



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais  
Diversidades e (Des)Igualdades  
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.  
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II  
Campus de Ondina

## PRÁTICAS POLÍTICAS DE MOVIMENTOS SOCIAIS NO CONTEXTO DE INSERÇÃO INSTITUCIONAL: ESTUDO DE CASOS NO ESPÍRITO SANTO, BRASIL<sup>1</sup>

Euzeneia Carlos

Doutoranda em Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP)  
Professora Assistente da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)  
[euzineia@hotmail.com](mailto:euzineia@hotmail.com)

Este *paper* analisa as mudanças nas práticas políticas de movimentos sociais em decorrência de seu engajamento em instituições participativas de elaboração de políticas públicas (conselhos gestores e orçamento participativo), considerando três dimensões interdependentes da ação coletiva (organizacional, relacional e discursiva). Neste estudo, os movimentos sociais são compreendidos como coletividades formadas por uma pluralidade de atores sociais, organizacionais e institucionais ligados em modelos de interação, com base em identidades compartilhadas construídas através de relações de conflito e cooperação (Melucci, 1995; Diani, 1992). Os movimentos sociais aqui estudados não se restringem ao evento de protesto público ou se identificam exclusivamente a uma natureza *outsider* à política institucionalizada (Tarrow, 1997; Tilly, 1978); ao contrário, eles permanecem ativos ao longo de um *continuum intertemporal* e desenvolvem tanto formas contenciosas de ação quanto comportamentos de cooperação com as instituições políticas.

Esta pesquisa busca estabelecer debate crítico com teorias de movimentos sociais que supõem uma separação entre movimentos e política institucionalizada e que analisam a ação coletiva a partir de estruturas dicotômicas: contenção-institucionalização, *outsider-insider*, autonomia-cooptação. Tais teorias explicam os impactos da inserção de atores coletivos em instituições políticas a partir da idéia de institucionalização do movimento social, cujo enfoque estritamente organizacional é associado à desmobilização, burocratização, profissionalização e descolamento da base social (Meyer & Tarrow, 1998; Piven & Cloward, 1979; McCarthy & Zald, 1973; Michels, 1962). Por um lado, a explicação dos efeitos do engajamento institucional sobre os movimentos sociais restrita ao seu núcleo organizacional desprivilegia outras dimensões da ação coletiva, como a relacional e a cultural, imprescindíveis à compreensão dos padrões de ação em contextos de interação com a institucionalidade política. Por outro lado, o pressuposto de correlação entre complexificação organizacional e desmobilização-burocratização do movimento, desconsidera a relação entre movimentos sociais e instituições políticas como contingente e

---

<sup>1</sup> Este *paper* apresenta resultados de pesquisa de doutorado em andamento e foi preparado para apresentar no XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais, em Salvador, Brasil, de 07 a 10 de agosto de 2011.



mutuamente constitutiva (Somers, 1993) e, nesse sentido, a complexidade e a variação nos padrões ou práticas de ação coletiva, os quais podem combinar elementos contraditórios da relação sociedade-estado ao contrário de constituírem modelos puros, coerentes e estáveis.

A análise das mudanças nas práticas políticas de movimentos sociais é conduzida através de comparação intertemporal das trajetórias ao longo de três décadas (1980-2010), a qual considera dois períodos analíticos, o primeiro correspondente ao contexto de redemocratização do país e de mobilizações públicas da década de 1980 e, o segundo, de criação de instituições participativas no nível local de governo e de engajamento institucional de movimentos sociais nestes arranjos de participação, sobretudo a partir de 1990. As evidências empíricas aqui apresentadas se referem a dois movimentos sociais localizados na região metropolitana do Espírito Santo, examinadas através do método comparativo de estudo de casos (Peters, 1998; George & Bennett, 2004), a saber: Federação das Associações de Moradores da Serra (FAMS) e Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH). A metodologia adotada parte da perspectiva *multi-method* a qual conduziu a um desenho de pesquisa que combinou três instrumentos metodológicos: 1) pesquisa documental em atas, relatórios e boletins; 2) entrevista em profundidade; e 3) *survey* de questionário semi-estruturado aplicado a ativistas selecionados por meio de amostra não-aleatória.

O texto segue estruturado em três partes. Na primeira, apresento brevemente os movimentos sociais em foco, sua emergência e engajamento em instituições governamentais. Na segunda, analiso a trajetória de complexificação organizacional dos movimentos e seus impactos na estrutura funcional, estratégias de ação e dinâmica de participação. E, na terceira, examino o processo de ressignificação da concepção de relação sociedade-estado e de formação de interações cooperativas.

