cinco regiões com o intuito de buscar melhorias na articulação entre os entes subnacionais e o MinC. Posteriormente foram formadas também comissões de gestores municipais e nacionais e essas comissões se tornaram instâncias importantes para o fortalecimento do programa (OLIVEIRA, 2018). A estrutura de governança do PCV passou a ser caracterizada pelos seguintes espaços:

Tabela 4 – Estrutura de governança do Programa Cultura Viva

Estrutura de Governança do Programa Cultura Viva
Comitê Gestor Nacional
Comitês Gestores Estaduais
Comitês Gestores Municipais
Comitês Comunitários dos Pontos de Cultura
Comitê Técnico de Cultura LGBT
Comissão Estadual dos Pontos de Cultura
Comissão Municipal dos Pontos de Cultura
Comissão Nacional dos Gestores Públicos do PCV
Comissão Estadual dos Gestores Públicos do PCV
Comissão Municipal dos Gestores Públicos do PCV
Colegiados Setoriais de Culturas Populares e de Culturas Indígenas
Colegiados de Culturas Populares
Colegiados de Culturas Indígenas
GT de Acessibilidade Cultural
Fórum Nacional dos Pontos de Cultura
Teias Estaduais e Municipais – Encontros da Diversidade
Teias Nacionais – Encontros da Diversidade
Ouvidorias

Fonte: ROLLEMBERG, 2014.

A partir de 2013, a prioridade da gestão passou a ser o fortalecimento do PCV com o objetivo de consolidá-lo como Política de Base Comunitária do SNC e de diversificar suas fontes de fomento (ROLLEMBERG, 2014). Nesse período também continuaram ocorrendo auditorias e revisões dos convênios. Segundo Célio Turino em entrevista, em 2013 houve uma

auditoria da CGU que contou com 82 auditores, o que contrasta com a realidade de insuficiência no quadro de recursos humanos que geria o programa. Tal contraste demonstra como o *status quo* hermético é aparelhado por atores e instrumentos estatais que agem como barreiras à institucionalização de programas disruptivos como o PCV.

Enquanto o programa passava por um momento de instabilidade no âmbito nacional, ele se expandiu para outros países da América Latina. Em 2013 foi realizado na Bolívia o I Congresso Latino-Americano de Cultura Viva Comunitária, momento importante para que o MinC passasse a se mobilizar pela aprovação da Lei Cultura Viva⁷⁸. Alguns países da América Latina já vinham adotando o PCV desde 2010, exportando não só seus conceitos e metodologia, mas também seu nome e, por vezes, institucionalizando o programa em forma de lei. O PCV passou a contar com iniciativas transnacionais articuladas a partir do IberCultura Viva, da Organização dos Estados Ibero-Americanos. Enquanto no Brasil o programa surgiu por iniciativa estatal, nos países latino-americanos ele foi demandado pelos movimentos culturais (SANTINI, 2017). A dissolução de uma ação aclamada internacionalmente se tornou mais complexa nessa conjuntura (OLIVEIRA, 2018, p. 180): “O fato de o programa ter se expandido muito para fora do Brasil fez também com que o governo brasileiro não tivesse condições de desfazê-lo aqui, ao menos no discurso” (Célio Turino em entrevista, agosto de 2022).

Eu me recordo, por exemplo, que a gente chegou a trazer figuras do movimento latino-americano que vieram ao Brasil acompanhar o processo da implementação e da tramitação da Lei Cultura Viva, iam a audiências públicas em Brasília, participavam de reuniões com gestores estaduais e municipais da política. Então, você falava “tá vendo, essa política é tão importante que ela inspirou processos em outros países, os caras estão aqui e estão defendendo”. Havia, por exemplo, manifestos que circulavam, inclusive com a assinatura de pessoas de vários países, defendendo a Lei [no âmbito nacional] (Alexandre Santini em entrevista, abril de 2023).

Dessa forma, a trajetória do PCV também foi marcada por encaixes articulados em âmbito internacional. Conforme Santini (2017, p. 17), as experiências do PCV e dos Pontos de Cultura “contribuíram para um processo de articulação continental de agentes culturais em rede em torno do conceito de cultura viva comunitária”⁷⁹, o que influenciou diretamente na conquista de marcos legais em âmbito nacional e na construção de um repertório para pensar políticas culturais no continente.

Simultaneamente à tramitação da Lei Cultura Viva no Congresso, transitava também o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), o que evidencia um

⁷⁸ Informação obtida em entrevista com Marcelo das Histórias, março de 2023.

⁷⁹ O conceito de cultura viva comunitária é “um conceito de política cultural que considera o direito à cultura como parte de um projeto mais amplo de uma cultura de direitos” (SANTINI, 2017, p. 160).

momento no qual as relações entre Estado e sociedade na execução de políticas públicas estavam na pauta do Legislativo. Segundo os interlocutores desta pesquisa, havia muitas trocas entre os envolvidos nas tramitações e posteriores regulamentações da Lei Cultura Viva e do MROSC e existia uma expectativa de que a aprovação de uma lei facilitasse a aprovação da outra.

Em 2014 ocorreu a Teia da Diversidade, que contou com a presença do então presidente da Câmara, o deputado Henrique Eduardo Alves, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB-RN). Na ocasião, o deputado se comprometeu a levar o PL para votação em regime de urgência. A votação foi agendada, caravanas de pontos de cultura compareceram à Brasília na data e houve uma grande mobilização nas redes sociais. A partir de um projeto escrito com os grupos culturais, em 2014 foi sancionada a Lei no 13.018, que instituiu a *Política Nacional de Cultura Viva*. Conforme ressaltado por Santini (2017, p. 91), a imagem da aprovação da Lei, com representantes de pontos de cultura ocupando a mesa do Congresso, pode ser relacionada à uma “imagem-metáfora do poder constituinte” e simboliza as mudanças que o PCV pretendia na lógica dominante de funcionamento do Estado. A Lei Cultura Viva passou a reconhecer toda a sociedade como beneficiária do programa:

A Política Nacional de Cultura Viva tem como beneficiária a sociedade e prioritariamente os povos, grupos, comunidades e populações em situação de vulnerabilidade social e com reduzido acesso aos meios de produção, registro, fruição e difusão cultural, que requeiram maior reconhecimento de seus direitos humanos, sociais e culturais ou no caso em que estiver caracterizada ameaça a sua identidade cultural (BRASIL, 2014b).

Algumas das mudanças advindas da Lei foram: uma nova modalidade de parceria Estado/sociedade, a autodeclaração dos pontos de cultura, o Cadastro Nacional dos Pontos de Cultura, a prestação de contas simplificada, a possibilidade de alteração de até 30% do plano de trabalho sem autorização prévia, a desburocratização para o uso de rendimentos e saldos remanescentes e a instituição do Termo de Compromisso Cultural como novo mecanismo de fomento. A autodeclaração foi uma tentativa de tornar possível a execução da meta 23 do PNC de ter 15 mil pontos em funcionamento até 2020, mas conforme o relatório do Redesenho já apontava, seria necessário um grande esforço e priorização orçamentária para o cumprimento dessa meta. De acordo com a Lei, os instrumentos do PCV são os Pontos de Cultura, os Pontões de Cultura e o Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura.

O avanço simbolizado pela Lei Cultura Viva e pelas mudanças nos instrumentos realizadas no período anterior representa um reconhecimento da inadequação das normas e procedimentos previamente aplicados, além do reconhecimento das reivindicações dos grupos

envolvidos (OLIVEIRA, 2018). Nesse sentido, a Lei é o principal encaixe dos pontos de cultura. Esse encaixe pode ser considerado simultaneamente programático, simbólico e técnico-prático.

Eu acho que o Cultura Viva fez o Ministério da Cultura ter que mudar, porque ele conheceu melhor o seu persona, conheceu melhor seu público-alvo e ele percebeu que, por exemplo, tinha que ter um edital que a pessoa, em vez de ter que escrever um projeto todo sofisticado, podia gravar um áudio, porque ela não sabia ler e escrever, ela tá lá numa comunidade quilombola, indígena ou ribeirinha. Gravar um áudio, pegar um CD desse áudio gravado, e poder mandar esse projeto para ser aprovado. Eu acho que isso trabalhou muito a questão do empoderamento e do protagonismo na simplificação dos processos (João Prestes em entrevista, fevereiro de 2022).

Ainda assim, as alterações que ocorreram ao longo da tramitação da Lei evidenciam limitações relacionadas ao *status quo* hermético que a institucionalização legislativa do programa não foi capaz de ultrapassar. A pedido da Controladoria Geral da União o Parágrafo 2 do Artigo 4º da Lei, que tratava do apoio financeiro a grupos sem constituição jurídica, foi vetado. A Presidência da República justificou o veto dizendo que a autorização da participação de grupos sem constituição jurídica no programa “levaria a sérios obstáculos para a execução das transferências financeiras, além de dificultar a devida prestação de contas” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014).

Gestores do programa ressaltam que mesmo após a Lei era difícil para entes subnacionais sobrepujar a legislação nacional às suas legislações e burocracias locais⁸⁰. Outros interlocutores também destacaram que por conta de a Lei ter entrado em vigor a partir de sua publicação, ainda sem regulamentação, muitos convênios foram paralisados em estados e municípios que não tinham instrumentos para a sua execução. A regulamentação da Lei Cultura Viva só se concretizou em 2015 via Instrução Normativa nº 1, de 07/04/2015. O processo de regulamentação foi realizado por meio de um Grupo de Trabalho que envolvia gestores nacionais, subnacionais e pontos de cultura.

Em 2015, Juca Ferreira foi convidado para retornar ao MinC como ministro e apesar de retomar a relação com as entidades culturais, a questão orçamentária restringiu a sua atuação. O orçamento inicial executado pelo PCV em 2004 foi de R\$ 4 milhões, número que aumentou progressivamente nos anos seguintes. Entre 2007 e 2011 o orçamento executado anualmente superou R\$ 100 milhões, chegando a mais de R\$ 200 milhões em alguns anos. Porém, o orçamento do programa começou a ser reduzido progressivamente, com valores irrisórios executados de 2016 adiante (MEDEIROS, 2013; DEL CLARO, 2013; OLIVEIRA, 2018). Conforme aponta Oliveira (2018), o orçamento destinado ao Cultura Viva é um importante

⁸⁰ Informação obtida em entrevista com João Prestes, fevereiro de 2023.

indicador da prioridade que o programa ocupava no governo federal, e apesar do crescimento do montante de recursos nos primeiros anos, a partir de 2008 o orçamento executado diminuiu, alcançando o patamar de menor aporte orçamentário em 2016 — no que se refere ao recorte temporal desta pesquisa (2004-2016). A Lei não contou com a determinação de uma rubrica orçamentária para o programa. Na nova gestão, Ivana Bentes, professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro, foi convidada para assumir a SCDC, e Alexandre Santini assumiu a diretoria do programa. Ambos são provenientes de pontos de cultura.

Essa gestão foi caracterizada por uma reaproximação importante com os pontos de cultura (OLIVEIRA, 2018). As duas principais ações do período⁸¹ foram a regulamentação da Lei, com a autodeclaração dos pontos de cultura, e a ampliação dos diálogos com a América Latina. Porém, outros entrevistados apontaram que nessa gestão a rede movimentalista se “verticalizou” e o MinC priorizou o diálogo com determinados grupos que não eram entendidos como legítimos para a representação dos pontos de cultura, principalmente com aqueles oriundos da Comissão Nacional. A composição da Comissão não foi renovada depois de 2014, ano da última Teia realizada. Em 2016 o MinC foi extinto e incorporado ao Ministério da Educação em uma decisão do presidente Michel Temer, que foi rapidamente revertida por pressão popular, mas o PCV foi enfraquecido nos anos seguintes.

Durante toda a trajetória de institucionalização, evidencia-se como a dependência do interesse do Executivo pelo Cultura Viva imprimiu instabilidade ao programa, que ficava dependente da disponibilidade orçamentária e da disposição do poder público em levá-lo adiante (DEL CLARO, 2013; OLIVEIRA, 2018). Foi na diversificação de repertórios de interação dos pontos de cultura, no sentido discutido por Abers, Serafim e Tatagiba (2014), com a pressão sobre o Legislativo além de articulação no Executivo, que a rede movimentalista conseguiu diminuir essa instabilidade e dependência. Nesse sentido, foram articulados encaixes posicionais em instâncias importantes de discussão do programa como o GT de Redesenho e até mesmo no próprio MinC com a gestão que assumiu a partir de 2015, além de encaixes programáticos como a Lei Cultura Viva, que também pode ser considerada um encaixe simbólico ao incorporar visões sobre cultura que têm sua origem nos grupos culturais contemplados e um encaixe técnico-prático na medida em que alterou instrumentos de gestão do programa a partir de reivindicações dos pontos. Ainda assim, a articulação desses encaixes não foi capaz de proteger o programa das contingências políticas e seus efeitos foram limitados na medida em que não houve uma transformação nas características estruturais da política

⁸¹ Informação obtida em entrevista Alexandre Santini, abril de 2023.

cultural que permitisse a institucionalização ampla do Cultura Viva.

3.6 Implementação do Programa Cultura Viva no município de São Paulo (2013-2016)

A institucionalização do PCV em São Paulo será explorada nas próximas páginas de modo a evidenciar como, mesmo com uma configuração favorável à implementação do programa, com incentivo estatal, alinhamento ideológico e partidário com o governo federal e um legado municipal reconhecido como inovador e avançado no âmbito das políticas culturais, a trajetória do Cultura Viva no município também foi limitada. Essas limitações são oriundas da insuficiência de capacidades técnico-administrativas — escassez de recursos financeiros e humanos na gestão — e dos entraves relacionados ao *status quo* hermético — instrumentos inadequados e paradigma de política cultural — que implicaram em dificuldades para lidar com os conceitos do programa.

Apesar da descentralização ocorrer desde 2007, foi apenas em 2013 que o município lançou um edital do PCV, com o intuito de contemplar 85 Pontos de Cultura. São Paulo já havia recebido uma proposta de descentralização na década anterior⁸², mas foi só na gestão Haddad e em um momento de maior fragilidade do Cultura Viva no âmbito nacional que houve a adesão. Essa gestão contou com a presença de Juca Ferreira como Secretário Municipal de Cultura entre 2013 e 2014. O ex-ministro e ex-secretário executivo do MinC havia sido um entusiasta do PCV no nível federal e colocou o programa como uma de suas prioridades no município. O Cultura Viva esteve no Programa de Metas 2013-2016, cuja meta 30 era criar o programa e ativar 300 pontos de cultura.

A gestão dos pontos de cultura ficou sob a responsabilidade do Núcleo de Cidadania Cultural, pasta da Secretaria Municipal de Cultura. Segundo Gil Marçal, que na época coordenava o Núcleo, a demanda por políticas de cultura territoriais existia na cidade havia muito tempo e a vinda de Juca como secretário foi importante nesse sentido ao trazer o PCV para a agenda municipal. Em São Paulo o financiamento da descentralização foi diferente dos outros entes subnacionais: o município se responsabilizou por dois terços do financiamento e o MinC por um terço. Esse protagonismo no financiamento, além da presença do programa em instrumentos de planejamento, evidencia como, de modo similar ao que ocorreu no nível federal, em São Paulo o PCV contou com um importante incentivo estatal para sua implementação inicial. Ainda assim, de modo contraintuitivo, no nível municipal os atores

⁸² Informação obtida em entrevista com Gil Marçal, setembro de 2022.

estatais comprometidos com o programa também não foram capazes de alterar características do *status quo* hermético da cultura que limitaram sua institucionalização.

A avaliação dos inscritos no primeiro edital foi realizada por uma comissão formada por representantes de grupos culturais e do poder público. Entre os critérios de avaliação estavam: o conteúdo do projeto, o possível impacto, o histórico do grupo e o índice de vulnerabilidade social da área na qual se localiza a ação. Foram selecionados 85 projetos para serem implementados a partir de 2014, 5 do Centro, 14 da Zona Norte, 8 da Zona Oeste, 29 da Zona Sul, e 29 da Leste (SOUZA, 2014).

Antes mesmo da descentralização já existia uma articulação e organização em rede dos pontos de cultura localizados na cidade e aproximadamente um terço das organizações selecionadas pelo primeiro edital já havia sido contemplada pelo programa em editais estaduais ou nacionais⁸³. Os pontos de cultura também se articularam no nível municipal para fazer reivindicações sobre o programa, e muitas dessas reivindicações estavam relacionadas a entraves que também existiam no nível federal, como os atrasos nos repasses de recursos e as exigências nas prestações de contas. Desse modo, entraves já reconhecidos em nível nacional se repetiram em São Paulo (SOUZA, 2014). No que se refere à infraestrutura e às limitações que não necessariamente são entraves, o Núcleo de Cidadania Cultural, que antes do PCV já sofria dificuldades relacionadas à insuficiência de equipe, passou a implementar o programa com uma quantidade reduzida de gestores para o acompanhamento dos pontos de cultura.

As burocracias do processo de conveniamento das organizações com a prefeitura também dificultaram a implementação do Cultura Viva no nível municipal. Os gestores associam esses entraves ao funcionamento do governo federal, que dificultava a implementação do programa e a execução da parceria, mesmo após a Lei Cultura Viva. Havia uma expectativa do governo federal de que o edital municipal só fosse lançado após a aprovação do MROSC, o que poderia facilitar o conveniamento e reduzir empecilhos em relação à prestação de contas. Porém, o edital foi lançado antes disso e o PCV permaneceu refém dos entraves associados a dificuldades no conveniamento e na prestação de contas, que continuaram presentes após a aprovação do MROSC.

Em 2015, com o retorno de Juca Ferreira ao governo federal, a Secretaria Municipal de Cultura passou a ser comandada pelo urbanista Nabil Bonduki. Atores que acompanharam esse processo relatam que essa gestão tinha outras prioridades e focalizou suas ações em políticas culturais mais associadas à sua imagem. Essas mudanças impactaram não apenas o PCV, mas

⁸³ Informação obtida em entrevista com Gil Marçal, setembro de 2022.

toda a política cultural municipal, com a priorização de determinados programas e o esvaziamento de outros. Os impactos da mudança de gestão demonstram, mais uma vez, como mesmo institucionalizado em lei o Cultura Viva era profundamente dependente da priorização dos gestores, principalmente dos burocratas que comandavam as pastas de cultura.

No nível municipal também houve uma tentativa de gestão compartilhada, com escuta e participação ativa dos pontos de cultura na produção do programa. Embora a troca de gestão tenha impactado o PCV, segundo os ponteiros entrevistados nesta pesquisa existiam canais de diálogo com o Núcleo de Cidadania Cultural e os pontos de cultura influenciaram em decisões importantes sobre o funcionamento do programa. Apesar da facilidade de diálogo, a implementação municipal também foi marcada por conflitos entre os grupos contemplados e o Estado, muitos relacionados ao desalinhamento entre as expectativas das organizações e o escopo de atuação limitado do Cultura Viva⁸⁴, evidenciando barreiras setoriais que o programa não poderia ultrapassar apesar da inovação que o caracterizava.

No nível municipal é recorrente a avaliação dos pontos de cultura e dos gestores de que faltou uma descentralização dos conceitos do programa de maneira mais ampla, para além da ação dos Pontos de Cultura. Essa insuficiência do referencial conceitual e redução do Cultura Viva ao repasse financeiro na descentralização para estados e municípios foi diagnosticada por diversas avaliações do programa e está relacionada aos limites do PCV, que não foi capaz de inverter as prioridades do Estado brasileiro.

O problema é que também houve uma redução da visão, mesmo em São Paulo, que tinha uma rede com 80 pontos. O Cultura Viva não é só Ponto de Cultura, o ponto de cultura é só identificar o ponto de potência, sedimentar no território e em torno dele ter um conjunto de ações, mas virou uma transferência de recursos como as creches, como se fosse um repasse de recursos para uma entidade comunitária. Isso não é Ponto de Cultura (...) Se ele não tem essa articulação em rede ele não se realiza. Então o que houve em São Paulo não foi Ponto de Cultura, foi uma transferência de recursos (Célio Turino em entrevista, agosto de 2022).

Mesmo com a aprovação e regulamentação da Lei Cultura Viva, que teoricamente simplificaria a burocracia do programa, as limitações no desenvolvimento do Cultura Viva em São Paulo se assemelham às encontradas no âmbito federal e também estão associadas às entraves oriundos do *status quo* hermético do setor cultural. Desde 2015 tramita na Câmara Municipal um PL que visa criar a Política Municipal de Cultura Viva em São Paulo, também com objetivos de garantir maior institucionalidade e melhorias no funcionamento do programa, de modo similar às reivindicações feitas no nível federal.