## **1. Emergência e engajamento institucional de movimentos sociais**

Os movimentos sociais aqui analisados emergiram no contexto de transição do regime autoritário brasileiro e redemocratização da década de 1980 e, na década posterior, se engajaram em instituições participativas de elaboração de políticas públicas. (Doimo, 1995; Paoli, 1995)

A Federação das Associações de Moradores da Serra (FAMS), emergiu em 1982 com a finalidade de organizar, coordenar e fortalecer o movimento de bairro e reivindicar melhorias sociais e urbanas ao poder público. A FAMS contou com ampla rede de relações sociais em sua formação política e organizacional, como Comunidades Eclesiais de Base (CEB's), partidos políticos de esquerda como o Partido dos Trabalhadores (PT), sindicatos trabalhistas, comissões de



direitos humanos, grupos de mulheres e de jovens, Equipe de Apoio aos Movimentos Populares e ONG's como FASE e CECOPES. Autodenominada “movimento popular” possui uma estrutura federativa com 125 associações de moradores e suas principais realizações correspondem a setores de políticas públicas nas áreas de saúde, infra-estrutura urbana, educação, transporte coletivo, moradia e meio ambiente, além da implementação de instituições participativas na gestão pública.

Já o Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH) emergiu em 1984 como movimento de coordenação da ação mobilizatória de outros movimentos sociais e organizações civis, em nível municipal e estadual, atuando em prol da defesa dos direitos humanos universais e fomentando a criação de associações, sindicatos e outras formas de organização popular. O CDDH foi inicialmente criado como Comissão de Direitos Humanos da Igreja Católica e composto por integrantes das CEB's e militantes de movimentos sociais locais, sobretudo sindicatos trabalhistas e associações de moradores.<sup>2</sup> O CDDH promoveu diversas ações unificadas entre forças sociais e políticas, articulando com o Conselho Pastoral de Carapina (COPACA), a FAMS, o PT, sindicatos, ONG's e outros movimentos locais e de direitos humanos em nível estadual e nacional. Sua área de atuação é orientada à moradia, trabalho, violência, criança e adolescente e educação, tendo desenvolvido cursos e seminários de formação política de lideranças populares e conselheiros de conselhos gestores, acompanhado e dado suporte à ações de outros movimentos e entidades sociais, realizado conquistas em políticas sociais de criança e adolescente, saúde, educação e moradia, e na criação de instituições participativas no governo.

Novas oportunidades de participação no desenho das políticas e na regulação da ação governamental emergiram da criação de instituições participativas (conselhos e orçamento participativo) em municípios brasileiros, sobretudo a partir da década de 1990, inaugurando um cenário de inserção de movimentos sociais em instituições do Estado e de relação direta com agências governamentais.<sup>3</sup> No município da Serra-ES, estas esferas institucionalizadas de participação foram introduzidas apenas a partir de 1997 pela coligação partidária PDT-PT-PSB e ocuparam centralidade na dinâmica cotidiana dos movimentos aqui analisados.

---

<sup>2</sup> O caráter ecumênico presente na gênese do CDDH foi sendo substituído, ao longo dos anos 1990 e 2000, por uma noção ampliada de direitos humanos econômico, social, cultural e ambiental, na mesma medida em que demandas de novos grupos tradicionalmente excluídos foram sendo absorvidos, como os afro-descendentes, quilombolas e LGBT. Esta noção de direitos humanos baseia-se nos Princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU e na Carta de Princípios do Movimento Nacional dos Direitos Humanos (MNDH).

<sup>3</sup> Ver Houtzager, Gurza Lavallo & Acharya (2004). Para um balanço crítico sobre a participação de atores sociais nestes espaços públicos de deliberação, ver Dagnino (2002).



Especificamente, a FAMS atua em duas esferas institucionais de mediação da relação sociedade-estado: o orçamento participativo e os conselhos gestores de políticas públicas. No primeiro, ocupa papel de relevo frente às agências governamentais, na medida em que é responsável pela condução das assembléias populares, pela eleição dos delegados nas associações dos moradores e pela coordenação de todo processo participatório, mediante a instalação anual da Assembléia Municipal do Orçamento (AMO). No segundo, concentra a maioria dos assentos destinados a representantes da sociedade civil nos 16 conselhos gestores, nos quais participa da elaboração de políticas de saúde, educação, assistência social, habitação, segurança, meio ambiente, entre outros, além de participar das conferências municipais de políticas setoriais.

O CDDH, por sua vez, se engaja nas instituições do Estado através da participação em conselhos gestores de políticas, comitês e comissões especiais. O movimento de direitos humanos da Serra opera, em nível municipal, em 8 conselhos gestores de políticas e nas conferências públicas, nas áreas de saúde, assistência social, segurança alimentar, gênero, entre outros. E, em nível estadual, no Conselho Estadual de Direitos Humanos, no Conselho Estadual de Gestão de Segurança Pública e em comitês e comissões, além da gestão de programas governamentais de proteção às testemunhas e vítimas de violência e defensores de direitos humanos do ES.

A relevância do engajamento em instituições participativas é reconhecida por 93% dos ativistas da FAMS e por 95% do CDDH, para os quais a importância da participação nos órgãos do governo reside na garantia da representação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas, no exercício da participação cidadã e na vocalização dos interesses das coletividades em políticas sociais. A validade da inserção institucional do movimento está, ainda, no potencial de democratização do processo decisório, de *accountability* dos gestores governamentais e de eficiência nos gastos públicos.

Analisar as mudanças nas práticas políticas destes movimentos sociais em decorrência de seu engajamento em instituições participativas é o intenso deste trabalho. A pesquisa demonstrou que os efeitos sobre as práticas dos atores percorrem dimensões interdependentes da ação coletiva, como a organizacional, a relacional e a discursiva, como veremos nas próximas sessões.

## **2. Trajetória e complexificação organizacional**

O intento desta sessão é analisar a trajetória de formação organizacional dos movimentos em foco (FAMS e CDDH) e o processo de complexificação organizacional desenvolvido em



decorrência de sua inserção em instituições participativas de elaboração de políticas públicas. A complexificação organizacional é identificada mediante o aumento da especialização da estrutura funcional e da formalização das estratégias de ação, a qual é combinada a uma dinâmica de participação e mobilização que garante a manutenção do vínculo do movimento com a base social.

## **2.1 Especializando a estrutura funcional**

A preocupação com a organização da ação coletiva esteve presente na FAMS desde sua gênese. Criar uma estrutura organizacional democrática, elaborar um plano de lutas unificado, definir estratégias de ação e qualificar politicamente as lideranças, foram objetivos perseguidos neste fim. O processo organizacional veio acompanhado de certa dose de formalização das associações, através do incentivo à medidas formais que foram sendo incorporadas paulatinamente ao cotidiano das atividades, como a elaboração e registro do estatuto social e regimento interno, o registro de atas e presenças, e o cadastro dos associados. No entanto, a formalização era concebida em seu amplo significado, como integrante do processo de organização das entidades e do alcance da legitimidade diante do poder público, quer dizer, não como mero formalismo ou apego a burocracia, mas como instrumento de democracia interna, descentralização e vínculo com as bases.

Na perspectiva dos ativistas, a construção de uma estrutura organizacional descentralizada e democrática favoreceria processos ampliados de deliberação e a participação ampla das bases, ao passo que, formatos rígidos e centralizadores poderiam engessar o movimento e conduzir a verticalização da tomada de decisão. Esta percepção de que a forma como se organiza o movimento influencia os resultados da participação conduziram a uma estrutura de coordenação geral condizente com o discurso de democracia de base e de descentralização do processo decisório.

A estrutura organizacional da FAMS foi então constituída pelos seguintes órgãos: coordenação geral, colegiado, conselho fiscal, assessoria e comissões de trabalho. A coordenação geral constituía o órgão executivo da Federação, composto pelo coordenador e vice-coordenador geral, primeiro e segundo secretário, primeiro e segundo tesoureiro. O órgão máximo de deliberação era o colegiado, composto pelos membros da coordenação e três delegados de cada associação de moradores, instância onde as principais decisões quanto ao plano de lutas eram tomadas e se concretizava o processo eleitoral interno. O órgão assessoria era formado por membros da Equipe de Assessoria aos Movimentos Populares da Serra que atuavam no assessoramento do movimento, em geral, participantes desde a germinação em 1980 e que se



integraram à estrutura funcional da Federação no propósito deliberado de dar suporte teórico e político à consolidação do movimento popular, atuando na educação politizadora das lideranças e na ação coordenada das associações.<sup>4</sup> As comissões temáticas, por fim, constituíam um órgão temporário da estrutura organizacional, formadas para operacionalizar e executar os trabalhos deliberados na coordenação e no colegiado, mediante a lógica da descentralização.<sup>5</sup>