⁸⁴ Informação obtida em entrevista com Juca Ferreira, dezembro de 2022.

Sobre a articulação em torno do PL, Gil Marçal destacou que a transformação do programa em lei seria um passo importante para garantir sua continuidade em São Paulo, apesar de não ser suficiente para proteger o Cultura Viva das contingências do jogo político: “se tivesse uma lei municipal naquele período, se conseguisse ter aprovado, hoje a gente teria mais forças para cobrar a execução, não quer dizer que a gente conseguiria, mas teria muito mais força” (Gil Marçal em entrevista, setembro de 2022). A semelhança entre essas reivindicações indica, conforme já enfatizado, que a Lei nacional não foi suficiente para lidar com as burocracias e legislações do setor cultural inadequadas ao PCV.

Apesar dos entraves, a institucionalização do PCV em São Paulo e a mútua constituição entre Estado e sociedade também tiveram efeitos sobre a política cultural municipal. Segundo gestores, há um legado do Cultura Viva na política cultural da cidade, principalmente em relação à centralidade da diversidade, do foco territorial e da construção de uma cidadania cultural, características que influenciaram outros programas municipais nos últimos anos.

Essa breve reconstrução da trajetória do Cultura Viva em São Paulo possui paralelismos com a trajetória nacional do programa que ajudam a explicar os limites desse processo de institucionalização. Embora os entraves decorrentes dos limites impostos pelo *status quo* hermético tenham ocorrido de modo menos intenso no município, um dos principais deles persistiu mesmo após a aprovação da Lei Cultura Viva: os problemas relacionados à burocracia e à prestação de contas, que foram encarados de modo distinto pela gestão a depender da relação e do comprometimento dos atores que comandavam a pasta com o programa.

3.7 Um programa limitado por entraves que se repetem

O Programa Cultura Viva está na vanguarda das políticas públicas do Estado, ao reconhecer na sociedade e nas diversas expressões regionais e estéticas a força necessária para revelar os “brasis” ocultos ou excluídos (GIL, 2006 *apud* LABREA, RANGEL e DOUNIS, 2010, p. 59).

Esta seção pretende realizar um fechamento do capítulo ao enfatizar e articular alguns momentos e dimensões da trajetória do Cultura Viva que evidenciam os limites desse processo de institucionalização. O conceito de política cultural está atrelado a um arcabouço institucional ligado às definições das noções de cultura e política, ao desenvolvimento de ações, objetivos e metas, à passagem pelo crivo público e à existência de instrumentos, meios e recursos que as possibilitem (RUBIM, 2007; OLIVEIRA, 2018). Autores do campo da cultura já apontavam a importância de envolver mais diretamente os agentes e beneficiários das políticas culturais na sua produção como um caminho para a construção de políticas de longo prazo (CALABRE,

2007) e, em alguma medida, esse envolvimento foi iniciado em nível nacional com maior intensidade pelo Programa Cultura Viva. Apesar do PCV ter atendido parcialmente a demanda de movimentos culturais, não é possível dizer que ele foi capaz de alterar o que chamamos de *status quo* setorial da política cultural, seu paradigma e características estruturantes tal qual definidas por Rubim.

Os pontos de cultura e outros movimentos e organizações culturais articularam encaixes nas políticas culturais e evidenciaram a possibilidade de construção de um Estado mais permeável aos interesses dos grupos culturais (TURINO, 2009, p. 135). Os encaixes articulados pela rede movimentalista e/ou relacionados a essa trajetória estão listados na tabela abaixo:

Tabela 5 – Encaixes relacionados à institucionalização do Programa Cultura Viva

Encaixes da rede movimentalista dos pontos de cultura	Encaixes de outros movimentos culturais que foram utilizados pela rede⁸⁵
Fóruns Nacionais de Pontos de Cultura (encaixe posicional, programático e simbólico)	Ministério da Cultura
Comissão Nacional de Pontos de Cultura (encaixe posicional)	Conferências Nacionais de Cultura
Prêmio Cultura Viva (encaixe técnico-prático)	Conselho Nacional de Política Cultural
Ação Griô e Pontinhos de Cultura (encaixes programáticos e simbólicos)	Sistema Nacional de Cultura
Ocupação sistemática de cargos de gestão e de decisão sobre o programa por atores nativos de pontos de cultura (encaixes posicionais)	Plano Nacional de Cultura
Portaria 118/2013 do Ministério da Cultura (encaixe programático e técnico-prático)	—
Lei Cultura Viva (encaixe programático, técnico-prático e simbólico)	—
Ibercultura Viva e outros encaixes internacionais (encaixes programáticos)	—

Fonte: Elaboração própria.

⁸⁵ Assim como no capítulo anterior, não é nossa intenção comprovar que esses encaixes resultam de interações socioestatais ou explorar tais interações. Porém, de acordo com a trajetória de institucionalização do Cultura Viva, há fortes indícios de que os pontos de acesso listados na segunda coluna da tabela são encaixes de outros atores sociais vinculados aos movimentos culturais de forma mais ampla.

A mútua constituição entre o Estado e os grupos durante essa trajetória contribuiu para mudanças importantes na política cultural brasileira, principalmente no sentido da inclusão de novos grupos e populações como beneficiários dessa política. Apesar disso, tais mudanças foram insuficientes para garantir um processo de institucionalização amplo do PCV. Apesar da articulação de encaixes em nível vertical e horizontal, a institucionalização do Cultura Viva e seus efeitos foram limitados e não houve a construção de um domínio de agência.

A importância do Cultura Viva e as modificações por ele provocadas no campo cultural são reconhecidas, mas o PCV não rompeu com o campo organizacional da cultura, que continuou privilegiando o mecenato e foi pouco afetado pelo novo paradigma proposto pelo programa (MEDEIROS, ALVES e FARAH, 2015). Os recursos do Cultura Viva, provenientes do Fundo Nacional de Cultura (FNC), não disputam recursos com o mecenato, pelo contrário, enquanto havia disputas entre os programas financiados pelo FNC, os valores transferidos via mecenato tiveram crescimento no período (MEDEIROS, ALVES e FARAH, 2015, p. 1225). Ao mesmo tempo em que o PCV gerou conflitos no campo organizacional da cultura ao incluir organizações culturais com características contra-hegemônicas, a dificuldade para lidar com a institucionalidade gerou pressões para que essas organizações se adequassem. Por isso, Medeiros, Alves e Farah (2015) argumentam que houve uma assimilação, e não uma ruptura com o campo hegemônico.

Essa assimilação — que não é equivalente à cooptação frequentemente identificada pela literatura empírica sobre o programa — pode ser melhor compreendida como efeito do processo de mútua constituição. Apesar da atenção dos gestores para que PCV não interviesse nas relações comunitárias⁸⁶, alguns efeitos da interação com o Estado são negativamente avaliados por atores vinculados aos pontos. Os ponteiros apontam que em certos momentos “precisaram fazer menos cultura e mais política” (Marcelo Palmares em entrevista, junho de 2022), ou parar de lidar com os problemas de seus territórios para lidar com problemas da política, articulando ações coletivas e pressionando o Estado na tentativa de garantir a continuidade do programa.

Ele [o Cultura Viva] impulsionava muito essa questão de organização social, né, que o movimento tivesse voz, tivesse uma organização de base. Então, acho que tinha muito esse impulsionamento, mas a gente tinha muito o questionamento de não viver apenas das pautas do próprio programa, porque o programa acabava ditando a pauta. Teve um momento que era assim: era a Teia, eram os editais, era tipo... era o que estava acontecendo, era a representatividade, a pauta acabava girando em torno do próprio programa (...) A gente queria lutar por essas pautas, mas a gente queria saber da vida efetiva de um ponto. Tipo assim, se você tira o indígena da tribo que ele está representando, ele não vive mais os problemas da tribo, ele fica lá vivendo o problema

⁸⁶ Informação obtida em entrevista com Márcia Rollemberg, dezembro de 2022.

do governo. Então a gente acha que o indígena tem que viver o problema da tribo, ele tem que saber o que acontece lá (Adriano Mauriz em entrevista, maio de 2022).

A trajetória do PCV evidencia como os grupos culturais envolvidos com o programa precisaram se articular em múltiplas ações coletivas que estavam diretamente relacionadas aos entraves impostos pelo que é entendido neste trabalho como *status quo* hermético da política cultural. Nas interações socioestatais desse processo, o Estado foi influenciado pelos conceitos do programa e dos pontos de cultura, mas os pontos de cultura também foram influenciados pelo *modus operandi* estatal, evidenciando efeitos das características estruturais, ou do *status quo* setorial, sobre os atores sociais externos a ele. Há ponteiros que atribuem uma “verticalização” da rede movimentalista aos efeitos da interação com o Estado, o que demonstra como a mútua constituição não está necessariamente relacionada a efeitos virtuosos:

Então o Estado começou a absorver um pouco do discurso demandado pelos pontos de cultura e entender as práticas e materializá-las em editais específicos. (...) Por outro lado, teve uma questão que para o movimento não foi tão benéfica, que foi que de certa maneira houve uma cristalização de determinadas lideranças. O movimento teve dificuldade de renovação de quadros de liderança, nós ficávamos muito presos. As representações foram se repetindo e se repetindo sem critério de nossa parte (...) Acabava que havia uma relação próxima, não do ponto de vista de que ocorresse nisso algum tipo de irregularidade, não é isso, mas é uma relação em que as pessoas começaram a se acostumar demais a ver as mesmas pessoas participando das reuniões e de certa maneira isso que invalida um pouco também a nossa posição, enfraquece a nossa posição. Quando a gente fala de uma rede, uma rede ampla, diversa, plural, gigantesca, mas sempre a mesma pessoa representa essa rede. Então isso enfraquece a nossa posição, eu acho que esse é um ponto em que é necessária uma autocritica da Rede de Pontos de Cultura de entender como isso poderia se dar de maneira diferente. E por que essas lideranças se cristalizam? Porque também é uma das questões de mudança que vem do relacionamento do Estado com o movimento (Gilson Maximo em entrevista, novembro de 2022).

O diagnóstico de verticalização do movimento ou cristalização das representações está relacionado aos espaços de participação do programa e remete aos desafios da legitimidade decorrentes da aproximação entre representação e participação já analisados por Gurza Lavallo e Isunza (2011). Porém, nesse caso, a “verticalização” está associada também aos efeitos do *status quo* hermético, que não estava habituado a produzir políticas com essa multiplicidade de atores sociais e demandou a constituição de uma instância representativa dos pontos para facilitar as trocas com os gestores públicos.

O argumento desta pesquisa é de que a não ruptura com o campo organizacional está associada a entraves impostos por um *status quo* hermético da política cultural que limitou a institucionalização do Cultura Viva. Os principais desses entraves são relacionados (i) às exigências burocráticas inadequadas para o conveniamento e prestação de contas dos pontos de cultura, que por sua vez estão conectadas à falta de instrumentos do Estado brasileiro para lidar

com grupos culturais como aqueles ligados ao PCV; (ii) às barreiras impostas por atores interessados na manutenção do *status quo* e que resistiam aos conceitos, ações e atores vinculados ao PCV; e (iii) à forte dependência do programa de autoridades políticas comprometidas com a transformação desse *status quo*.

Esses entraves se repetiram em diferentes momentos do programa e em distintas escalas, no nível nacional e subnacional. A rede movimentalista articulou diversos encaixes na tentativa de superar as limitações ao desenvolvimento do programa que decorriam desses entraves. Foram articulados encaixes simbólicos como a transformação de ações dos pontos em ações oficiais do programa, encaixes posicionais com representantes de pontos de cultura que passaram a ocupar espaços participativos e de gestão durante essa trajetória, além de encaixes programáticos e técnico-práticos, como Lei Cultura Viva e os novos instrumentos de gestão que decorreram de sua regulamentação. Os encaixes articulados na arquitetura participativa do programa evidenciam que as IPs funcionaram como lócus desse processo de institucionalização. Ainda assim, esses encaixes não foram capazes de romper com o *status quo* hermético do setor cultural e, conseqüentemente, de gerar um domínio de agência.

No decorrer de sua trajetória, houve momentos nos quais o PCV foi parte central da política cultural nacional, como o período no qual foi o maior programa finalístico do MinC em recursos orçamentários. Apesar disso, esses momentos foram raros e a pretensão de que o Cultura Viva e os pontos de cultura fossem parte estruturante do Sistema Nacional de Cultura não se concretizou. Mesmo a Lei Cultura Viva, encaixe e marco importante nessa trajetória, foi insuficiente ao não prever, por exemplo, uma rubrica orçamentária que pudesse fortalecer o programa. Com a falta de orçamento e de novos editais, junto da possibilidade de autodeclaração sem financiamento das organizações, o programa se enfraqueceu e se tornou uma espécie de “selo” — categoria utilizada por interlocutores desta pesquisa —, chancela ou apenas um financiamento que, quando existe, pouco agrega para as organizações.

O ineditismo e as especificidades das ações do programa representaram, nesse sentido, um desafio para o Estado, desabituaado a lidar com grupos pequenos e comunitários e desenhado a partir de instrumentos que favoreciam a iniciativa privada (ROLLEMBERG, 2014). Apesar disso, o PCV deixou legados para o setor cultural em âmbito subnacional, nacional e internacional ao reconhecer grupos e culturas populares de todo o país e desenhar um programa cujas características não tinham precedentes na gestão federal. Diversas organizações que foram beneficiadas ou não pelo PCV ainda hoje se identificam como pontos de cultura, o que demonstra sua capilaridade na sociedade civil.

O Ministério da Cultura fez isso (...) fomos um ponto fora da curva dessa não realização de construção de cidadania. Um sintoma de que nós trabalhamos isso, foi que quando entrou o Temer e começou um processo de apequenamento do Estado e destruição de políticas públicas na área da saúde, educação e cultura, foi na cultura que teve a grande reação popular quando eles tentaram extinguir o Ministério, as dependências do MinC foram ocupadas no Brasil inteiro. Isso reflete esse diferencial que estou chamando a atenção de que nós tínhamos consciência de que o nosso trabalho só seria bem-sucedido se nós fossemos capazes de mobilizar os grupos socioculturais, os ativistas culturais, para que eles participassem da construção dessas políticas e do processo de reflexão natural que advém dessa participação, numa escala que nunca tinham feito, que é a escala de construir soluções coletivas (Juca Ferreira em entrevista, dezembro de 2022).

(...) na verdade, talvez o Cultura Viva tenha sido a política que a sociedade mais comandou, exercitou esse comando e isso é bom, é importante. Eu acho que quanto mais esse movimento for possível na gestão é melhor, mas é o grande desafio. A gente avançou, “ah, vamos fazer com que a sociedade participe da formulação”, legal, “vamos fazer com que a sociedade participe da avaliação”, legal, mas como é que a sociedade participa da gestão? No Cultura Viva eu acho que houve um pouco esse exercício de participar da gestão, quando você fala com a Comissão Nacional de Pontos de Cultura é como se você tivesse sentado com o Conselho Nacional de Cultura, como se você tivesse sentado com o colegiado do Ministério, entendeu? (Márcia Rollemberg em entrevista, dezembro de 2022).

Conforme Célio Turino em entrevista para esta pesquisa, o conceito dos pontos de cultura se impõe e se opõe a uma estrutura estatal que funciona a partir da lógica tecnocrática. Essa incompatibilidade entre as características do PCV e as características do *status quo* hermético do setor resultou em entraves ao desenvolvimento do programa. Parte desses entraves ocorrem ainda hoje em processos de prestações de conta que continuam em andamento. A trajetória do programa evidencia que sem uma revisão no papel do Estado brasileiro nas políticas culturais, não há como avançar em políticas como o PCV (ROCHA, 2010), que operam “no fundamento da necessidade de políticas de democratização do acesso à cultura” (Juca Ferreira em entrevista, dezembro de 2022). Para que houvesse uma trajetória de institucionalização bem-sucedida, seria necessária uma reforma em todo o setor cultural brasileiro e o rompimento com a estrutura do *status quo*, conforme a literatura já tem apontado em relação a outros casos (MAYKA, 2019).

Desse modo, esta análise de trajetória ressalta como, apesar dos problemas de gestão que poderiam ter sido melhor resolvidos ou discutidos internamente, há entraves relacionados ao *status quo* hermético da política cultural e do Estado brasileiro que o PCV não poderia ultrapassar. Entre atores que participaram desse processo, há um diagnóstico de que parte desses entraves extrapolam o setor cultural e estão associados a características intersetoriais do Estado brasileiro, como a tecnocracia e a falta de capacidades para lidar com grupos relativamente pequenos. Essas limitações intersetoriais remetem ao argumento de Jobert e Muller (1987) sobre o ajuste entre os referenciais setoriais e globais das políticas públicas e iluminam a

presença de um paradigma de política cultural que dita como deveriam ocorrer as parcerias entre o Estado e a sociedade civil e está estabelecido no setor cultural e para além dele.

(...) Eu cheguei à conclusão que é uma coisa muito inovadora na qual as planilhas e as metodologias de indicadores de políticas públicas de cultura ainda não versaram sobre. Imagina o Estado avaliar encantamento social, qual o indicador vai ser? O Estado avaliar como uma rede se conecta e fica estimulada a trabalhar. Participação social é: você vem na reunião do conselho e traz sua reivindicação, o Cultura Viva vai trabalhar com a participação social? Não. Da utopia, do sonho, da missão coletiva de trabalharmos nos territórios juntos (Marcelo das Histórias em entrevista, março de 2023).

(...) Eu acho que, de uma certa maneira, políticas como o Cultura Viva, como essa visão do protagonismo da sociedade, vislumbram o Estado de um novo tipo, uma outra visão do Estado mesmo. Mas isso evidentemente não depende só da capacidade desses atores incidirem em torno das suas políticas específicas e sim de uma própria visão de mundo, de uma mudança do papel do Estado, uma mudança estrutural. Eu acho que essa mudança estrutural é uma mudança que ainda está em disputa e o que aconteceu no Brasil nos últimos anos tem demonstrado que estamos longe de conseguir até uma hegemonia política na sociedade que permita essas transformações mais estruturantes (...) (Alexandre Santini em entrevista, abril de 2023).

Apesar da ascensão de um Ministério da Cultura com novas prioridades e visões sobre a política cultural em 2003, o legado do setor, bem como suas características, paradigma e instrumentos, geraram efeitos de *lock-in* (PIERSON, 1994) que limitaram a ascensão de programas incompatíveis com esse *status quo*, como o Cultura Viva. Após 2016, o programa foi descontinuado, e essa descontinuidade está associada a fatores que estão para além de seu processo de institucionalização. Por isso, esta análise foca nessa trajetória de institucionalização até o ano de 2016, período no qual o desenvolvimento do programa já havia sido limitado por entraves relacionados ao *status quo* hermético da cultura. O desmonte posterior pode estar relacionado a essas características, mas também é efeito da conjuntura desfavorável ao Cultura Viva e a outras políticas públicas. Apesar da descontinuidade, a maioria dos entrevistados argumenta que o programa influenciou em outras políticas culturais em nível nacional e subnacional e se tornou referência em termos de política cultural.

CAPÍTULO 4. COMPARANDO OS CASOS: O ESTATUTO PERIFÉRICO DO JUVENTUDE VIVA E DO CULTURA VIVA

O objetivo dos capítulos de reconstrução empírica das trajetórias do Plano Juventude Viva e do Programa Cultura Viva foi iluminar através de dois casos com características distintas como a institucionalização de determinados programas tem seu desenvolvimento limitado pelas configurações estruturais e resistentes dos setores de políticas públicas, principalmente quando há um *status quo* hermético, ou seja, fechado a mudanças, que impõe entraves à ascensão de programas incompatíveis com seus atributos centrais (paradigma, instrumentos, atores, etc). A análise das trajetórias em âmbito nacional e municipal evidencia como os processos de institucionalização do PJV e do PCV enfrentaram obstáculos relacionados a características setoriais, como a fragilidade institucional dos setores de juventude e igualdade racial no primeiro caso e a falta de capacidades técnico-administrativas no segundo. Porém, foram principalmente os entraves impostos pelo *status quo* hermético do setor de segurança pública e do setor de cultura que limitaram ambas as trajetórias de institucionalização.

O aprofundamento nessas trajetórias caracterizadas por configurações que limitam processos de institucionalização e impedem a construção de um domínio de agência, mesmo quando há encaixes articulados com variação vertical e horizontal, permite a sofisticação do debate teórico sobre institucionalização. Além disso, tendo em vista que os estudos sobre a institucionalização estão articulados com outros campos, como o das políticas públicas, dos movimentos sociais e da participação, os dois casos também permitem travar diálogos e reflexões com essas áreas. A literatura sobre institucionalização subteoriza processos cujo impulso inicial para a institucionalização remete ao Estado e aos seus atores e analisa mais frequentemente casos nos quais as demandas de movimentos e organizações sociais são institucionalizadas com protagonismo inicial dos atores sociais.

Já a literatura sobre movimentos sociais e participação diferencia as dinâmicas pelas quais ocorrem as interações entre Estado e sociedade na produção das políticas, distinguindo fluxos *top-down* ou *bottom-up* ou IPs que são categorizadas como *invited* ou *invented spaces*. Essa diferenciação pouco agrega em uma perspectiva relacional do debate sobre interações socioestatais e pode ser aprimorada a partir do argumento neoinstitucionalista, utilizado como pressuposto para este trabalho, de que *policy makes politics* e vice-versa (LOWI, 1964; SKOCPOL, 1992). Embora esses debates subteoricem ou diferenciem as consequências de dinâmicas distintas de institucionalização, a comparação das trajetórias do PJV e do PCV evidencia como a dimensão da *politics* e a dimensão da *policy* se influenciam mutuamente e,

nos casos em que há limitações estruturais na forma de entraves impostos pelo *status quo* hermético, a dinâmica pela qual o processo ocorre ou o ator que impulsiona inicialmente a institucionalização não fazem diferença do ponto de vista dos limites nos efeitos e da impossibilidade de construção de um domínio de agência.

Assim, em relação às limitações que caracterizam a institucionalização e seus efeitos, as trajetórias do Juventude Viva e do Cultura Viva podem ser consideradas analiticamente equivalentes. Para além das semelhanças, há também diferenças relevantes em relação às dimensões das proposições analíticas examinadas nos capítulos empíricos — o escopo do processo de institucionalização e do *status quo* hermético. Considerando a necessidade de avançar nos estudos sobre institucionalização a partir de uma investigação mais atenta aos processos e suas dinâmicas internas, trajetórias e atores, nas próximas páginas serão destacadas as dimensões das duas proposições analíticas de modo a examinar aproximações e distanciamentos nos encaixes articulados durante as interações, na mútua constituição entre movimentos e Estado que se transformam a partir dessa relação e, também, nos atores envolvidos, paradigmas, fatores conjunturais e relação do *status quo* com a arena pública. O intuito deste capítulo é evidenciar as semelhanças e diferenças entre as trajetórias do PJV e do PCV que contribuem para avançar no debate sobre institucionalização.

Na primeira seção serão examinadas as semelhanças entre os casos de modo a evidenciar como, apesar de dinâmicas de institucionalização distintas, há dimensões comuns entre ambas as trajetórias. Essas dimensões se referem à articulação de encaixes diversos e em espaços com níveis elevados de autoridade no governo, ao papel das instituições participativas como lócus da institucionalização, à inovação representada pelos dois programas, à centralidade de atores que incentivaram ou impuseram barreiras ao desenvolvimento da agenda no âmbito institucional, à mútua constituição e seus efeitos e às contribuições para a literatura empírica sobre o PJV e o PCV.

A segunda seção enfatiza as diferenças entre as trajetórias dos programas que contribuem para o desenvolvimento do debate, como os impactos dos desenhos de cada um, do grau de comprometimento de autoridades, da configuração dos encaixes, dos distintos modos de participação presentes no PJV e no PCV, das temporalidades dos processos de institucionalização e as diferenças entre as áreas e pautas dos dois casos.

Por fim, há uma seção final que pretende oferecer uma síntese das principais contribuições analíticas permitidas pelo exame comparado das duas trajetórias, além de uma breve contextualização sobre a continuidade dos programas pós-2016. Essa contextualização se

faz importante porque não houve transformação ou reforma estrutural nos setores relacionados ao PJV e ao PCV, e, por isso, poder-se-ia esperar que as trajetórias dos programas após o período analisado também fossem caracterizadas por entraves e limitações.

4.1 Características iniciais distintas, resultados analiticamente semelhantes: as trajetórias de institucionalização limitadas do Juventude Viva e do Cultura Viva

Embora a afirmação de que as *policies* podem influenciar na *politics* e vice-versa seja proposição amplamente aceita no neoinstitucionalismo histórico (LOWI, 1964), resumidamente e conforme o capítulo teórico desta dissertação, a literatura de movimentos sociais e de participação pontua que há diferenças importantes do ponto de vista do resultado e da garantia dos interesses dos atores sociais se a dinâmica da interação socioestatal ou dos espaços participativos ocorre em fluxo *top-down* — com iniciativa estatal — ou *bottom-up* — caracterizado pela iniciativa societal. Para esta pesquisa, foram escolhidos dois casos cuja diferença central é o ator que impulsiona inicialmente a institucionalização: o movimento social, no caso do PJV, e o Estado, no caso do PCV.

A análise das duas trajetórias evidencia como, quando há limites estruturais advindos do *status quo* hermético e que operam como entraves aos processos de institucionalização de demandas e interesses de atores sociais, a dinâmica *top-down* ou *bottom-up* não faz diferença do ponto de vista do resultado dessas trajetórias, definidas como institucionalizações limitadas. Mesmo no caso do Cultura Viva, em que os atores estatais protagonizaram a trajetória inicial do programa e estavam fortemente interessados em sua institucionalização, não foi possível alterar as características estruturais duras da política cultural. A trajetória do PJV se assemelha a outros processos de institucionalização frequentemente examinados pela literatura, nos quais as demandas advêm dos atores sociais, enquanto a trajetória do PCV é um caso contraintuitivo, no qual a dinâmica *top-down*, com protagonismo do Estado na institucionalização — ainda que parte dos atores estatais fossem próximos a movimentos sociais —, não foi suficiente para transformar o *status quo* hermético da política cultural de modo a permitir uma institucionalização ampla do programa.

Os processos de institucionalização do PJV e do PCV não foram caracterizados por um desenvolvimento linear ou incremental como as trajetórias bem-sucedidas já exploradas pela literatura sobre institucionalização, mas sim por dinâmicas marcadas pela oscilação e ascensão da pauta dentro dos limites impostos pelo *status quo* setorial hermético. Ou seja, para o fenômeno mais geral de interesse desta pesquisa, a institucionalização e seus alcances, a

dinâmica *bottom-up* ou *top-down* desses processos ou o fato de predominar a influência da *politics* sobre a *policy* ou vice-versa, não fez diferença do ponto de vista das limitações que impedem a construção de um domínio de agência. Por isso, as trajetórias do Juventude Viva e do Cultura Viva são analiticamente equivalentes, o que permite avançar nos debates sobre institucionalização a partir da observação de um padrão de trajetória que desvia daquelas recorrentemente exploradas. Isso porque, conforme já enfatizado, embora a literatura não argumente que todos os processos de institucionalização são bem-sucedidos, as trajetórias mais frequentemente analisadas são marcadas por uma dinâmica incremental e resultam em sua maioria em institucionalizações que podem ser consideradas bem-sucedidas. As semelhanças entre as trajetórias dos dois programas permitem a formulação de reflexões importantes para os estudos sobre institucionalização e para outros debates teóricos que operam em sua interface.

A partir dos acúmulos do debate sobre institucionalização, interações socioestatais e políticas públicas, a institucionalização de programas voltados às pautas e atores envolvidos no Juventude Viva e no Cultura Viva poderia ser considerada inicialmente improvável. Sabe-se que a produção de políticas guarda dependência com os legados e capacidades estatais das áreas e setores (SKOCPOL e FINEGOLD, 1982; ALMEIDA, MARTELLI e COELHO, 2021), porém, as condições prévias dos setores de juventude, igualdade racial e cultura podem ser consideradas desfavoráveis. Isso porque o Estado não possuía legados ou capacidades anteriores de formulação e implementação de políticas públicas voltadas aos temas e especificidades do PJV e do PCV, juventude negra e cultura comunitária, respectivamente. Também não existiam experiências prévias de interação do Estado no nível federal com o movimento de juventude negra e com grupos culturais territoriais. Em sua maioria, esses atores sociais não haviam participado da produção de políticas públicas e não tinham canais de diálogo com atores estatais ou outros recursos políticos que pudessem facilitar a institucionalização de suas demandas e interesses.

Ou seja, no que se refere às características do Estado e dos atores sociais envolvidos, a ascensão de programas voltados a essas populações e territórios marginalizados e protagonizados por movimentos sociais e organizações da sociedade civil sem histórico anterior de interação com o Estado no nível federal pareceria improvável. Ainda assim, os dois programas foram formulados e implementados, mesmo que exista uma variação no ator que impulsionou inicialmente esses processos de institucionalização. Desse modo, os casos evidenciam a possibilidade de institucionalização de programas, demandas e interesses de

grupos marginalizados que a princípio pareceriam improváveis, mas que ocorreram a partir da articulação de encaixes e do interesse do Estado na construção de determinadas políticas.

A construção dessas agendas no nível nacional, com a formulação de um plano de combate aos homicídios da juventude negra e de um programa voltado ao apoio e fomento a grupos culturais territoriais, foi marcada por ampla possibilidade de inovação, tendo em vista que não havia precedentes de ações estatais voltadas para essas pautas. O Estado e os atores sociais envolvidos precisaram criar soluções para os problemas identificados e públicos priorizados nas duas agendas sem referências prévias de como fazê-lo. Esse espaço para inovação em processos marcados pelo amplo diálogo com atores movimentistas, além de uma conjuntura política propícia aos interesses sociais e das camadas populares, poderia favorecer as demandas articuladas em torno das pautas. No Juventude Viva, a inovação e a falta de experiências estatais anteriores com o tema possibilitaram que a demanda do movimento de juventude negra por uma estratégia intersetorial fosse atendida. No Cultura Viva, os atores estatais envolvidos em sua formulação desenharam um programa com características distintas de tudo que havia sido implementado antes no setor a nível federal, com participação dos grupos culturais contemplados na gestão da política e com incentivos estatais para a articulação dos pontos de cultura em rede.

Os programas inovaram em seus respectivos setores principalmente no que se refere ao desenho e ao público-alvo. O Juventude Viva e o Cultura Viva são voltados a territórios das periferias brasileiras e incluem novos atores e demandas nas instituições, e, nesse sentido, trazem grupos subalternizados e as regiões periféricas para o centro das políticas públicas. Esses atores sociais, mesmo sem capacidades, recursos ou histórico de interação com a política institucional, articularam uma série de encaixes com o Estado que resultaram na criação de um programa, no caso do PJV, e na reformulação e fortalecimento de outro, no caso do PCV.

Ainda assim, mesmo em um cenário com amplo espaço para inovação e participação de organizações e movimentos sociais, o favorecimento dos interesses desses atores foi limitado por constrangimentos estruturais relacionados ao *status quo* dos setores responsáveis por sua implementação. Parte desses constrangimentos eram derivados do que nomeamos como *status quo* hermético à mudança do setor de segurança pública e do setor de cultura. Argumentamos que nas duas pastas o *status quo* hermético impôs entraves que limitaram a institucionalização dos programas. Tais entraves evidenciam como algumas expectativas teóricas dos estudos sobre institucionalização precisam ser repensadas e a capacidade de institucionalização de determinados programas só pode ser compreendida à luz das características setoriais. Se há

atritos entre as características setoriais e as características dos programas, a institucionalização ampla é impossibilitada. As trajetórias do PJV e do PCV iluminam esses atritos e, principalmente, a incompatibilidade entre o paradigma setorial e o paradigma desses dois programas. O Estado é heterogêneo, os setores têm características distintas e em casos nos quais as políticas públicas são contraditórias ou incompatíveis com as configurações estruturais do *status quo* hermético é necessária uma reforma setorial abrangente, tal como aquelas descritas por Hall (1993) e Mayka (2019), para que seja possível uma trajetória de institucionalização ampla.

Na tentativa de fazer avançar seus interesses, o movimento de juventude negra e a rede movimentalista dos pontos de cultura articularam diversos encaixes, com variação vertical e horizontal, durante as trajetórias dos dois programas. Todavia, na direção contrária das expectativas da literatura sobre institucionalização a respeito de processos com essas características (GURZA LAVALLE *et al.*, 2019; SANCHEZ, RODRIGUES e BRAGA, 2022) tais encaixes, suas variações e altimetria não resultaram na construção de domínios de agência, na proteção dos interesses desses atores de contingências políticas ou em efeitos estruturantes nas políticas públicas. A maior parte das decisões fundamentais para que houvesse uma institucionalização bem-sucedida do Juventude Viva e do Cultura Viva — como mudanças no funcionamento das forças de segurança pública ou nos instrumentos da política cultural — diziam respeito aos respectivos setores de forma mais ampla, e não aos programas em questão, revelando como a altimetria não basta quando os programas dependem de mudanças e decisões setoriais estruturais que ocorrem fora de seu processo de institucionalização.

Em ambos os casos, foram articulados encaixes dos tipos posicional, programático e simbólico nos setores responsáveis pela coordenação de cada programa e, especificamente no PCV, houve também a construção de encaixes técnico-práticos. Tais encaixes operavam em diferentes níveis de autoridade e hierarquia, dentro de espaços como ministérios, secretarias e conselhos, e também em nível municipal e estadual, em secretarias responsáveis por essas pastas. A articulação desses encaixes ocorreu em espaços formais e informais, com destaque para arquitetura participativa que sediou parte relevante das interações socioestatais, funcionando como lócus do processo de institucionalização, o que já foi apontado em outros estudos (ALMEIDA, MARTELLI e COELHO, 2021), mas ainda é pouco explorado no campo. Além dos conselhos e conferências, outras IPs compõem essa arquitetura participativa, como o Fórum Interconselhos, o Fórum Direitos e Cidadania, o Comitê Gestor Federal, o Fórum de Monitoramento Participativo Interconselhos e os Núcleos Territoriais no caso do PJV, e as

Teias, a Comissão Nacional de Pontos de Cultura e as Comissões de Gestores do Programa Cultura Viva no caso do PCV.

A arquitetura participativa engloba, para além dessas instituições, outras formas de participação como a “gestão compartilhada” do PCV e a participação de atores sociais na implementação territorial que ocorreu nos dois casos. Essa arquitetura foi de suma importância para a institucionalização das demandas dos atores movimentalistas envolvidos em ambos os programas, principalmente porque a maior parte dos encaixes construídos nesses espaços de participação e interação cumpriram os efeitos esperados ao ampliar a capacidade de ação do movimento de juventude negra e da rede movimentalista dos pontos de cultura. Além disso, alguns espaços dessa arquitetura participativa podem ser considerados encaixes institucionais, como a Comissão Nacional de Pontos de Cultura.

Há também algumas IPs, espaços e instrumentos institucionais que foram importantes nessas trajetórias e são encaixes de outros processos de interação socioestatal, articulados por outros atores sociais. A utilização dessas sedimentações institucionais pelo movimento de juventude negra e pela rede movimentalista de pontos de cultura demonstra como, uma vez criados, os encaixes podem ser mobilizados por outros atores sociais para ampliar sua capacidade de incidência e, até mesmo, para articular outros encaixes.

Sabe-se que o Estado e seus atores não são homogêneos, e nos casos aqui analisados havia atores que defendiam explicitamente o PJV e o PCV e agiam em prol do seu fortalecimento, e atores que se opunham intensamente aos programas. Por isso, a articulação de encaixes do movimento de juventude negra e da rede movimentalista dos pontos de cultura também está relacionada aos incentivos e constrangimentos impostos por atores estatais.

Em relação aos incentivos, o PJV e o PCV dependeram fortemente do comprometimento de atores estatais, principalmente de burocratas e de algumas lideranças do Executivo, que atuaram como ativistas institucionais no sentido de Abers (2021) e defenderam os interesses das organizações e movimentos dentro do Estado. Alguns desses burocratas impulsionaram o trabalho dos atores sociais por meio da estrutura e dos recursos estatais. Nos dois programas, em momentos de conflitos internos ao Estado, esses ativistas institucionais também recorreram às ações movimentalistas como recurso para angariar forças para a continuidade da agenda nas instituições, fenômeno que já foi explorado em outros casos, como em Rich (2021). A articulação às pressas da primeira Teia é um exemplo da ação de atores estatais que recorreram aos grupos culturais para fortalecer o PCV e tentar garantir sua continuidade em um cenário de crises e incertezas.

Em ambas as trajetórias, evidencia-se como os processos de institucionalização de programas inovadores guardam forte dependência da priorização por parte de lideranças do Poder Executivo. O comprometimento de atores estatais foi fundamental durante toda a construção do Juventude Viva, ainda que a demanda por uma política de enfrentamento ao problema dos homicídios da juventude negra tenha sido gerada no movimento social. No início dessa trajetória se destaca o engajamento de burocratas de médio escalão e do ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República na união de esforços para a primeira formulação da ação, inserção do tema nas prioridades da SGPR e do governo federal e para o convencimento de outras pastas. Atores de outros ministérios como a SEPPIR e até mesmo o MJ, na figura dos gestores da SAL, também foram fundamentais na defesa da pauta e no convencimento intra e interministerial. Por sua vez, o Cultura Viva foi desde sua origem vinculado a atores estatais que formularam a ação e a defenderam no MinC e contou também com a importante figura do ministro Gilberto Gil, que sempre advogou publicamente pelo programa, além da presença do presidente Lula em alguns momentos. Quando esses atores comprometidos com a pauta saíram de cena, o PCV passou a ser alvo de diversas críticas, embora a maioria delas fosse voltada para problemas de gestão e implementação que já eram de conhecimento público nos anos anteriores.

A conexão entre atores sociais e atores partidários também se destaca como fator favorável para a institucionalização. Para além da dependência de priorização dos atores estatais, as duas trajetórias estavam diretamente vinculadas às pautas do PT ou de alas importantes do partido. No Juventude Viva, o papel desempenhado pela JN13 foi fundamental no convencimento de lideranças partidárias que mais adiante passaram a ocupar cargos na gestão federal. Já o Cultura Viva estava relacionado às preferências de parte dos membros do partido e seu enfraquecimento no governo a partir de 2011 com a troca de gestão do MinC resulta também do descontentamento de uma ala do PT vinculada aos artistas que estava insatisfeita com os rumos da política cultural nacional.

Durante os processos de institucionalização, as distinções entre atores sociais, estatais e partidários se tornaram menos nítidas. No decorrer das trajetórias do PJV e do PCV, parte dos atores originalmente vinculados ao movimento de juventude negra e à rede movimentalista dos pontos de cultura se tornaram também atores institucionais importantes ao ocupar posições centrais nos espaços de gestão dos programas. Essas posições na maioria das vezes eram encaixes que resultaram das interações socioestatais e evidenciam, conforme já apontado por Abers e Von Bülow (2011), como as fronteiras entre Estado e movimentos sociais

frequentemente são menos definidas do que a literatura supõe. Porém, conforme as entrevistas realizadas para esta pesquisa, tais encaixes posicionais também geraram dificuldades para alguns atores institucionais diferenciarem quando estavam atuando como movimentos ou grupos sociais e quando estavam atuando como Estado.

Em relação aos constrangimentos, a análise dos dois casos também demonstra a necessidade de o debate atentar com maior intensidade aos atores estatais que agem como opositores em processos de institucionalização. Enquanto parte dos atores estatais impulsionou o PJV e o PCV e esteve diretamente envolvida com o movimento de juventude negra e a rede de pontos de cultura, outra parte resistiu aos programas e produziu barreiras ao seu desenvolvimento. Nesse sentido, havia uma resistência institucional oriunda de atores estatais comprometidos com a manutenção das características estruturais dos setores, aqui compreendidas através da noção de *status quo* hermético. Tais atores resistiram às mudanças nas características duras de seus respectivos setores de políticas públicas e contestaram sistematicamente os objetivos e a implementação do Juventude Viva e do Cultura Viva.

Com o intuito de garantir a manutenção de seus interesses, do paradigma da política e do *modus operandi* dos setores, esses atores impuseram barreiras aos dois programas. A paralisação de convênios no PCV ou a despriorização da pauta no PJV são algumas dessas barreiras e constrangimentos. A resistência institucional também implicou em posicionamentos explícitos contra os programas e que estavam diretamente ligados ao que nomeamos como *status quo* hermético, a exemplo das discussões internas na SNJ sobre o PJV “segmentar a juventude” ou dos pronunciamentos de Ana de Hollanda explicitando os problemas de gestão do PCV. O posicionamento desses atores estava relacionado a discordâncias a respeito do desenho institucional, dos territórios priorizados, do público-alvo e da relevância da pauta. Essa resistência está associada, conforme Touhy (1999), a como os atores previamente estabelecidos na arena de política pública buscam preservar seus interesses e constroem barreiras para interesses externos.

As trajetórias de institucionalização do Juventude Viva e do Cultura Viva evidenciam também a mútua constituição entre Estado e sociedade que aconteceu durante essas interações socioestatais. Em ambos os casos ocorreram, de forma mais intensa ou menos intensa, alterações na dinâmica de funcionamento e na visão do Estado e dos atores sociais sobre os problemas, populações e territórios em questão. Do ponto de vista do Estado, destaca-se que a partir do Juventude Viva houve, pela primeira vez, a priorização da juventude negra como público-alvo de políticas públicas, o reconhecimento desse problema estatístico como um

problema político e até mesmo a utilização de categorias nativas dos movimentos, como “genocídio”, em discursos e documentos oficiais. O Cultura Viva, por sua vez, inaugurou um novo tipo de política cultural no governo federal com foco em organizações territoriais pouco institucionalizadas e gerou mudanças em instrumentos e lógicas de atuação estatais mais usuais. Houve também a ampliação das capacidades estatais a partir dos programas, que ao inovarem em termos de desenho e público-alvo fizeram com que o Estado atuasse em frentes nas quais não havia atuado anteriormente e construiu capacidades socioestatais para isso.

Em relação aos atores movimentalistas e à intersecção entre movimentos e Estado, no Juventude Viva, muitos dos que foram formados politicamente durante o processo de construção do plano se tornaram importantes lideranças do movimento negro, do movimento de juventude negra e da gestão pública. Já os grupos culturais beneficiados pelo Cultura Viva não só passaram a se articular em redes nacionais, regionais e temáticas de um modo que não seria possível sem o programa e seus incentivos, como também aprenderam a lidar com a burocracia estatal em um processo de assimilação (MEDEIROS, ALVES e FARAH, 2015).

Ambos os casos evidenciam também efeitos desfavoráveis da mútua constituição que ainda não foram trabalhados de forma mais intensa pela literatura. Os atores sociais envolvidos no PJV e no PCV mudaram suas estratégias de ação ao longo dessas trajetórias. Houve uma mudança da lógica de movimento para a lógica de organização (HORNHARDT, 2021), influenciada pelo contato com o Estado. Essa mudança ilumina como a mútua constituição é perpassada por conflitos e seus efeitos não são necessariamente virtuosos para os atores sociais.

Além dos conflitos entre Estado e atores movimentalistas, advindos das diferentes compreensões sobre os temas relacionados ao PJV e ao PCV, destacam-se também conflitos dos atores sociais entre si. Nas duas trajetórias, parte daqueles que continuaram atuando na sociedade civil criticaram militantes que passaram a ocupar cargos institucionais, principalmente no caso do Juventude Viva. No Cultura Viva, a presença de determinados atores nos espaços institucionais como representantes dos pontos de cultura, a exemplo das disputas em torno da Comissão Nacional de Pontos de Cultura, também gerou conflitos na rede movimentalista associados à legitimidade da representação. Ademais, segundo interlocutores desta pesquisa, por vezes os movimentos e organizações precisaram priorizar a atuação institucional em vez da atuação focada na sociedade civil ou nos territórios, o que acarretou efeitos negativos do ponto de vista da organização social, como a desmobilização do movimento e a distância das dinâmicas territoriais.

Apesar das trajetórias de institucionalização do Juventude Viva e do Cultura Viva terem sido caracterizadas pela mútua-constituição e pela construção de encaixes com variação horizontal e vertical em seus respectivos setores, diferente do que prevê a literatura de institucionalização para casos com esses atributos, os atores sociais não foram capazes de construir domínios de agência e esses temas e grupos permaneceram periféricos no funcionamento setorial dominante. As dinâmicas dessas trajetórias também foram marcadas por oscilações derivadas de limites e entraves associados ao *status quo* hermético, que funcionava de modo contraditório em relação ao PJV e ao PCV.

As dimensões da proposição analítica da institucionalização guardam aproximações importantes com as dimensões da proposição analítica do *status quo* hermético. Em relação à segunda, ambos os programas funcionavam em contradição com as lógicas de operação dominantes dos setores. Conforme análise de Rollemberg (2014) sobre o PCV que também pode ser válida para observar o PJV, o ineditismo e a inovação dos programas, apesar de positivos, colocaram desafios para a estrutura pública. Os próprios conceitos e valores estruturantes do PJV e do PCV se opõem à estrutura dominante, ainda que tenham se imposto a ela em alguns aspectos. No Juventude Viva, o programa dependia do entendimento de que as taxas de homicídio no país são explicadas por fatores de raça, classe, idade, gênero e território, o que não era compartilhado por todos os atores estatais, mesmo entre aqueles ligados ao setor de juventude e de igualdade racial, e era oposto ao entendimento dominante sobre os homicídios no setor de segurança pública. O PJV dependia também de uma transformação no funcionamento das forças de segurança pública, que operam a partir de um paradigma produtor de repressão e violações de direitos humanos. No caso do PCV, o Estado não havia atuado anteriormente em nível federal a partir de parcerias com grupos culturais relativamente pequenos e pouco institucionalizados. Essa contradição entre as características dos programas e as características dos setores explica os limites encontrados nas duas trajetórias de institucionalização e, especialmente, os entraves oriundos do *status quo* hermético.

Conforme já argumentado por autores que examinam processos de institucionalização de outras políticas, as trajetórias de políticas públicas e programas são influenciadas por fatores como os legados históricos, as capacidades estatais e as dinâmicas de funcionamento do Estado (SKOCPOL e FINEGOLD, 1982). A análise do PJV e do PCV leva a diversos argumentos que já foram elaborados na literatura, como a dependência de trajetória e os efeitos de *lock-in* (PIERSON, 2004, 2015). Nesse sentido, pode-se dizer que o *status quo* hermético gerou aprisionamentos de alternativas distintas de trajetórias setoriais como aquelas almejadas pelo

PJV e pelo PCV. Desse modo, ainda que tenham ocorrido mudanças nas pastas relacionadas ao Juventude Viva e ao Cultura Viva, essas reformas foram de caráter procedimental e, conseqüentemente, a dinâmica estrutural de funcionamento setorial permaneceu e impediu a construção de institucionalizações amplas e domínios de agência. Apesar de sua implementação, os programas permaneceram periféricos na agenda setorial e não foram vinculados a políticas setoriais centrais e com maior força institucional, como o Plano Nacional de Redução dos Homicídios no caso do PJV e o Sistema Nacional de Cultura no caso do PCV.

Os conflitos ressaltados durante os capítulos empíricos evidenciam esses desafios e ajudam a aprimorar o conhecimento sobre processos de institucionalização. Para utilizar a taxonomia proposta por Lowi (1964; 1972), as transformações possíveis nos setores foram aquelas de caráter distributivo, mas, ainda assim, foram limitadas. Quando houve tentativas de realizar transformações redistributivas, priorizando orçamentos do PJV e do PCV em detrimento de outros programas similares ou enfrentando diretamente os grupos políticos afetados pela pauta, como as forças de segurança pública, os conflitos e disputas entre atores movimentalistas e Estado resultaram na manutenção do *status quo* hermético, sem institucionalização dos interesses dos movimentos sociais e organizações envolvidas.

A despeito das inovações e da inclusão de novos atores, o Juventude Viva não alterou a lógica de funcionamento da política de segurança pública e os diálogos com esse setor foram superficiais e insuficientes. No caso do Cultura Viva, na contramão do que era almejado, não houve rompimento ou confronto direto com a tradicional política de mecenato. Nesse sentido, os conflitos e seus resultados exprimem os entraves do *status quo* hermético da segurança pública e da cultura que limitaram a institucionalização desses programas, evidenciando a partir de duas trajetórias analiticamente equivalentes uma dimensão da institucionalização relacionada aos limites impostos à atuação dos atores sociais mesmo em condições propícias. Essa dimensão não foi prevista pela literatura de institucionalização, mas foi trabalhada direta ou indiretamente em outros debates (JOBERT e MULLER, 1987; POLLITT, 2008; TOUHY, 1999; DOHLER, 1991; HALL, 1993; MAYKA, 2019; MARQUES, 2021).

As trajetórias do PJV e do PCV na cidade de São Paulo, que a princípio pareceriam um cenário propício ao desenvolvimento dos programas e aos interesses dos atores sociais envolvidos, também foram limitadas por obstáculos associados ao *status quo* das políticas e, principalmente, por entraves associados ao *status quo* hermético no caso da segurança pública e da cultura. O exame multinível da institucionalização ilustra como os conflitos, disputas, obstáculos e entraves são os mesmos no espaço — nível nacional e subnacional — e no tempo

— tendo em vista que a trajetória do PCV em nível municipal foi iniciada nove anos depois do nível nacional e, no caso do PJV, se considerado o marco do ENJUNE, essa trajetória começou seis anos depois.

Nas duas trajetórias de institucionalização, marcadas por entraves e limitações diversas, a principal inovação possível foi aquela no plano simbólico e discursivo que fez o Estado “enxergar” como movimento, conforme Szwako e Gurza Lavalle (2019). Em ambos os casos, essa institucionalização também está diretamente associada aos legados das duas agendas na sociedade e no Estado. A inovação e institucionalização simbólica possibilitada pelos programas deixou legados para os setores, embora não tenha sido capaz de transformar as características estruturais do *status quo* dessas áreas. Apesar do curto período de implementação, o Juventude Viva reverberou o debate sobre a mortalidade da juventude negra em diferentes áreas e fez com que esse grupo aparecesse pela primeira vez como categoria e público prioritário de política pública. O plano abriu portas para discussões estatais que aconteceram nos anos posteriores sobre os homicídios no Brasil, a exemplo do Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência, que foi criticado pela equipe do PJV por não levar em conta recortes raciais em suas primeiras formulações, mas em 2017 foi lançado compreendendo também uma dimensão racial. No caso do Cultura Viva, apesar da diminuição de editais de pontos de cultura em todas as esferas, a “filosofia” do programa se evidencia em outras políticas culturais implementadas nos anos seguintes e que incentivam e financiam grupos comunitários. Entre as políticas e programas que herdaram essa filosofia estão a Lei Aldir Blanc, do governo federal, o Fomento à Cultura da Periferia, do município de São Paulo, e outros programas que levam o nome e os conceitos do Cultura Viva em vários países da América Latina.

Os impactos discursivos e simbólicos dos dois programas são reconhecidos também na arena pública mais ampla. A utilização de termos como “genocídio” para falar sobre os altos índices de mortalidade da juventude negra se tornou cada vez mais comum na sociedade civil após o PJV, que no decorrer de sua institucionalização impulsionou o uso desse termo para discutir a morte física e simbólica de grupos sociais marginalizados (RAMOS, 2021). Em relação ao PCV, ainda hoje muitos grupos culturais que foram ou não vinculados ao programa continuam se nomeando como pontos de cultura. Assim, é possível dizer que os programas cumpriram uma função importante ao ampliar as discussões na arena pública sobre o problema dos homicídios da juventude negra e o entendimento do que é a cultura.

Conforme já argumentado por parte da literatura específica sobre os programas e por atores entrevistados para esta pesquisa, a institucionalização ampla do Juventude Viva e do

Cultura Viva envolveria, necessariamente, uma revisão e alteração no modo de atuação e no papel do Estado brasileiro nas políticas de segurança pública, juventude, igualdade racial e cultura. A análise realizada nesta dissertação contribui para precisar esse diagnóstico ao afirmar que a institucionalização ampla na forma de domínios de agência dos dois programas envolveria, necessariamente, reformas setoriais abrangentes no setor de segurança pública e no setor de cultura que fossem capazes de romper com o *status quo* hermético dessas pastas para possibilitar as mudanças propostas pelo PJV e pelo PCV.

Os componentes do paradigma e da configuração estrutural da política de segurança pública e da política cultural que limitaram as duas trajetórias, como o racismo e a tecnocracia, parecem estar fortemente estabelecidos nas características do Estado brasileiro de forma geral, para além dos programas e dos setores aqui observados. Essas limitações podem ser importantes para compreender outros casos de programas que, apesar de inovadores em suas áreas de atuação, são diferentes ou até mesmo incompatíveis com um *status quo* setorial hermético a mudanças e com características estruturais do Estado brasileiro.

Do ponto de vista empírico, há duas contribuições importantes permitidas pela comparação das similaridades entre as trajetórias do PJV e do PCV. A literatura empírica sobre esses processos frequentemente não se atenta às diversas ações e repertórios utilizados pelos atores sociais envolvidos, entendendo a ascensão dessas agendas a partir das oportunidades políticas “abertas” pelo Estado. Na direção contrária, esta pesquisa evidencia como a institucionalização dos dois programas foi possibilitada pelos encaixes articulados pelos atores sociais, e não por oportunidades oferecidas pelo Estado. Além disso, observar mais detalhadamente os conflitos, disputas e a construção de encaixes permite avançar em relação a análises anteriores que não observaram outras dinâmicas e articulações importantes desses processos de institucionalização, como as ações coletivas do movimento de juventude negra e da SNJ direcionadas ao Legislativo, que em geral têm sido subanalisadas nos estudos sobre o Juventude Viva, ou os entraves que continuaram limitando a atuação dos pontos de cultura mesmo após a Lei Cultura Viva.

Também pode ser destacado do ponto de vista empírico o fato de que o Juventude Viva e o Cultura Viva possuem o território como unidade central em sua operação, característica reconhecida como importante e inovadora nas avaliações dos programas. Embora nos dois casos os territórios não sejam compreendidos somente a partir de uma noção geográfica ou administrativa, parece haver uma dificuldade na implementação ao tentar incluir de fato os territórios como foco da operação de programas como esses. No Juventude Viva, apesar da

existência dos Núcleos de Articulação Territorial, evidencia-se que, ao contrário do que foi almejado, as ações não dialogavam com as especificidades territoriais e com os fatores que determinam a violência contra a juventude negra em cada local. Já no Cultura Viva, conforme aponta o relatório do GT de Redesenho: “O programa, apesar de falar de redes territoriais, não processa o problema “território” como instrumento de política. Tratar o território como parte das estratégias é um desafio” (SILVA e LABREA, 2014, p. 91). Assim, parece existir um desafio em comum nas duas trajetórias em relação à operação dos territórios no cotidiano dos programas.

A partir da observação da institucionalização do Juventude Viva e do Cultura Viva, destaca-se como apesar da ação coletiva que resultou na articulação de encaixes e inclusão de atores sociais até então com poucos recursos e acesso ao Estado, as trajetórias foram marcadas por dinâmicas não lineares ou incrementais de desenvolvimento relacionadas aos entraves impostos pelo *status quo* hermético. Observar mais atentamente essas limitações a partir de trajetórias analiticamente equivalentes ajuda a entender melhor um outro padrão de trajetória ainda subteorizado e como operam os limites e entraves oriundos dos *status quo* setorial.

4.2 Para além da institucionalização limitada: diferenças entre as trajetórias e configurações do Juventude Viva e do Cultura Viva

Apesar das duas trajetórias serem analiticamente equivalentes do ponto de vista dos limites impostos à sua institucionalização, elas também possuem diferenças que merecem atenção especial porque permitem o aprimoramento de discussões relevantes. Conforme será examinado nesta seção, os processos de institucionalização do PJV e do PCV foram caracterizados por diferenças no que se refere (i) aos atores que impulsionam inicialmente cada trajetória — o que torna o caso do PCV contraintuitivo, porque mesmo os atores estatais não foram capazes de alterar as configurações estruturais do que entendemos como *status quo* hermético do setor cultural —, (ii) ao desenho institucional, (iii) à participação dos atores movimentalistas na implementação, (iv) aos repertórios utilizados para a construção de encaixes, (v) às temporalidades, (vi) ao grau de comprometimento de autoridades do Executivo, (vii) aos distintos estatutos dos temas no debate público e (viii) às configurações institucionais de cada programa.

A mais evidente diferença entre os dois casos é o principal ator que impulsionou inicialmente cada trajetória. Embora essa variação não implique em resultados distintos em termos de trajetórias amplas ou limitadas, ela é importante para explicar outras dimensões

determinantes do funcionamento e dos resultados dos dois programas. No Juventude Viva a demanda por uma estratégia estatal que visasse a solução do problema dos homicídios da juventude negra ecoou inicialmente a partir da sociedade civil, em uma dinâmica na qual a *politics* influenciou a *policy* e a institucionalização ocorreu em um fluxo *bottom-up*, pois foi impulsionada inicialmente por atores movimentalistas. A dinâmica que ocorreu no PJV é mais frequentemente examinada nos estudos sobre institucionalização. No Cultura Viva a institucionalização ocorreu de modo *top-down*, com o impulsionamento inicial de atores estatais e, posteriormente, uma rede movimentalista surgiu a partir de incentivos estatais — a *policy* influenciou diretamente na *politics* nesse caso. Essa segunda dinâmica, embora esteja subteorizada na literatura, faz com que a institucionalização do PCV se apresente como um caso mais propício às mudanças nas características setoriais estruturais porque o próprio Estado protagonizou o impulso inicial dessa trajetória. A variação entre as duas trajetórias implicou em distintos comprometimentos dos atores estatais com os programas, tendo em vista que no PCV o Estado estava interessado em construir um programa voltado aos grupos territoriais, ou seja, houve priorização estatal dessa agenda desde o início, o que explica parte relevante das diferenças que serão elencadas a seguir.

A comparação entre os casos mostra como a diferença no comprometimento e priorização das agendas por atores do Executivo implicou em respostas distintas dos atores sociais aos entraves oriundos do *status quo* hermético. Conforme a seção anterior, em ambos os processos de institucionalização houve a presença de atores estatais comprometidos com os programas, mas o apoio de lideranças políticas variou em frequência e intensidade.

No Cultura Viva, houve presença importante de lideranças de alto escalão, principalmente no início de sua implementação, com destaque para o apoio do ministro Gil que sempre verbalizou publicamente a importância do programa. Essa é uma diferença em relação ao Juventude Viva, que apesar de ter sido caracterizado pelo papel importante desempenhado por ministros e burocratas, não contou com uma figura com a relevância política e social de Gil. Por isso, desde o início da trajetória do PJV, o movimento de juventude negra pressionou as lideranças do Executivo e posteriormente do Legislativo pelo encaminhamento e fortalecimento da agenda. No PCV, os atores movimentalistas atuaram inicialmente junto aos atores estatais na tentativa de enfrentar os entraves à institucionalização do programa. Ainda que a cultura não fosse uma das principais pastas do governo federal, como também é o caso da juventude e da igualdade racial, Gil foi central justamente por atrair maior atenção ao ministério. Além disso, segundo entrevistados desta pesquisa, as gestões do ministro e de seu

sucedor conseguiram insular o PCV de muitos questionamentos relacionados às dificuldades de implementação já evidentes nos primeiros anos. Quando uma nova equipe tomou posse no MinC após a vitória eleitoral de Dilma, fortaleceu-se o paradigma de política cultural e os empecilhos identificados na implementação do Cultura Viva passaram a ser vistos como problemas a serem combatidos.

A dinâmica *top-down* ou *bottom-up* de cada caso também influenciou diretamente nos desenhos dos dois programas. O desenho é outro fator que diferencia o PJV e o PCV e teve implicações diretas para a construção de encaixes e a implementação de ambos, evidenciando como a institucionalização de programas transversais gera maior dependência da priorização da agenda, especialmente por atores dotados de autoridade política. Os atores sociais envolvidos no PJV demandaram, desde o início, uma política intersetorial e transversal para combater os homicídios de jovens negros, em um fluxo *bottom-up* de interação com o Estado. O fato do desenho do Juventude Viva ter sido baseado na transversalidade e na intersetorialidade está relacionado, conforme o respectivo capítulo empírico, à intenção do movimento de juventude negra e à falta de capacidades, recursos e relevância política das pastas de juventude e de igualdade racial que não poderiam coordenar um plano dessa dimensão de modo centralizado. Ainda que a intersetorialidade e a transversalidade tenham inserido o debate sobre a mortalidade da juventude negra em diferentes setores, essas características, somadas à não priorização da agenda por parte das lideranças do Executivo, tornaram o desenho do PJV frágil, resultaram na diluição de responsabilidades, na dificuldade de acompanhamento e impuseram a necessidade de construção de encaixes em múltiplos setores, alguns herméticos ao tema como o MJ. A descentralização do Juventude Viva não contou com estratégias e mecanismos de indução e com financiamento, já que a adesão dos entes subnacionais não implicava no repasse de recursos do governo federal.

Já o Cultura Viva foi institucionalizado em uma dinâmica *top-down* e seu desenho foi centralizado no MinC. Embora tenham sido identificados problemas de gestão no decorrer da trajetória, essa diferença tornou a implementação do programa mais coordenada em relação àquela do PJV. Em seu desenho, a descentralização do PCV, apesar de deficitária no que diz respeito aos conceitos do programa, estava associada a políticas importantes do setor como o Mais Cultura, o PAC, o Plano Nacional e o Sistema Nacional de Cultura e tinha financiamento direto do MinC.

Embora nos dois casos exista uma arquitetura participativa que funcionou como lócus do processo de institucionalização, há diferenças em relação à inserção da arquitetura nos

programas, o que indica a necessidade de sofisticar a compreensão acerca do vínculo entre participação e institucionalização. No Cultura Viva a arquitetura participativa faz parte do desenho do programa e a maioria dos espaços foram articulados e previstos por atores estatais, com exceção da Comissão Nacional de Pontos de Cultura, que surgiu como resposta a demandas da rede movimentalista e de alguns gestores, podendo ser considerada um encaixe. Os espaços participativos mais amplos da política cultural, como as Conferências Nacionais de Cultura, que são encaixes decorrentes de interações socioestatais anteriores e reivindicações de outros atores sociais, foram de suma importância para a ampliação e fortalecimento dos interesses dos pontos de cultura. Desse modo, destaca-se a centralidade da arquitetura participativa do PCV no desenho do programa, com IPs que resultaram de interações entre pontos e Estado, e IPs que são encaixes de interações socioestatais anteriores e foram utilizadas pelo Estado para acolher as demandas dos novos atores do campo.

No Juventude Viva não há predominância da arquitetura participativa prevista pelo programa, pelo contrário, segundo interlocutores desta pesquisa, os espaços previstos em seu desenho não foram concretizados conforme era esperado. Destaca-se, nesse caso, como o movimento de juventude negra pôde utilizar espaços participativos que resultaram de encaixes construídos por outros atores movimentalistas — movimento negro e movimentos de juventude —, como os conselhos e conferências, além de espaços participativos criados pelo governo federal, como o Fórum Direitos e Cidadania, para articular novos encaixes que resultaram na formulação do programa. Embora o PJV também conte com espaços para participação previstos em seu desenho, como os Comitês Gestores e os Núcleos Territoriais, eles não funcionaram com a intensidade e a regularidade almejada.

Ambos os programas foram caracterizados pela participação dos movimentos e organizações da sociedade civil na implementação, mas o modo pelo qual esses atores participaram dessa etapa e nível de institucionalização foi distinto e se aproxima de uma cogestão no PCV, enquanto no PJV houve presença dos atores sociais da formulação à implementação de modo menos intenso e estruturado. Embora a literatura de institucionalização tenha atentado pouco aos encaixes e interações socioestatais na implementação (SANCHEZ, RODRIGUES e BRAGA, 2022), nos casos estudados o protagonismo dos grupos culturais na implementação do Cultura Viva fez com que esse programa estivesse visivelmente presente nos territórios, em contraposição ao Juventude Viva, que enfrentou dificuldades para ser identificado nos municípios. No Cultura Viva, os pontos de cultura podem ser considerados agentes implementadores que produziram a política pública nos territórios como ocorreu em

outros programas associativos (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2021). Já no Juventude Viva, a implementação dependia efetivamente das ações pactuadas com os ministérios e secretarias que compunham o programa e a participação do movimento de juventude negra e de outros movimentos sociais nessa etapa foi menos estruturada. Mesmo os Núcleos de Articulação Territorial não ocorreram com a intensidade pretendida e os articuladores regionais não necessariamente tinham vínculos movimentalistas e tiveram dificuldades para desempenhar seu trabalho.

Os repertórios utilizados pelos atores movimentalistas para a construção de encaixes também variaram consideravelmente e isso teve implicações diretas no alcance e na durabilidade dessas sedimentações institucionais. Nesse sentido, destacam-se os diversos repertórios utilizados pelos pontos de cultura no caso do PCV que resultaram em encaixes para além do Poder Executivo. Embora o movimento de juventude negra e os outros atores envolvidos no PJV tenham atuado no Legislativo, principalmente com a pressão pela aprovação do PL do fim dos autos de resistência e com as CPIs no Congresso, sua incidência se deu principalmente no Poder Executivo. Nesse processo, os atores sociais travaram diálogos importantes com o Estado, realizaram campanhas e mobilizações de rua e buscaram legitimidade no espaço internacional, denunciando a violência que vitimiza jovens negros no Brasil. Já no PCV houve uma diversificação dos repertórios mais evidente, com ações voltadas ao Legislativo quando os pontos de cultura entenderam que havia dificuldades na interlocução com o Executivo, com pressões organizadas no meio virtual, além de caravanas à Brasília. Houve também uma internacionalização do programa e de seus conceitos que pode ser entendida como um encaixe internacional e foi utilizada pelos pontos de cultura e por alguns atores estatais para aumentar a legitimidade do PCV no nível doméstico, tendo influenciado diretamente na mobilização pela aprovação da Lei Cultura Viva. Assim, essas trajetórias, especialmente a do PCV, evidenciam a importância de teorizar mais substantivamente sobre os encaixes construídos no âmbito internacional e na arena legislativa, conforme já indicado em Sanchez, Rodrigues e Braga (2022) e em Sanchez (2021).

Autores do neoinstitucionalismo histórico têm apontado como a temporalidade é central para compreender as trajetórias de políticas públicas (PIERSON, 2004; FALLETI, 2005) e, nesse caso, essa dimensão relacionada ao *timing* das duas trajetórias possui implicações importantes. Enquanto o Cultura Viva foi formulado e implementado ainda nos primeiros anos da gestão petista no governo federal, a pauta da mortalidade da juventude negra entrou para a agenda no segundo governo Lula e começou a ser efetivamente formulada apenas em 2011.

No caso do PCV, houve uma configuração propícia de fatores conjunturais, com a reinauguração do MinC, a gestão de um artista reconhecido e uma revisão crítica da política cultural que marcou a temporalidade do programa e favoreceu seu desenvolvimento. Além disso, o PCV passou por uma série de avaliações que aprimoraram, com maior ou menor intensidade, o funcionamento do programa, enquanto no PJV não houve tempo suficiente para avaliar e redesenhar a implementação. Não houve tempo sequer para uma avaliação do Juventude Viva com dados e indicadores confiáveis, tendo em vista a dispersão das informações sobre sua implementação. Ademais, quando o tema da mortalidade da juventude negra começou a avançar na arena legislativa e na esfera pública, houve o impeachment da presidenta Dilma em 2016. Embora a construção de uma iniciativa estatal de combate aos homicídios da juventude negra tenha começado em 2008, as características dessa agenda e do PJV, contraditórias em relação às características dos setores dos quais dependia para a sua implementação, determinaram a dinâmica e o *timing* de sua trajetória, fenômeno também já apontado pela literatura (POLLITT, 2008).

A continuidade e a força institucional dos dois programas são outra diferença importante e estão associadas aos encaixes que os atores sociais foram capazes de articular em ambas as trajetórias, evidenciando como encaixes são importantes para proteger os interesses movimentistas das contingências do jogo eleitoral (DOWBOR, 2019). A rede movimentista dos pontos de cultura construiu encaixes ainda mais amplos do que aqueles do movimento de juventude negra. Apesar das diferentes prioridades de gestão, o Cultura Viva e os pontos de cultura continuaram em funcionamento durante todo o período observado. Mesmo quando houve paralisação dos convênios no nível federal, havia ações voltadas à avaliação e ao redesenho do programa e os pontos vinculados aos estados e municípios continuaram executando suas atividades. Já no Juventude Viva, além das dificuldades de implementação, como o fato de que as ações dos ministérios e secretarias chegavam aos territórios sem vinculação explícita com o plano, a consistência da implementação variou consideravelmente. Isso ocorreu porque o PJV dependia fortemente de encaixes articulados em diversos setores, o que não aconteceu de forma estável e densa.

Enquanto houve uma institucionalização em lei do PCV, o PJV não contou com encaixes na regulamentação federal que garantissem a continuidade do programa. Além disso, mesmo quando os atores do movimento de juventude negra articularam encaixes em diversos setores, havia uma instabilidade dessas sedimentações, que dependiam intensamente do comprometimento dos atores estatais. Os encaixes simbólicos construídos pelos pontos de

cultura, de ampliação do entendimento de cultura, reconhecimento dos grupos culturais territoriais e disseminação dos conceitos do programa, geraram efeitos diretos em outras ações e políticas federais, subnacionais e até mesmo internacionais do setor, que passaram a incorporar a filosofia e os recortes prioritários do PCV em suas ações. Já o paradigma do PJV e o encaixe simbólico da utilização de categorias nativas dos movimentos em ações e discursos oficiais, como “mortalidade da juventude negra” e posteriormente o uso do termo “genocídio”, reproduziu-se em ações estatais de forma menos intensa e estruturada em termos de política pública. A rede movimentalista dos pontos de cultura também foi capaz de articular encaixes de tipo técnico-prático que alteraram alguns instrumentos setoriais, componente central das políticas públicas (HALL, 1993), de modo a possibilitar a continuidade do programa, o que não aconteceu no caso do PJV. Desse modo, apesar da variação e altimetria dos encaixes não fazerem diferença do ponto de vista dos entraves impostos pelo *status quo* hermético e das limitações para a construção de domínios de agência, a diferença na continuidade e na força institucional dos programas está associada aos efeitos, abrangência, durabilidade e intensidade dos encaixes e ao nível de priorização da pauta no Executivo.

Em relação às limitações, enquanto o PCV teve sua trajetória limitada por entraves relacionados ao *status quo* hermético do setor cultural, no PJV os entraves advêm do *status quo* hermético do setor de segurança pública, que não era o responsável pela coordenação do plano. Dessa forma, evidencia-se que as características estruturais dos setores podem ser impeditivas não apenas em relação ao setor de política responsável pela coordenação do programa, mas também em relação a outras pastas das quais ele dependa fortemente. No caso do PJV, as limitações encontradas para a sua institucionalização ampla e desenvolvimento também estavam relacionadas à distribuição do poder federativo no Brasil, pois além da falta de convencimento e priorização da agenda no MJ, destacou-se o fato de que a autoridade sobre a segurança pública é atribuição constitucional dos estados, não do governo federal.

Por fim, há uma diferença central entre os dois programas relacionada a todas as dimensões anteriores: a área e o tema de cada um. O tema do racismo e, mais especificamente, dos impactos do racismo nos homicídios e no modelo brasileiro de segurança pública, é muito mais sensível e difícil de ser tratado dentro das instituições estatais e da esfera pública do que o tema da cultura, ainda que se reconheça a resistência, principalmente burocrática, à implementação de uma política como o Cultura Viva. As permeabilidades das demandas do movimento de juventude negra e do movimento de pontos de cultura dentro do tecido relacional do Estado (MARQUES, 2013a) são diferentes, e, conseqüentemente, o tratamento dessas duas

matérias nas instituições estatais também é. Há, no caso do Juventude Viva, limitações relacionadas ao racismo institucionalizado no Estado e na sociedade que se exprime na dificuldade histórica do país em reconhecer e responder ao problema da mortalidade de jovens negros, grupo sob o qual recaí a maior parte dos homicídios do Brasil. Nesse sentido, essa diferença aponta para a necessidade de investigar o quanto o tipo de causa, neste caso se antirracista ou cultural, impacta sobre o tratamento governamental, sobre a resistência dos atores institucionais e sobre a permeabilidade dos atores sociais que tentam institucionalizar seus interesses na estrutura do Estado.

4.3 Síntese

A comparação das trajetórias do Plano Juventude Viva e do Programa Cultura Viva através de suas semelhanças e diferenças permite avanços em relação ao conhecimento teórico sobre processos de institucionalização. Primeiro, e conforme já enfatizado, os dois casos evidenciam que, a despeito da altimetria dos encaixes, os processos de institucionalização podem ser limitados por configurações setoriais que impõem entraves a programas distintos de suas características estruturais, melhor compreendidas através da noção de *status quo* hermético, e impedem a construção de um domínio de agência conforme seria esperado pelo debate sobre institucionalização. O caso do PJV em particular ilumina como a altimetria dos encaixes nos setores responsáveis pelo programa em questão não é suficiente para garantir ampla institucionalização e, por vezes, faz-se necessário articular encaixes em outros setores dos quais o programa depende fortemente. De modo contraintuitivo, os entraves se impõem mesmo em trajetórias cuja institucionalização parece ainda mais propícia pois é incentivada por atores estatais no comando do setor, como ocorreu no PCV.

O *status quo* de cada pasta e, especialmente o *status quo* hermético a mudanças do setor de segurança pública e do setor de cultura, é composto por dimensões relacionadas ao paradigma e estrutura da política, aos atores e interesses internos e externos ao *status quo*, aos fatores conjunturais e à arena pública. Essa estrutura setorial tem sido trabalhada por autores, em sua maioria vinculados ao neoinstitucionalismo histórico, que analisam os incentivos e constrangimentos impostos às trajetórias de determinadas políticas e programas (PIERSON, 2004, 2015; DOHLER, 1991; JOBERT e MULLER, 1987; POLLITT, 2008; TOUHY, 1999; HALL, 1993; MAYKA, 2019) e levam à constatação de que alguns programas e políticas públicas dependem de reformas setoriais abrangentes. Tais reformas envolvem necessariamente

mudanças no paradigma, nos objetivos e nos instrumentos, conforme teorizado por Hall (1993) e Mayka (2019).

O Plano Juventude Viva e o Programa Cultura Viva foram formulados e implementados e suas trajetórias de institucionalização são marcadas por diversas inovações em termos de política pública e pela inclusão de atores até então pouco presentes nos espaços institucionais. Ou seja, em ambos os casos houve avanços de relevância política e institucional, principalmente no PCV. Porém, a institucionalização dos programas foi limitada, o que consequentemente causou limitações em seus alcances e efeitos. Essas limitações e os entraves oriundos do que nomeamos como *status quo* hermético geraram fragilidades em termos de alcance territorial, força institucional, estabilidade e durabilidade da implementação no intervalo temporal observado e outros. Assim, a análise desses casos permite uma maior precisão na constatação acima apresentada ao concluir que a institucionalização ampla, com efeitos e alcances amplos de alguns programas e políticas depende de reformas setoriais abrangentes que transformem as características estruturais dos setores.

Embora a maior contribuição teórica seja relativa aos limites da institucionalização, dimensão na qual as trajetórias do PJV e do PCV são analiticamente equivalentes, as diferenças entre os casos também implicam em proposições relevantes para o desenvolvimento da abordagem de encaixes e domínios de agência. Os diferentes encaixes, alcances institucionais e continuidades de ambos os programas levam a refletir sobre quais configurações de encaixes possuem maior efetividade, ponto ainda subdesenvolvido na literatura (SANCHEZ, RODRIGUES e BRAGA, 2022), e sobre a importância de encaixes articulados no Legislativo ou em âmbito internacional para a ampliação da legitimidade doméstica dos movimentos e incremento de suas capacidades de incidência. Além disso, embora a literatura sobre institucionalização esteja inserida no neoinstitucionalismo histórico, campo que tem atribuído grande importância aos efeitos da dimensão temporal e processual nas trajetórias de políticas (FALLETI e MAHONEY, 2015), a diferença entre os programas em relação ao *timing* aponta para a necessidade de aprimorar o debate sobre a dimensão temporal dos processos de institucionalização.

Ainda que as trajetórias dos programas após 2016 estejam associadas a fatores para além daqueles observados nesta pesquisa e tenham sido marcadas por um fenômeno mais amplo de descontinuidade institucional e desinstitucionalização da participação da sociedade civil na produção de políticas públicas (TATAGIBA *et al.*, 2022), faz-se importante resumir brevemente o que ocorreu com o PJV e o PCV nos últimos anos. Esse resumo permite indicar

fatores explorados nesta análise que podem ter interferido nas duas trajetórias após o impeachment de 2016.

Em 2017 foi publicada uma Portaria Interministerial com o objetivo de reativar o Plano Juventude Viva. Essa portaria também reinstalou o Comitê Gestor Federal do plano. O Novo Plano Juventude Viva foi lançado em 2017, em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), e contava com três eixos centrais de atuação: “Gestão do Novo Plano Juventude Viva”, “Direitos e Proteção nos Territórios” e “Justiça e Segurança Cidadã para Jovens Negros”. Relançado, o programa estabeleceu uma nova meta: a redução de 15% no número de homicídios da juventude negra durante os próximos quatro anos (BRASIL, 2018). O fato de o novo plano ter sido lançado em conjunto com um organismo internacional evidencia que os atores envolvidos continuaram buscando aumentar a legitimidade do PJV a partir de diálogos internacionais. Além disso, o estabelecimento de uma meta de redução dos homicídios, fruto da avaliação dos primeiros anos de implementação, estava relacionado a uma tentativa anterior de vincular o programa ao setor de segurança pública, que continuou impondo entraves à institucionalização dessa agenda.

Em dezembro do mesmo ano foi lançado o Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência, que já vinha sendo debatido em eventos do Juventude Viva pelo menos desde 2009 e contou dessa vez com um recorte racial (BRASIL, 2018). Porém, apesar da SNJ ter almejado a efetivação do Juventude Viva enquanto política de Estado, sabe-se que o Novo Plano Juventude Viva foi abandonado pela gestão Bolsonaro, segundo relatório elaborado pela Consultoria Legislativa e pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados (TRIBOLI, 2020). Atualmente, o PJV voltou à agenda do governo federal sob a coordenação do Ministério da Igualdade Racial e foi recentemente lançado com o nome de Plano Juventude Negra Viva. De modo similar à sua primeira versão, o plano está sendo construído de forma intersetorial e com espaços destinados à participação da sociedade civil, principalmente através de caravanas que ocorreram em 2023 em todas as unidades federativas.

Em relação ao PCV, sua implementação foi ainda mais enfraquecida após 2016. Em 2018 o então presidente Jair Bolsonaro anunciou o fim do MinC, que só voltou a existir em 2023. Durante esse período, o Cultura Viva continuou sendo implementado, mas seus recursos no governo federal foram drasticamente reduzidos e a sua continuidade se tornou ainda mais dependente dos níveis subnacionais (SILVA, HUEB e MOREIRA, 2023). Segundo o último relatório de monitoramento do Plano Nacional de Cultura, apesar dos 15 mil pontos de cultura

previstos para 2020, em 2019 esse número era de 4.116, o que corresponde a 27% da meta (BRASIL, 2021).

Por outro lado, os pontos de cultura e parte dos ex-gestores do programa continuaram articulados em rede demandando o fortalecimento e, posteriormente, o retorno do Cultura Viva no governo federal. Esses atores também participaram de processos de internacionalização do programa e de diversos encontros com uma rede latino-americana composta por organizações de outros países que implementaram políticas baseadas no PCV. Destaca-se que, no âmbito nacional, alguns atores importantes na institucionalização do programa, como a deputada federal Jandira Feghali, os ex-gestores Célio Turino e Alexandre Santini e membros de pontos de cultura de todo o país participaram ativamente dos processos de formulação e reivindicação de outras leis importantes para o setor e voltadas a grupos culturais, como a Lei Aldir Blanc e a Lei Aldir Blanc 2, aprovadas respectivamente em 2020 e 2022. Além disso, muitos grupos contemplados ou não pelo PCV continuaram se identificando publicamente como pontos de cultura. Hoje existe novamente uma Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural no MinC e o Cultura Viva foi retomado. Márcia Rollemberg, que já havia sido secretária responsável pelo programa entre 2012 e 2015, assumiu a pasta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa procurou iluminar, através da análise comparada de duas trajetórias de institucionalização, como os processos de transformação de demandas e interesses de atores sociais em instituições podem, mesmo em condições altamente propícias, ser limitados por fatores relacionados às características estruturais de setores de políticas que ainda não foram devidamente identificados e trabalhados pela literatura. A comparação das trajetórias do Plano Juventude Viva e do Programa Cultura Viva permitiu a análise apurada de casos nos quais os atores sociais articularam uma diversidade de encaixes com variação vertical e horizontal, mas que não resultaram na construção de institucionalizações amplas ou domínios de agência como seria esperado pelos acúmulos do campo. Desse modo, esta pesquisa se soma aos estudos sobre institucionalização com o exame em profundidade de dois casos que trazem novos apontamentos e sofisticções ao debate.

No Brasil, o fenômeno da institucionalização de demandas de movimentos e organizações sociais e as reconhecidas experiências de pluralização da representação e inovação democrática não só resignificaram a participação como abriram possibilidades para que novos atores acessassem a institucionalidade. Esse é o caso do Plano Juventude Viva e do Programa Cultura Viva, que inseriram no centro das políticas públicas atores e pautas até então marginalizadas. Essa inserção aconteceu de modo distinto nos dois casos, tendo em vista que o Juventude Viva está relacionado a uma demanda de origem movimentalista e o Cultura Viva foi inicialmente impulsionado por atores estatais e deu origem a um novo ator coletivo.

A comparação entre as trajetórias explicitou como há uma variação no principal condutor inicial da institucionalização, fator que, de acordo com as expectativas teóricas sobre interações socioestatais, implica em capacidades distintas de incidência dos atores sociais. Essa variação foi importante nesta pesquisa ao evidenciar como, mesmo no caso de programas que variam em dimensões relevantes, quando há limites impostos por uma configuração setorial que opera de forma contraditória às demandas dos atores sociais, a institucionalização ampla de determinados programas e políticas é impossibilitada. Desse modo, as trajetórias de institucionalização do Juventude Viva e do Cultura Viva podem ser consideradas analiticamente equivalentes. Ambas evidenciam limites para a construção de sedimentações institucionais mais abrangentes associados a características estruturais dos setores de políticas públicas. Essas características implicam em conflitos e aprisionamentos de padrões que dificilmente são alterados por movimentos sociais e organizações da sociedade civil posicionadas fora do que conceituamos como *status quo* hermético. As trajetórias do PJV e do

PCV revelam a heterogeneidade do Estado e de suas interações com a sociedade civil e iluminam como em alguns casos, a institucionalização ampla só é possível se precedida por um processo de transformação setorial e reforma abrangente que reconfigure as dimensões do *status quo*.

Buscamos analisar as trajetórias do Juventude Viva e do Cultura Viva a partir de pressupostos centrais destacados pelo debate teórico, como a não dicotomia entre movimentos e Estado, a mútua constituição, a importância das capacidades e legados estatais, além da atenção especial aos encaixes que são articulados durante os processos de interação. Do ponto de vista metodológico, foi realizada uma comparação não controlada de dois casos que desviam do padrão do que seria uma institucionalização bem-sucedida de acordo com a literatura. A articulação dessas abordagens metodológicas se mostrou de grande utilidade nesta pesquisa, que não poderia ser realizada através de uma comparação controlada tendo em vista a complexidade dos casos e o fato de que a variação, no nosso estudo, enriquece a comparação. Para examinar as trajetórias, realizamos um *process tracing* com foco na reconstrução dos processos de institucionalização, sem o intuito de indicar conexões causais. As entrevistas conduzidas com atores-chave das duas trajetórias e os documentos sobre os programas forneceram evidências imprescindíveis para a construção do argumento.

Na pesquisa, evidenciaram-se os múltiplos encaixes articulados pelos atores movimentalistas e os diferentes repertórios institucionais e extrainstitucionais utilizados para isso, alguns deles ainda pouco trabalhados pela literatura de institucionalização, como a busca por diálogos internacionais para aumentar a legitimidade dos atores sociais no âmbito doméstico. Além disso, destacam-se também as diversas intersecções entre Estado e movimentos nas trajetórias do Juventude Viva e do Cultura Viva, nas quais atores movimentalistas se tornaram atores estatais e atores estatais passaram a defender agendas movimentalistas. Ambos os casos também demonstram como processos de institucionalização inovadores que propõem mudanças importantes podem ser fortemente dependentes da priorização e do comprometimento explícito de lideranças do Poder Executivo.

Os conflitos entre atores estatais e atores da sociedade civil, frequentemente analisados em outros trabalhos sobre processos de institucionalização, ganham uma nova relevância em processos como o Juventude Viva e o Cultura Viva. Isso porque em ambas as trajetórias, além de uma burocracia ativista, havia também uma burocracia que resistiu explicitamente às agendas e aos atores do PJV e do PCV na tentativa de manter o *status quo* da área, enquanto os atores sociais buscavam transformações estruturais nas configurações setoriais.

Para explicar como as trajetórias de institucionalização do Juventude Viva e do Cultura Viva desviam de expectativas da literatura, uma das contribuições teóricas centrais desta pesquisa é a vinculação entre os debates sobre institucionalização e as formulações sobre características estruturais das instituições que abordam também a mudança e a inércia institucional. A definição de *status quo* hermético e o modelo de mudança do *status quo* hermético podem auxiliar na compreensão das trajetórias de outros programas incompatíveis com as características estruturais dos setores e instituições nos quais estão situados. Na análise das duas trajetórias, a dimensão do *status quo* hermético relacionada ao paradigma e estrutura da política foi mais intensamente explorada, mas a despeito do foco nesse aspecto, a investigação de como as outras dimensões limitam a institucionalização de determinados programas pode e deve ser realizada em outros trabalhos. Procuramos também vincular o debate de institucionalização com a literatura que trata de trajetórias de políticas públicas e ilumina uma dinâmica processual que permite explorar de modo mais sofisticado os processos de transformação de demandas e interesses de atores sociais em instituições.

Além disso, ao comparar dois setores, esta pesquisa identificou outra questão ainda não trabalhada em profundidade pelo debate sobre interações socioestatais e que parece ser de suma importância: em que medida o tipo de pauta faz diferença para a institucionalização e para a capacidade de incidência dos atores sociais? As distintas permeabilidades da pauta racial e da discussão sobre cultura no Estado brasileiro e os distintos estatutos desses temas no debate público influenciaram nos limites encontrados pelos atores movimentistas nos dois casos. Essa questão também evidencia a importância de observar como as visões sobre os problemas sociais vigentes na arena pública influenciam nas discussões que ocorrem dentro do Estado com a participação da sociedade civil, a exemplo da dificuldade em formar consenso sobre o peso do fator racial nos homicídios dentro dos espaços que centralizaram a formulação do PJV.

Do ponto de vista empírico, estudar o PJV e o PCV a partir das lentes da institucionalização foi importante por possibilitar o aprimoramento das análises sobre os dois programas para além dos argumentos frequentes da literatura empírica. Nesse sentido, iluminamos como os programas resultam de articulações realizadas pelos atores movimentistas em conjunto com atores estatais e não de “oportunidades fornecidas pelo Estado” ou de “conjunturas favoráveis”, e apontamos a fragilidade de diagnósticos segundo os quais os movimentos e organizações foram cooptados durante a interação com o Estado ou tiveram suas capacidades de ação prejudicadas.

Apesar de parecerem improváveis em um primeiro momento, o Juventude Viva e o Cultura Viva foram institucionalizados e caracterizados por um amplo espaço para inovação e construção em conjunto com atores sociais. Ainda assim, a despeito dos avanços e da importância política de cada um, as pautas e atores relacionados aos dois programas permaneceram periféricos em seus respectivos setores e suas trajetórias de institucionalização podem ser consideradas limitadas. Embora não seja possível elaborar generalizações empíricas sobre esse fenômeno, o estudo dos casos do Juventude Viva e do Cultura Viva permite realizar generalizações analíticas que podem ser posteriormente aprimoradas. Esta pesquisa evidencia que, mesmo em processos de institucionalização marcados pela inovação, pela participação de atores sociais em distintos momentos e por outras características propícias ao seu desenvolvimento, as trajetórias de institucionalização são limitadas quando o estatuto da agenda política em questão não muda de posição, ou seja, quando determinada pauta permanece periférica no setor de política pública.

O trabalho encontrou questões ainda não aprofundadas pela literatura que podem e devem ser testadas e aprimoradas em outros estudos. Dessa maneira, mostra-se importante o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa sobre casos de institucionalização limitados por características estruturais que impedem a articulação de domínios de agência.

O Juventude Viva, o Cultura Viva e outros programas semelhantes que incluíram atores e pautas anteriormente marginalizados na agenda de políticas públicas recentemente retornaram ao governo federal, após terem sido descontinuados no período que sucedeu o impeachment de Dilma Rousseff em 2016. Seria importante investigar em profundidade o retorno de tais iniciativas para analisar as trajetórias de médio e longo prazo desses programas e observar se as dificuldades enfrentadas se assemelham aos limites e entraves aqui identificados. Assim, será possível construir argumentos mais consistentes e generalizáveis sobre trajetórias de institucionalização amplas ou limitadas.

Esperamos que esta pesquisa contribua para o desenvolvimento da literatura sobre interações socioestatais e instigue o debate sobre os fatores e configurações que limitam processos de institucionalização.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebeca; ALMEIDA, Débora. Participação no século XXI: o embate entre projetos políticos nas instituições participativas federais. In: ARRETCHE, Marta. MARQUES, Eduardo. FARIA, Carlos Aurélio (Org). **As Políticas da Política: Desigualdades e Inclusão nos Governos PSDB e PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.
- ABERS, Rebecca. **Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira**. Brasília: Editora UnB, 2021.
- ABERS, Rebecca; Bureaucratic Activism: Pursuing Environmentalism Inside the Brazilian State. **Latin American Politics and Society**. Vol. 61 (2), p. 21-44, 2019.
- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.
- ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo; TATAGIBA, Luciana. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova**, São Paulo, (105), p. 15-46, 2018.
- ABERS, Rebecca; TATAGIBA, Luciana. Institutional Activism: Mobilizing for Women's Health from Inside the Brazilian Bureaucracy. In: **38 Encontro Anual da Anpocs**, 2014, Caxambu. Anais... Caxambu: Anpocs, 2014.
- ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, n. 28, p. 52–84. 2011.
- ABRAMO, Helena. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. São Paulo, 5 de novembro de 2022.
- ADORNO, Sérgio. Políticas públicas de segurança e justiça penal. **Cadernos Adenauer**, v. 4, p. 9-27, 2008.
- ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Mauricio (Org.). **Cultura pela palavra: coletânea de artigos, discursos e entrevistas dos ministros da Cultura (2003-2010) Gilberto Gil e Juca Ferreira**. Rio de Janeiro: Versal, 2013.
- ALMEIDA, Carla; MARTELLI, Carla; COELHO, Rony. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira De Ciência Política**, (35), 2021.
- ALMEIDA, Ronaldo; D'ANDREA, Tiaraju; DE LUCCA, Daniel. Situações periféricas: etnografia comparada de pobreza urbanas, (82), p.109–130 São Paulo: **Novos Estudos Cebrap**, 2008.
- ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. Introdução: O Cultural e o Político nos Movimentos Sociais Latino- Americanos. In: ALVAREZ, Sônia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Org.). **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos: Novas Leituras**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000.

AMENTA, Edwin; CAREN, Neal. The Legislative, Organizational, and Beneficiary Consequences of State-Oriented Challengers. In: SNOW, David; SOULE, Sarah; KRIESI, Hanspeter (Ed.) **The Blackwell Companion to Social Movements**. Oxford: Blackwell Publishing, 2004.

AMENTA, Edwin; CAREN, Neal; FETNER, Tina; YOUNG, Michael. Challengers and States: Toward a Political Sociology of Social Movements. **Sociological Views on Political Participation in the 21st Century**, v. 10, p. 47-83. 2002.

AMENTA, Edwin; YOUNG, Michael. Democratic States and Social Movements: Theoretical Arguments and Hypotheses. **Social Problems**, v. 46, p. 153–168, 1999.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

AVRITZER, Leonardo. Instituições Participativas e Desenho Institucional: Algumas Considerações sobre a Variação da Participação no Brasil Democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p.43–64, 2008.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012.

BANASZAK, Lee A. Inside and Outside the State: Movement Insider Status, Tactics, and Public Policy Achievements. In: MEYER, David; JENNESS, Valerie; INGRAM, Helen (Ed.) **Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy, and Democracy**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2005.

BARBALHO, Alexandre. “Acho que o que eu peguei foi uma coisa meio fora do normal”: mobilização e crise na gestão Ana de Hollanda. In: CALABRE, Lia; LIMA, Deborah (Org.). **Políticas culturais: conjunturas e territorialidades**. São Paulo: Itaú Cultural, 2017.

BARBOSA, Chindalena.; SAMPAIO, Gerson; BARBOSA, Samoury (Org.). **Juventudes negras do Brasil – trajetórias e lutas**. São Paulo: Observatório de Juventudes Negras, 2012.

BEZERRA, Carla. **Ideologia e governabilidade: as políticas participativas nos governos do PT**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2020.

BEZERRA, Carla. Os sentidos da participação para o Partido dos Trabalhadores (1980-2016). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 34, n. 100, 2019.

BICHIR, Renata. Para além da “Fracassomania”: Os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, Janine.; RIBEIRO, Vanda; LOTTA, Gabriela; BONAMINO, Alice; CARVALHO, Cynthia (Org). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: Experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília: IPEA, 2020.

BICHIR, Renata; BRETTAS, Gabriela; CANATO, Pamella. Multi-level Governance in Federal Contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, 2017.

BICHIR, Renata; CANATO, Pamella. Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. In: PIRES, Roberto (Org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2019.

BICHIR, Renata; HADDAD, Ana; HOYLER, Telma; LOTTA, Gabriela; CANATO, Pamella; MARQUES, Eduardo. Early childhood in the city of São Paulo: the implementation of São Paulo Carinhosa Program in Glicério. **Cadernos de Gestão Pública**, v. 24, n. 77, 2019.

BLEE, Kathleen; TAYLOR, Verta. Semi-structured interviewing in social movement research. In: KLANDERMANS, Bert; STAGGENBORG, Suzanne (Ed.). **Methods of social movement research**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em ciências sociais. **Em Tese**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 68-80, jan. 2005.

BORGES, Larissa Amorim. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. Videoconferência, 3 de setembro de 2022.

BOSI, Lorenzo; GIUGNI Marco; UBA, Katrin. The Consequences of Social Movements: Taking Stock and Looking Forward. In: BOSI, Lorenzo; GIUGNI, Marco; UBA, Katrin (Ed.). **The Consequences of Social Movements: Policies, People and Institutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

BOVAIRD, Tony. Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services. **Public Administration Review**, v. 67, n. 5, p. 846-860, 2007.

BRASIL, CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório Final Comissão Parlamentar de Inquérito Homicídios de Jovens Negros e Pobres**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE. **Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2006.

BRASIL, CONSTITUIÇÃO (1988). **Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012**. Dispõe sobre a Instituição do Sistema Nacional de Cultura. Brasília, 2012.

BRASIL, MINISTÉRIO DA CULTURA. **Caderno de Propostas da I Conferência Nacional de Cultura**. Brasília, 2006.

BRASIL, MINISTÉRIO DA CULTURA. **Portaria nº 156, de 6 de julho de 2004**. Dispõe sobre a criação do Programa Cultura Viva. Brasília, 2004.

BRASIL, MINISTÉRIO DO TURISMO, SECRETARIA ESPECIAL DA CULTURA. **Plano Nacional de Cultura: Relatório 2019 de acompanhamento das metas**. Brasília, 2021.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE; CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE. **I Conferência Nacional de Juventude: caderno de resoluções**. Brasília, 2008.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE; CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE. **II Conferência Nacional de Juventude: caderno de resoluções**. Brasília, 2011a.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. **Plano Juventude Viva: Guia de Implementação para Estados e Municípios**. Brasília, 2014a.

BRASIL, SENADO FEDERAL. **Relatório Final Comissão Parlamentar de Inquérito do Assassinato de Jovens**. Brasília: Senado Federal, 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.018, de 22 julho de 2014**. Dispõe sobre a Lei Cultura Viva. Brasília, 2014b.

BRASIL, MINISTÉRIO DA CULTURA. **As Metas do Plano Nacional de Cultura**. Brasília, 2013.

BRASIL, MINISTÉRIO DA CULTURA. **Resultados da II Conferência Nacional de Cultura**. Brasília, 2010.

BRASIL. Portaria nº34, de 17 de abril de 2014, Institui Grupo de Trabalho - GT CULTURA VIVA. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2014c.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE; CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE. **Reflexões sobre a Política Nacional de Juventude, 2003-2010 / Conselho Nacional de Juventude**. Brasília, 2011b.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. **Juventude Viva: O Plano Juventude Viva no seu município**. Brasília, 2013.

BRASIL, SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. **Plano Juventude Viva: um levantamento histórico**. Brasília: SNJ, 2018.

CALABRE, Lia. **A Cultura no âmbito federal: leis, programas e municipalização**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2011.

CALABRE, Lia. Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: **Anais... III Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura**. Salvador: ENECULT, 2007.

CALABRE, Lia. **Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CARDOSO, Ruth. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina. **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CARLOS, Euzeneia, DOWBOR Monika; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. In: TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia. **Movimentos sociais e políticas públicas**. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

CARLOS, Euzeneia. Movimentos sociais e instituições participativas: Efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 83–98, 2015.

CARLOS, Euzeneia. Movimentos sociais e políticas públicas: consequências na Política Nacional de Direitos Humanos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 64, n. 4, p. 1-41, 2021.

CARVALHO, Vilobaldo; SILVA, Maria de Fátima. Política de Segurança Pública no Brasil: Avanços, Limites e Desafios. **Revista Katálisis**, vol. 14, n. 1, p. 59-67, 2011.

CASTRO, Mary; ABRAMOVAY, Miriam. **Quebrando mitos: juventude, participação e políticas. Perfil, percepções e recomendações dos participantes da I Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude**. Brasília: Ritla, 2009.

CATHCART, Robert. Defining social movements by their rhetorical form, **Central States Speech Journal**, v. 31, n. 4, p. 267 – 273, 1980.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean; DESLAURIERS, Jean-Pierre; GROULX, Lionel; LAPERRIÈRE, Anne; MAYER, Robert; PIRES, Álvaro (Org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2012.

CERQUEIRA, Daniel *et al.* **Atlas da Violência 2020**. Brasília: IPEA; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020.

CHEESMAN, Nick. Unbound Comparison. In: SIMMONS, Erica; SMITH, Nicholas (Ed.). **Rethinking comparison: Innovative methods for qualitative political research**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

COELHO, Vera; GURZA LAVALLE, Adrian. Os movimentos negro e indígena e a política de saúde e de HIV/Aids: institucionalização e domínio de agência. In: GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José (Org.). **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: Eduerj, 2019.

COMISSÃO NACIONAL DOS PONTOS DE CULTURA. Carta dos Pontos de Cultura. **II Fórum Nacional de Pontos de Cultura**, 2008.

CORNWALL, Andrea; COELHO, Vera. **Spaces for Change? The politics of citizen participation in new democratic arenas**. 1º ed. Londres: Zed Books, 2007.

CÔRTEZ, Soraya. Arcabouço Histórico-institucional e a Conformação de Conselhos Municipais de Políticas Públicas. **Educar em Revista**, n. 25, p. 143-174, 2005.

D'ANDREA, Tiaraju. **A Formação dos Sujeitos Periféricos: Cultura e Política na Periferia de São Paulo**. Tese (Doutorado em Sociologia), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

DAGNINO, Evelina (Ed.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DEL CLARO, Patrícia. **Possibilidades e constrangimentos na gestão participativa: um estudo de caso do programa Cultura Viva**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2013.

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

DOHLER, Marian. Policy Networks, Opportunity Structures, and Neo-Conservative Reform Strategies in Health Policy. In: MARIN, Bernd; MAYNTZ Renate (Ed.) **Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations**. Boulder, Colo: Westview, 1991.

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

DONATO, Cássia. **Plano Juventude Viva: caminhos da política de prevenção à violência contra a juventude negra no Brasil**. Secretaria-Geral da Presidência da República, Brasília, 2014.

DOWBOR, Monika. Escapando das incertezas do jogo eleitoral: a construção de encaixes e domínio de agência do Movimento Municipalista de Saúde. In: GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José (Org.). **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: Eduerj, 2019.

ENJUNE, **Relatório do 1º Encontro Nacional de Juventude Negra**. Lauro de Freitas Bahia, 2007.

EVANS, Peter. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, n. 28-29, p. 107- 157, 1993.

EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FALLETI, Tulia. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. **American Political Science Review**, v. 99, n. 3, p. 327-346, 2005.

FALLETI, Tulia. Process tracing of extensive and intensive processes. **New Political Economy**, v. 21, n. 5, 455–462, 2016.

FALLETI, Tulia; MAHONEY, James. The comparative sequential method. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Advances in comparative-historical analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

FERREIRA, Juca. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. Videoconferência, 21 de dezembro de 2022.

FERREIRA, Juca. Solenidade de transmissão de cargo. Brasília, 28 de agosto de 2008. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Mauricio (Org.). **Cultura pela palavra: coletânea de artigos, discursos e entrevistas dos ministros da Cultura (2003-2010) Gilberto Gil e Juca Ferreira**. Rio de Janeiro: Versal, 2013.

FERREIRA, Marcelo Ricardo [Marcelo das Histórias]. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. Videoconferência, 9 de março de 2023.

FÓRUM NACIONAL DE PONTOS DE CULTURA. De ponto em ponto a democracia enche o papo. **I Fórum Nacional dos Pontos de Cultura**. Texto de Abertura Teia 2007. Belo Horizonte, 2007.

FOUILLEUX, Eve. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. **Estudos sociedade e agricultura**, v. 19, n. 1, p. 88-125, 2011.

FRANÇA, Damiana de Matos Costa; FARENZENA, Nalú. As ideias e a Análise de Políticas Públicas de Educação para a População do campo: um olhar a partir da Abordagem Cognitiva. **ECCOS-Revista Científica**, n. 39, p. 131-146, 2016.

FREITAS, Felipe. Do “jovem problema” ao “sujeito de direitos”: apontamentos sobre a relação entre juventude e políticas públicas de segurança (2003-2013). In: MINGARDI, Guaracy (Org). **Política de segurança: os desafios de uma reforma**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

FREITAS, Felipe. Juventude Negra: Qual é mesmo a diferença? In: NOVAES, Regina; VENTURI, Gustavo; RIBEIRO, Eliane; PINHEIRO, Diógenes. **Agenda juventude Brasil: leituras sobre uma década de mudanças**. Rio de Janeiro: Unirio, 2016.

FREITAS, Felipe. Pelo Direito à vida segura: um estudo sobre a mobilização negra pela aprovação do Estatuto da Juventude no Congresso Nacional. **Revista Direito Práxis**, v. 10, n. 2, p. 1335–1355, 2019.

FREITAS, Felipe. Racista, ilegal e ineficaz: o modelo brasileiro de segurança pública e de policiamento ostensivo. In: SANTOS, Ana; SANTOS, Eduardo; OLIVEIRA, Nathalia. D’AVILA, Maria Clara. (Org.). **Iniciativa negra por uma nova política sobre drogas: um olhar preciso**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 50-60, 2021.

FREITAS, Felipe. **Tematizando a segurança pública no Brasil: tendências, programas e conceitos (1988 – 2007)**. Monografia – Curso de Bacharelado em Direito. Feira de Santana: Universidade Estadual de Feira de Santana, 2010.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik. (Ed.). **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**. London: Verso, 2003.

GIL, Gilberto. Pronunciamento na Comissão de Educação, Cultura e Desporto – Câmara dos Deputados. Brasília, 14 de maio de 2003. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Mauricio (Org.). **Cultura pela palavra: coletânea de artigos, discursos e entrevistas dos ministros da Cultura (2003-2010) Gilberto Gil e Juca Ferreira**. Rio de Janeiro: Versal, 2013.

GIL, Gilberto. Solenidade de transmissão de cargo. Brasília, 2 de janeiro de 2003. In: ALMEIDA, Armando; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Mauricio (Org.). **Cultura pela palavra: coletânea de artigos, discursos e entrevistas dos ministros da Cultura (2003-2010) Gilberto Gil e Juca Ferreira**. Rio de Janeiro: Versal, 2013.

GIUGNI, Marco. Was it worth the effort? The outcomes and consequences of social movements. **Annual Review of Sociology**, v. 24, p. 371–393, 1998.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, p. 47, p. 333–361, 2011.

GOMES, Sandra; MOURA, Joana; ALVES, Jenair. O Movimento Social Negro na Formação da Agenda Governamental: um estudo de caso do Plano Juventude Viva. **Cad. CRH**, v. 32, n. 87, p. 623–640 2019.

GONZALEZ, Lélia. O movimento negro na última década. In: GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos. **Lugar de negro**. Rio de Janeiro: Zahar, 2022 [1982].

GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo-afro-latino-americano: ensaios, intervenções e diálogos**. In: RIOS, Flávia; LIMA, Márcia (Org.). Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

GRISA, Catia. As políticas públicas como dispositivos de autoreferencialidade e autoreflexividade das sociedades modernas: contribuições da abordagem de Pierre Muller. In: LIMA, Luciana e SCHABBACH, Letícia (Org.). **Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020.

GUIMARÃES, Ângela. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. Videoconferência, 7 de abril de 2023.

GUIMARÃES, Ângela. Uma década de políticas de igualdade racial e juventude, para onde caminhamos? In: BARBOSA, Chindalena.; SAMPAIO, Gerson; BARBOSA, Samoury (Org.). **Juventudes negras do Brasil – trajetórias e lutas**. São Paulo: Observatório de Juventudes Negras, 2012.

GURZA LAVALLE, Adrian; BARONE, Leonardo. Conselhos, associações e desigualdade. In ARRETCHE, Marta (Org.), **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp/ CEM, 2015.

GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José (Org.). **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: Eduerj, 2019.

GURZA LAVALLE, Adrian; ISUNZA, Ernesto. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. **Lua Nova**, v. 84, p. 95-140, 2011.

GURZA LAVALLE, Adrian; ISUNZA, Ernesto. O que quer dizer participação aqui e hoje?... E outrora e alhures. In: TATAGIBA, Luciana; ALMEIDA, Débora; GURZA LAVALLE, Adrian; KUNRATH, Marcelo (Org.). **Participação, ativismos e desdemocratização - legados, destruição e resistências**. Porto Alegre: Zouk, 2022.

HALL, Peter. Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, p. 275-296. 1993.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p.193-223, 2003.

HORNHARDT, Amanda. Quem mais participa, mais conquista. O desafio de “ser movimento” e atuar na execução de programas habitacionais. In: TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia (Org.). **Movimentos sociais e políticas públicas**. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

HTUN, Mala; JENSENIUS, Francesca. Comparative Analysis for Theory Development. In: SIMMONS, Erica.; SMITH, Nicholas (Org.). **Rethinking comparison: Innovative methods for qualitative political research**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

IBGE. **Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2007-2018**. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/cultura-recreacao-e-esporte/9388-indicadores-culturais.html?=&t=o-que-e>> Acesso em: 17 nov. 2021.

ISUNZA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrian. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Novos Estudos Cebrap**, n. 92, p. 105–121, 2012.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais: conceitos e referências de quem a realiza. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 25, n. 58, p. 22-42, 2014.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'État en Action: politiques publiques et corporatismes**. Paris: PUF, 1987.

KECK, Margaret e SIKKINK, Kathryn. **Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Ithaca: Cornell University, 1998.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. New York: Longman, 1995.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

LABREA, Valéria; RANGEL, Antonia; DOUNIS, Sumaya. Seminário internacional do Programa Cultura Viva: a tradução intercultural como metodologia. In: BRASIL, **Seminário Internacional do Programa Cultura Viva; novos mapas conceituais**. Brasília, DF: SCC/MinC/PNUD, 2010.

LASSANCE, Antonio. O Que é uma Política e o Que é um Programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. In: BARBOSA, Sheila; COUTO, Leandro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, nº 27. Brasília: IPEA, março de 2021.

LIMA, Márcia. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. **Novos estudos Cebrap**, (87), p. 77–95, 2010.

LIMA, Márcia. O uso da entrevista na pesquisa empírica. In: **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo**. São Paulo: Sesc São Paulo/CEBRAP, 2016.

LIMA, Renato; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**, v. 12, p. 49-85, 2016.

LONGHURST, Robyn. Semi-structured Interviews and Focus Groups. In: CLIFFORD, Nicholas; FRENCH, Shaun; VALENTINE, Gill. **Key Methods in Geography**. London: SAGE Publications, 2003.

LOTTA, Gabriela. **Redes e parcerias em políticas sociais: Novos arranjos institucionais de coprodução de serviços nos municípios brasileiros**. Brasília, DF: Enap, 2017.

LOWI, Theodore. American business, public policy, case studies and political theory. **World Politics**, v. 16, p. 677-715, 1964.

LOWI, Theodore. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**. v. 32, p. 298-310, 1972.

LÜCHMANN, Lígia; BORBA, Julian. Participação, desigualdades e novas institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 44, p. 58-68, 2008.

MACEDO, Severine. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. Videoconferência, 19 de novembro de 2022.

MACHIAVELI, Fernanda. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. Videoconferência, 29 de junho de 2022.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen; **Explaining Institutional Change: ambiguity, agency and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARÇAL, Gil. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. Videoconferência, 16 de setembro de 2022.

MARQUES, Eduardo (Org.). **A metrópole de São Paulo no século XXI: espaços, heterogeneidades e desigualdades na metrópole**. São Paulo: Editora Unesp/CEM, 2015.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos (Org.) **A Política Pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp/CEM, 2013a.

MARQUES, Eduardo. Continuity and change of urban policies in São Paulo: resilience, latency, and reanimation. **Urban Affairs Review**, v. 59, n. 2, p. 337-371, 2021.

MARQUES, Eduardo. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, p. 8-35, 2013b.

MARQUES, Eduardo. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. In: **BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais**, n. 43, p. 67-102, 1997.

MARQUES, Eduardo. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 15-41, 2006.

MARTELLI, Carla; ALMEIDA, Carla; COELHO, Rony. Mudanças recentes nos papéis das Instituições Participativas nas Políticas Públicas. In: TATAGIBA, Luciana; ALMEIDA, Débora; GURZA LAVALLE, Adrian; KUNRATH, Marcelo (Org.). **Participação, ativismos e desdemocratização - legados, destruição e resistências**. Porto Alegre: Zouk, 2022.

MARTELLI, Carla; ALMEIDA, Carla; LÜCHMANN, Lígia. The Meanings of Representation and Political Inclusion in the Conferences of Public Policies in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, v. 13, n. 1, 2019.

MARTELLI, Carla; TONELLA, Celene; COELHO, Rony. Estrutura institucional e arquitetura participativa em setores de políticas públicas. **Revista Política & Sociedade**, v. 20, n. 48, p. 257-299, 2021.

MAURIZ, Adriano Paes. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. Videoconferência, 25 de maio de 2022.

MAXIMO, Gilson. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. Videoconferência, 9 de novembro de 2022.

MAYKA, Lindsay. **Building participatory institutions in Latin America: reform coalitions and institutional change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. **Dynamics of contention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MEDEIROS, Anny K. **Políticas públicas e organizações culturais: o caso do programa Cultura Viva**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

MEDEIROS, Anny Karine; ALVES, Mario; FARAH, Marta. Programa Cultura Viva e o campo organizacional da cultura: Análise de políticas públicas pela perspectiva institucionalista. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1215–1235, 2015.

MEDEIROS, Anny Karine; FARAH, Marta. Implementação e reformulação de políticas públicas: o caso do Programa Cultura Viva. **Revista do Serviço Público**, v. 65, p. 7-24, 2014.

MEDINA, Gabriel. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. São Paulo, 18 de dezembro de 2022.

MEIRA, Márcio. Gestão cultural no Brasil: uma leitura do processo de construção democrática. In: RUBIM, Albino (Org). **Política cultural e gestão democrática no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

MENDONÇA, Patrícia; MEDEIROS, Anny; ARAÚJO, Edgilson. Modelos para parcerias entre governos e organizações da sociedade civil: análise comparativa de políticas de AIDS, assistência social e cultura no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 5, p. 802-820, 2019.

MENICUCCI, Telma. **Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória** (Tese de Doutorado em Ciências Humanas). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

MINAYO, Maria Cecília. **O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec/Abrasco, 1996.

MIRAFTAB, Farank. Invited and invented spaces of participation: Neoliberal citizenship and feminists' expanded notion of politics. **Wagadu**, v. 1, p. 1-7, 2004.

MITRE, Maya; DOIMO, Ana Maria; MAIA, Rousiley. Movimentos Sociais, Internet e novos espaços públicos: o caso DHnet. **Comunicação e Política**, X (1), p. 62-92, 2003.

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

MORAIS, Marcelo. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. Videoconferência, 2 de março de 2023.

MULLER, Pierre. **La société de l'efficacité globale**. Paris: Presses universitaires de France, 2015.

NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2016.

OADQ, Honerê. ENJUNE: Encontro Nacional de Juventude Negra In: BARBOSA, Chindalena; SAMPAIO, Gerson; BARBOSA, Samoury (Org). **Juventudes negras do Brasil – trajetórias e lutas**. São Paulo: Observatório de Juventudes Negras, 2012.

OLIVEIRA, Gleise. **Institucionalidade Cultural: o Programa Cultura Viva da criação até a lei nº13018/2014**. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade). Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio**, Art. II. Aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948.

OSBORNE, Stephen; RADNOR, Zoe; STROKOSCH, Kirsty. Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? **Public Management Review**, 18:5, p. 639-653, 2016.

PALMARES, Marcelo. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. Videoconferência, 3 de junho de 2022.

PAPA, Fernanda. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. Videoconferência, 1 de julho de 2022.

PAPA, Fernanda; MONAGREDA, Johanna; ROSA, Jozeli; BORGES, Larissa. Forito Negro: Uma experiência de encontro, formação e articulação da juventude negra brasileira na América Latina. In: BARBOSA, Chindalena; SAMPAIO, Gerson; BARBOSA, Samoury (Org.). **Juventudes negras do Brasil – trajetórias e lutas**. São Paulo: Observatório de Juventudes Negras, 2012.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **A Imaginação a Serviço do Brasil**, 2002.

PEDROSO, Júlio; MARTINS, Carlos. Pontos de Cultura enquanto movimento social: uma pesquisa netnográfica. **E-Compós**, v. 16, n. 2, 2013.

PEREIRA, Juliano. Resistência: considerações sobre a trajetória política de jovens negros no século XXI. In: **Encontros e Desencontros Anais do Primeiro Colóquio Internacional Culturas Jovens Afro-Brasil América**. São Paulo, 2012.

PIERSON, Paul. **Dismantling the welfare State? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

PIERSON, Paul. **Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis**. New Jersey, Princeton University Press, pp. 1-78, 2004.

PIERSON, Paul. Retornos crescentes, dependência da trajetória (path dependence) e o estudo da política. **Idéias – Revista IFCH Unicamp**, v. 6, n. 2, p. 335-392, 2015.

POCHMANN, Marcio; FERREIRA, Juca. Apresentação. In: SILVA, Frederico; ARAÚJO, Herton (Org.). **Cultura viva: avaliação do Programa Arte Educação e Cidadania**. Brasília: IPEA, 2010.

POLLITT, Christopher. **Time, Policy, Management: Governing with the Past**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

PORTO, Marta. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. Videoconferência, 20 de outubro de 2022.

POUPART, Jean. A Entrevista de Tipo Qualitativo: Considerações Epistemológicas, Teóricas e Metodológicas. In: POUPART, Jean. et al. (Eds.). **A Pesquisa Qualitativa: Enfoques Epistemológicos e Metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

PRECIOSO, Vinicius. **A implementação do Plano Juventude Viva no Município de São Paulo**. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, CASA CIVIL. **Mensagem nº 214, de 22 de julho de 2014**. Dispõe sobre os vetos ao Projeto de Lei que a Política Nacional de Cultura Viva.

PRESTES, João Luiz. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. Videoconferência, 14 de fevereiro de 2023.

RAMOS, Paulo César. **Contrariando a estatística: a tematização dos homicídios pelos jovens negros no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014.

RAMOS, Paulo César. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. São Paulo, 28 de setembro de 2022.

RAMOS, Paulo César. **Gramática negra contra a violência de Estado: da discriminação racial ao genocídio negro (1978-2018)**. Tese (Doutorado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2021.

RICH, Jessica. **Ativismo patrocinado pelo Estado: burocratas e movimentos sociais no Brasil democrático**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021.

RIOS, Flavia. Antirracismo, movimentos sociais e Estado. In: GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; e SZWAKO, José (Org.). **Movimentos sociais e Institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. 1ed. Rio de Janeiro: Eduerj, 2019.

RIOS, Flavia. Cycles of democracy and the racial issue in Brazil (1978–2019). In: BIANCHI, Bernardo; CHALOUB, Jorge; RANGEL, Patricia; WOLF, Frieder (Org.) **Democracy and Brazil: Collapse and Regression**. New York: Routledge, 2021.

ROCHA, Lula. Juventude negra frente ao processo de genocídio do povo negro brasileiro. In: BARBOSA, Chindalena; SAMPAIO, Gerson; BARBOSA, Samoury (Org.). **Juventudes negras do Brasil – trajetórias e lutas**. São Paulo: Observatório de Juventudes Negras, 2012.

ROCHA, Renata; OLIVEIRA, Gleise; BARBALHO, Alexandre. Entrevista com Ana de Hollanda. **Políticas Culturais Em Revista**, v. 10, n. 1, p. 324–371, 2017.

ROCHA, Sophia. Programa Cultura Viva: trajetória e desafios de uma nova política cultural. In: **VI Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura**. Salvador: ENECULT, 2010.

RODRIGUES, Luiz Augusto; RODRIGUES, Alexandre. Cultura Viva: novos atores na cena política brasileira. In: **Políticas Culturais em Revista**, v 2, n. 7, p. 84-102, 2017.

ROGERS, Everett. **Diffusion of Innovations**. New York: Free Press, 1962.

ROLLEMBERG, Márcia. **Apresentação da equipe da Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural**. Secretaria de Cidadania Cultural. Brasília, 2012.

ROLLEMBERG, Márcia. Cidadania e diversidade cultural com participação social. **V Seminário Internacional – Políticas Culturais**. Fundação Casa de Rui Barbosa, 2014.

ROLLEMBERG, Márcia. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. Videoconferência, 20 de dezembro de 2022.

ROMÃO, Wagner. Relação entre Estado e movimentos sociais sob o lulismo. In: TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia. **Movimentos sociais e políticas públicas**. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

ROSA, Thaís Roncon. Favelas, periferias: uma reflexão sobre conceitos e dicotomias. In: **32º Encontro da Anpocs**. Caxambu: Anpocs, 2009.

RUBIM, Antonio. Políticas Culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios. In: RUBIM, Antonio; BARBALHO, Alexandre (Org.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

RUBIM, Antonio. **Políticas Culturais no Governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010.

RUBIM, Antonio. Políticas culturais no primeiro governo Dilma: patamar rebaixado. In: RUBIM, Antonio; BARBALHO, Alexandre; CALABRE, Lia (Ed.). **Políticas Culturais no Governo Dilma**. Salvador: EDUFBA, 2015.

SABATIER, Paul. The Advocacy Coalition Framework: revisions and relevance for Europe. **Journal of European Policy**, v. 51, p. 98-130, 1998.

SABATIER, Paul. Top-down and bottom-up approaches to implementation research. In: HILL, Michael (Ed.). **The policy process: a reader**. New York; London: Harvester/ Wheatsheaf, 1993.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1ª edição 1988.

SAMPAIO, Gabriel. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. Videoconferência, 17 de dezembro de 2022.

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

SANCHEZ, Beatriz; RODRIGUES, Fernando; Braga, Victoria. Falando de institucionalização e movimentos sociais: usos, vantagens e limites da abordagem de encaixes institucionais e domínios de agência, entrevistas concedidas por Adrian Gurza Lavalle, Euzeneia Carlos, José Szwako e Monika Dowbor. **Revista Política e Sociedade**, v. 21, n. 51, p. 270-296, 2022.

SANTINI, Alexandre. **Cultura Viva Comunitária: políticas culturais no Brasil e na América Latina**. Rio de Janeiro: ANF Produções, 2017.

SANTINI, Alexandre. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. Videoconferência, 8 de abril de 2023.

SANTOS, Jaqueline. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. São Paulo, 3 de maio de 2022.

SANTOS, Jaqueline; MORAIS, Danilo; BORGES Juliana; CARDOSO, Danilo. **Reexistir: apontamentos da articulação entre cultura e política de periferias**. Fundação Perseu Abramo: São Paulo, 2018.

SCHLOZMAN, Kay; VERBA, Sidney; BRADY E. Henry. **The unheavenly chorus: unequal political voice and the broken promise American democracy**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2012.

SCOTT, James. **Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed**. New Haven/Londres: Yale University Press, 1999.

SEAWRIGHT, Jason. Why Cross-Case Qualitative Causal Inference Is Weak, and Why We Should Still Compare. In: SIMMONS, Erica; SMITH, Nicholas (Org.). **Rethinking comparison: Innovative methods for qualitative political research**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

SEAWRIGHT, Jason; GERRING, John. Case Selection Techniques in Case Study Research. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 2, 294–308, 2008.

SELLERS, Jeffery; LIDSTROM, Anders; BAE, Yooil; **Multilevel Democracy: How Local Institutions and Civil Society Shape the Modern State**. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

SEVERO, Mirlene. **Os movimentos sociais de juventude e os direitos dos jovens no Brasil**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, 2006.

SILVA, Claudio Aparecido. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. São Paulo, 10 de dezembro de 2022.

SILVA, Frederico; ARAÚJO, Herton. **Cultura viva: avaliação do Programa Arte Educação e Cidadania**. Brasília: IPEA, 2010.

SILVA, Frederico. Os sentidos do sem sentido: lembranças do “Redesenho”. In: CALABRE, Lia.; LIMA, Deborah (Ed.). **POLÍTICAS CULTURAIS: Conjunturas e Territorialidades**. São Paulo: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2017.

SILVA, Frederico; HUEB, Hylin; MOREIRA, Raquel. O desmonte das políticas culturais federais. In: GOMIDE, Alexandre; SILVA, Michelle; LEOPOLDI, Maria (Ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023.

SILVA, Frederico; LABREA, Valéria. **Linhas Gerais de um Planejamento Participativo para o Programa Cultura Viva**. Brasília: IPEA, 2014.

SIMMONS, Erica; SMITH, Nicholas. **Rethinking comparison: Innovative methods for qualitative political research**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

SIMONS, Hebert. On the rhetoric of social movements, historical movements, and 'top-down' movements: A commentary. **Communication Studies**, v. 42, n. 1, p. 94-101, 1991.

SINIMBU, Artur. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. Videoconferência, 27 de março de 2023.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). **Bringing the State Back In**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, Theda. **Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.

SKOCPOL, Theda; FINEGOLD, Kenneth. State capacity and economic intervention in the early New Deal. **Political science quarterly**, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SOARES, Gláucio; BORGES, Doriam. A cor das mortes no Brasil. **Ciência Hoje**, v. 36, n. 209, p. 26-31, 2004.

SOARES, Tião. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. Videoconferência, 6 de junho de 2022.

SOTTILI, Rogério. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. São Paulo, 7 de dezembro de 2022.

SOUZA, Ana Beatriz. **Desafios e metas para a implementação do Programa Cultura Viva no âmbito do Município de São Paulo**. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2014.

STACHEIRA, Claudio; MOURA, Leides. A Política das Políticas Públicas: uma análise preliminar sobre a gênese do Plano Juventude Viva como agenda para enfrentar a violência letal contra jovens negros no Brasil. In: **Anais do XX Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Belo Horizonte, 2016.

SZWAKO, José; GURZA LAVALLE, Adrian. Seeing Like a Social Movement: Institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. **Novos estudos Cebrap**, v. 38, n. 2, p. 411-434, 2019.

TATAGIBA, Luciana; ALMEIDA, Débora.; GURZA LAVALLE, Adrian; KUNRATH, Marcelo (Org.). **Participação, ativismos e desdemocratização - legados, destruição e resistências**. Porto Alegre: Zouk, 2022.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia. Movimentos sociais e políticas públicas no ciclo dos governos petistas: a controversa novidade dos programas associativos. In: TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia (Org.). **Movimentos sociais e políticas públicas**. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

TEIXEIRA, Ana; SOUZA, Clóvis; LIMA, Paula. **Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais**. Texto para Discussão, n. 1735. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

TELLES, Vera da Silva. Debates: a cidade como questão. In: TELLES, Vera; CABANES, Robert (Org.) **Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2006.

TILLY, Charles; TARROW, Sidney. **Contentious Politics**. Boulder: Paradigm Publishers, 2007.

TOUHY, Caroline. **Accidental Logics: The Dynamics of Change in the Health Care Arena in the United States, Britain and Canada**. New York/Oxford: Oxford University Press, 1999.

TRAMPUSCH, Christine; PALIER Bruno. Between X and Y: How Process Tracing Contributes to Opening the Black Box of Causality. **New Political Economy**, v. 21, n.5, p. 437–454, 2016.

TRIBOLI, Pierre. Relatório aponta corte em verbas federais para combate ao racismo. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 20 de novembro de 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/709406-relatorio-aponta-corte-em-verbas-federais-para-combate-ao-racismo/>>. Acesso em: 5 de jul. 2021

TURINO, Célio. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. Videoconferência, 19 de agosto de 2022.

TURINO, Célio. **Ponto de Cultura: O Brasil de Baixo para Cima**. São Paulo: Editora Anita Garibaldi, 2009.

VALENTIM, Aldo; STOICOV, Carla; PRECIOSO, Vinicius. **Juventude Viva: Proposta de indicadores de avaliação de resultados para medir a efetividade da política pública**. Dissertação (Mestrado), Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2014.

VARJÃO, Suzana. SUCESSÃO: Aplausos e emoção no Ministério da Cultura. **Fundação Cultural Palmares**, Brasília, 10 de janeiro de 2011. Disponível em: <<https://www.palmares.gov.br/?p=5134>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

VENTURA, Teresa. Cultura Viva: Encantamento e Mobilização por Direitos Culturais. **Políticas Culturais em Revista**, v. 2, n.7, p. 63-83, 2014.

VERBA, Sidney; SCHLOZMAN, Kay; BRADY E. Henry. **Voice and Equality—Civic voluntarism in American politics**. London: Cambridge University Press, 1995.

VICK, Fernanda; GURZA LAVALLE, Adrian. É a política... A efetividade das conferências e seus mecanismos causais. **Opinião Pública**, Campinas, SP, v. 26, n. 3, p. 556–586, 2021.

VINICIUS, Thiago. Entrevista concedida a Victoria Lustosa Braga. São Paulo, 17 de fevereiro de 2023.

WASELFISZ, Julio. **Mapa da violência 2011: os jovens do Brasil**. São Paulo: Instituto Sangari & Ministério da Justiça, 2011.

WASELFISZ, Julio. **Mapa da violência 2012: a cor dos homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: Cebela: Flacso; Brasília: SEPP/PR, 2012.

WASELFISZ, Julio. **Mapa da violência 2013: homicídios e juventudes no Brasil**. Brasília, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2013.

ANEXO A – Lista de entrevistados do Plano Juventude Viva

Nome	Papel no processo
1. Ângela Guimarães Entrevista realizada em 07/04/2023	Do movimento de juventude negra; coordenou o GT de juventude negra no Conjuve e foi presidente do Conjuve (2012/2013); foi Secretária Adjunta da SNJ (2011-2016).
2. Artur Sinimbu Entrevista realizada em 27/03/2023	Assessor técnico da SEPIIR (2011-2015), coordenou o Plano pela SEPIIR até 2012, foi responsável pelo módulo Juventude Viva do Sistema de Monitoramento das Políticas de Promoção da Igualdade Racial; foi membro do Comitê Gestor Federal Juventude Viva.
3. Claudio Silva Entrevista realizada em 10/12/2022	Coordenador de Juventude da Secretaria de Direitos Humanos da Prefeitura de São Paulo (2015-2016); esteve presente em reuniões voltadas à participação da sociedade civil no Plano; foi militante do movimento de juventude negra, do hip-hop e do PT.
4. Fernanda Machiaveli Entrevista realizada em 29/06/2022	Assessora da Secretaria-Executiva da SGPR (2013-2014); Chefe de Gabinete da SGPR (2013-2014); foi uma das responsáveis pela formulação do Plano; atuou no Fórum Direitos e Cidadania em 2012; foi membra do Comitê Gestor Federal Juventude Viva.
5. Fernanda Papa Entrevista realizada em 01/07/2022	Diretora de projetos na Friedrich-Ebert-Stiftung (2000-2012); Coordenadora do Juventude Viva pela SNJ (2012-2015).
6. Gabriel Medina Entrevista realizada em 18/12/2022	Coordenador de Juventude da Secretaria de Direitos Humanos de São Paulo (2013-2014); Secretário Nacional de Juventude (2015-2016); foi conselheiro e presidente do Conjuve (2011-2012) e militante do movimento de juventude.
7. Gabriel Sampaio Entrevista realizada em 17/12/2022	Diretor de Elaboração Normativa da Secretaria de Assuntos Legislativos do MJ (2011-2014); Secretário de Assuntos Legislativos do MJ (2014-2016).

8.	Helena Abramo Entrevista realizada em 05/11/2022	Especialista em juventude; conselheira do Conjuve (2005-2007); Coordenadora-geral de Políticas Setoriais da SNJ (2011-2016).
9.	Jaqueline Santos Entrevista realizada em 03/05/2022	Participou ativamente da construção do ENJUNE; coordenadora do Fórum Paulista de Juventude Negra; militante do movimento hip-hop e do PT.
10.	Larissa Amorim Borges Entrevista realizada em 03/09/2022	Participou ativamente da construção do ENJUNE; Coordenadora Nacional de Articulação do Plano pela SNJ (2013-2015); Coordenadora nacional do Juventude Viva pela SEPPIR (2015-2015); militante do movimento de juventude negra.
11.	Marcelo Moraes Entrevista realizada em 02/03/2023	Articulador territorial do distrito de Itaquera, contratado pela Prefeitura de São Paulo (2014-2015); foi conselheiro do Conjuve (2014-2015); participou do monitoramento do PJV em nível nacional.
12.	Paulo Ramos Entrevista realizada em 28/09/2022	Consultor do Conjuve (2009-2010); Assessor técnico da SEPPIR (2010-2011); articulador do Juventude Viva pela Fundação Oswaldo Cruz (2013-2014); estudioso do Plano; militante do PT.
13.	Rogério Sottili Entrevista realizada em 07/12/2022	Secretário Executivo da SGPR (2011-2012); Secretário de Direitos Humanos e Cidadania do município de São Paulo (2013-2015).
14.	Severine Macedo Entrevista realizada em 19/11/2022	Membra do Conjuve (2005-2009); Secretária Nacional de Juventude (2011-2014); Secretária Nacional da Juventude do PT (2008-2010).
15.	Thiago Vinicius Entrevista realizada em 17/02/2023	Fundador e gestor da Agência Solano Trindade, uma das organizações da sociedade civil envolvidas na implementação do Plano; acompanhou o PJV em nível nacional e municipal.

ANEXO B – Lista de entrevistados do Programa Cultura Viva

Nome	Papel no processo
1. Adriano Paes Mauriz Entrevista realizada em 25/05/2022	Membro e fundador do Instituto Pombas Urbanas (Ponto de Cultura); representante dos pontos de cultura do Estado de São Paulo na Comissão Nacional dos Pontos de Cultura (2010-2011).
2. Alexandre Santini Entrevista realizada em 08/04/2023	Membro do Instituto Tá na Rua Para as Artes, Educação e Cidadania (Ponto de Cultura); assessor parlamentar da Deputada Federal Jandira Feghali (2011/2012); Diretor de Cidadania e Diversidade Cultural no MinC (2015/2016).
3. Célio Turino Entrevista realizada em 19/08/2022	Idealizador do Cultura Viva e Secretário de Cidadania Cultural no MinC (2004-2010).
4. Gil Marçal Entrevista realizada em 16/09/2022	Coordenador do Núcleo de Cidadania Cultural, da Secretaria Municipal de Cultura de São Paulo (2013-2016).
5. Gilson Maximo Entrevista realizada em 09/11/2022	Gestor do Matakiterani Associação Cultural (Ponto de Cultura); representante de Santa Catarina na Comissão Nacional dos Pontos de Cultura; representante da Região Sul no processo de Redesenho (2012).
6. João Luiz Prestes Entrevista realizada em 14/02/2023	Coordenador da Rede de Pontos de Cultura de Goiás (2011-2014); representante do Centro-Oeste na Comissão Nacional de Gestoras e Gestores da Política Nacional de Cultura Viva; acompanhou o processo de Redesenho.
7. Juca Ferreira Entrevista realizada em 21/12/2022	Secretário-Executivo do Ministério da Cultura (2003-2008); Secretário Municipal de Cultura de São Paulo (2013-2015); Ministro da Cultura (2008-2010 e 2015-2016).

8.	Marcelo Palmares Entrevista realizada em 03/06/2022	Membro e fundador do Instituto Pombas Urbanas (Ponto de Cultura), que foi contemplado por editais nacionais, estaduais e municipais do PCV.
9.	Marcelo Ricardo Ferreira (Marcelo das Histórias) Entrevista realizada em 09/03/2023	Fundador do Ponto de Cultura NINA e do Pontão de Cultura Areté (SP); acompanhou ativamente a tramitação da Lei Cultura Viva.
10.	Márcia Rollemberg Entrevista realizada em 20/12/2022	Secretária de Cidadania e Diversidade Cultural do MinC (2011-2015).
11.	Marta Porto Entrevista realizada em 20/10/2022	Secretária de Cidadania e Diversidade Cultural do MinC (2011).
12.	Tião Soares Entrevista realizada em 06/06/2022	Militante do movimento cultural e do PT.

ANEXO C – Roteiro de entrevista do Plano Juventude Viva

1. Você poderia se apresentar, contando um pouco sobre a sua trajetória no movimento social e/ou estrutura partidária, e também mais especificamente sobre sua relação com o Plano Juventude Viva?
2. A maior mortalidade da população negra e mais especificamente da juventude negra sempre foi um problema, principalmente com os aumentos dessas taxas no início do século XXI. O que você acha que foi preciso para que esse problema fosse reconhecido e de fato entrasse na agenda institucional?
3. Como você acredita que o projeto político do PT se relaciona com a criação dessa política?
4. Você acredita que atores e pressões internacionais como a ONU, a UNESCO, ou as repercussões da Conferência de Durban, por exemplo, influenciaram na entrada do tema na agenda de políticas públicas?
5. Existe algum outro fator relevante que na sua opinião tenha contribuído para o surgimento do Plano Juventude Viva?
6. Como se formou o movimento da juventude negra?
7. Qual você enxerga que tenha sido o papel do movimento de juventude negra no surgimento do Plano? Como e quando começou a relação do movimento com o Estado, e como essa relação acabou por desencadear no Plano Juventude Viva?
8. Em 2011 a política já estava sendo discutida havia três anos no âmbito institucional, pelo menos desde a I CNJ. O que você acha que influenciou na priorização do tema dentro do Fórum Direitos e Cidadania nesse ano?
9. Um dos eixos e princípios centrais do Plano é a participação e protagonismo da juventude negra. Esse protagonismo ocorreu de fato? Como você enxerga os espaços para o movimento nos ambientes institucionais como o CONJUVE ou o FDC?
10. A política e a ideia que veio a se tornar o Plano Juventude Viva começou com o objetivo de combate e enfrentamento ao genocídio da juventude negra, certo? Como você analisa essa passagem do enfrentamento para a ideia de prevenção à vulnerabilidade e da ideia de genocídio para o conceito de mortalidade?
11. Desde o início da articulação do Plano, a ideia era colocar o recorte geracional e racial em ações universais e políticas já existentes? Nunca houve a intenção de montar um Plano com ações novas e orçamentos próprios?

12. Como você vê os impactos dessa responsabilização intersetorial e transversal no funcionamento e nos resultados da política?
13. Como funcionava o orçamento do Juventude Viva? Não havia nenhum orçamento próprio? Tudo era oriundo das Secretarias e Ministérios parceiros?
14. O que aconteceu com o Plano Juventude Viva entre 2014 e 2016? Há um documento do governo federal que fala que o Plano teve suas atividades paralisadas após 2014, mas depois também chama esse período de uma segunda etapa, na qual o foco seria o enfrentamento aos homicídios de fato, e não mais a prevenção.
15. Quais foram os principais problemas enfrentados no Juventude Viva em âmbito nacional e quais foram os principais problemas enfrentados quando o Plano chegou ao nível municipal? Você acredita que, em alguma medida, esses problemas se relacionavam ou tinham pontos em comum?
16. O Plano Juventude Viva centralizava suas ações e seu escopo nos territórios e comunidades e tinha até algumas instâncias territoriais como os Núcleos de Articulação Territorial. Como você avalia a relação entre a política e os territórios e o peso do território no Plano?
17. Qual foi o papel, a recepção e o envolvimento dos atores relacionados ao setor de segurança pública e de seus representantes (como Ministério da Justiça, Secretarias de Segurança Pública) no Plano?
18. O Juventude Viva sofreu muito com a descontinuidade política. Você acha que algo poderia ter sido feito para evitar isso no sentido de fortalecer e cristalizar o Plano de modo a protegê-lo das contingências do jogo político eleitoral?
19. Do seu ponto de vista, o Plano atendeu à demanda por políticas de combate ao genocídio da juventude negra feita pelo movimento?
20. Quais foram os principais desafios da relação entre movimentos sociais e Estado durante a implementação do Plano? Essa relação alterou o funcionamento do Estado e/ou movimento de alguma forma? (Estado ou movimento, a depender do entrevistado).
21. Pensando na sua experiência e acompanhamento da construção e/ou implementação da política, quais conflitos e disputas você destacaria nesse processo?
22. O que você destacaria como pontos positivos e negativos do processo e trajetória do Plano Juventude Viva?
23. Há algum acontecimento ou conflito que não tratamos aqui e que você acredita ter sido relevante durante o processo da política?

24. Por fim, quais pessoas ou grupos você destacaria como muito relevantes no processo de formulação e implementação do Plano? Você teria sugestões de pessoas relevantes para serem entrevistadas?
25. Você teria alguma publicação sobre a política que gostaria de indicar?
26. Caso haja necessidade durante o percurso da pesquisa, posso voltar a conversar com você no futuro?

ANEXO D – Roteiro de entrevista do Programa Cultura Viva

1. Você poderia se apresentar, contando um pouco sobre a sua trajetória no movimento social e/ou estrutura partidária, e também mais especificamente sobre sua relação com o Programa Cultura Viva e com os Pontos de Cultura?
2. A falta de políticas culturais de Estado e, mais especificamente, de políticas culturais para as periferias, sempre foi um problema no geral. O que você acha que foi preciso para que esse problema fosse reconhecido e de fato entrasse na agenda institucional?
3. Como você acredita que o projeto político do PT em sua primeira gestão no governo federal se relaciona com a criação dessa política?
4. Você acredita que atores e pressões internacionais como a ONU, UNESCO e outras instituições que discutiam, entre o fim do século XX e início do XXI, a diversidade cultural e a cultura como direito e como parte do desenvolvimento, influenciaram nessa entrada do tema na agenda de políticas públicas?
5. Existe algum outro fator relevante que na sua opinião tenha contribuído para o surgimento do Programa Cultura Viva?
6. Qual foi o papel dos movimentos sociais de cultura já existentes no surgimento do Programa? Como e quando começou a relação desses movimentos com o Estado, e como essa relação acabou por influenciar na construção e nas reformulações do Programa Cultura Viva e dos Pontos de Cultura?
7. Como se formou o movimento dos Pontos de Cultura e como ele influenciou na implementação do Programa?
8. Um dos eixos e princípios centrais do Programa é a participação e protagonismo dos Pontos e organizações culturais envolvidas. Na sua opinião, esse protagonismo na implementação do programa e nos ambientes institucionais criados para os Pontos (como Teias e Comissão Nacional de Pontos de Cultura) ocorreu de fato?
9. Os princípios da gestão compartilhada (autonomia, protagonismo e empoderamento) foram executados na prática? Como você vê essa ideia de gestão compartilhada (potências e limites)?
10. O Programa Cultura Viva centralizava suas ações e seu escopo nos territórios e comunidades do país. Como você avalia a relação entre a política e os territórios e o peso do território no Programa?
11. Qual o papel da descentralização na institucionalidade do Programa, na sua opinião? Foi benéfica em termos de fortalecimento da institucionalidade da política?

12. Quais foram os principais problemas enfrentados no Cultura Viva em âmbito nacional e quais foram os principais problemas enfrentados quando o Programa chegou no nível municipal? Você acredita que, em alguma medida, esses problemas se relacionavam ou tinham pontos em comum?
13. Como você acredita que o movimento conseguiu transformar o Programa em Lei? O que você destacaria no processo da Lei e qual a sua avaliação sobre ele?
14. Mesmo institucionalizado por Lei, o Programa sofreu muito com a descontinuidade política. Você acredita que algo poderia ter sido feito para evitar isso, no sentido de fortalecer e cristalizar o Programa de modo a protegê-lo das contingências do jogo político eleitoral?
15. Do seu ponto de vista, o Programa atendeu à demanda por políticas públicas estatais de cultura já feita pelo movimento cultural e às demandas mais específicas feitas pelos Pontos de Cultura?
16. Quais foram os principais desafios da relação entre movimentos sociais e Estado durante a implementação do Programa? Essa relação alterou o funcionamento do Estado e/ou movimento de alguma forma? (Estado ou movimento, a depender do entrevistado)
17. Pensando na sua experiência e acompanhamento da construção e/ou implementação da política, quais conflitos e disputas você destacaria nesse processo?
18. O que você destacaria como pontos positivos e negativos do processo e trajetória do Programa Cultura Viva?
19. Há algum acontecimento ou conflito que não tratamos aqui e que você acredita ter sido relevante durante o processo da política?
20. Por fim, quais pessoas ou grupos você destacaria como muito relevantes no processo de criação e reformulação do Programa? Você teria sugestões de pessoas relevantes para serem entrevistadas?
21. Você teria alguma publicação sobre a política que gostaria de indicar?
22. Caso haja necessidade durante o percurso da pesquisa, posso voltar a conversar com você no futuro?