Este desenho organizacional forjado no contexto de gênese do movimento vigorou durante os cinco primeiros anos de atuação, tendo sido posteriormente reestruturado e conduzido o movimento nos dez anos seguintes (1986 a 1996). Na concepção da coordenação, a mudança visava “tornar as decisões da FAMS mais democráticas, fazer a FAMS mais presente no dia-a-dia dos bairros e dar maior agilidade na execução das deliberações do Colegiado.” (FAMS, 1986, s/p).

A nova estrutura organizacional preservou o núcleo de coordenação geral e introduziu duas novas instâncias de deliberação – o congresso e as coordenações de áreas. O congresso passou a órgão máximo de deliberação da FAMS, com periodicidade bianual e instituído para avaliar os rumos do movimento, traçar novas diretrizes, aprovar a pauta de luta e eleger a nova coordenação. Participam do congresso os membros do colegiado, da coordenação executiva, das coordenações de áreas e 12 representantes de cada associação filiada. O colegiado passou a órgão soberano entre um congresso e outro, e se reunia bimestralmente para deliberar especialmente sobre a forma de encaminhamento da pauta de luta e constituir comissões temáticas temporárias. A segunda instância criada – coordenações de áreas – corresponde à representação das associações por área definida com base em critérios geográficos e socioeconômicos.<sup>6</sup> A distribuição territorial das associações e sua representação pelo coordenador de área têm como objetivo operacionalizar as deliberações do colegiado e descentralizar o processo decisório, a partir de referências territoriais cujo movimento de bairro é largamente sensível. Neste formato, a assessoria política foi suprimida enquanto órgão permanente e seus antigos membros compuseram a chapa eleita para coordenação geral do movimento, no I Congresso em 1986.

<sup>4</sup> A Equipe de Apoio aos Movimentos Populares da Serra/Carapina era formada por professores e estudantes universitários da Universidade Federal do Espírito Santo que atuavam como ativistas “multifiliados” a diferentes movimentos e grupos de esquerda, do final da década de 1970 e 1980. (Para maiores informações sobre a multifiliação de militantes, ver Mische, 2008).

<sup>5</sup> Segundo Doimo (1995), do final da década de 1970 e 1980, a organização das atividades de associações e movimentos através de comissões temáticas é tributário da experiência vivenciada pelos ativistas nas CEB's, cujo desenho descentralizado da organização era operacionalizado através da criação de comissões e grupos de trabalho.

<sup>6</sup> O colegiado, em 1986, dividiu o município em 5 áreas territoriais: Área de Carapina, Área da Grande Laranjeiras, Área do Civit, Área da Praia e Área da Serra. A partir de meados de 1990 estas foram sendo subdivididas e totalizam hoje 11 regiões, as quais foram incorporadas ao planejamento municipal e pelo orçamento participativo.



Nova reestruturação organizacional ocorreu em 1996, cujas principais mudanças foram aprofundadas nas reedições dos estatutos sociais de 2003 e 2008. As transformações organizacionais da FAMS deste período se inserem no bojo de severas mudanças no contexto político local, haja vista o fim da era de dirigentes conservadores e remanescentes das oligarquias rurais que se revezaram no poder durante o longo período de 1977 a 1996, e se identificavam ora com o projeto político do regime autoritário, ora com o “populismo peemedebista” – José Maria Miguel Feu Rosa (PDS-ARENA e depois PMDB) e João Baptista da Motta (PMDB e depois PSDB). O contexto político dessa época era adverso às propostas de democratização da gestão pública e de reconhecimento das organizações dos movimentos como interlocutores legítimos na relação estado-sociedade, motivo pelo qual o período é retratado pelos ativistas como de oposição e conflito com os poderes constituídos. O fim deste período reiniciou nova hegemonia no poder, desta vez conduzida pela coligação partidária PDT-PT-PSB que elegeu Sergio Vidigal para a gestão 1997-2000 e segue por quatro mandatos consecutivos (1997 a 2012). Este contexto corrente é caracterizado pela criação de instituições participativas de elaboração de políticas públicas e pela intensa atuação do movimento popular nestas instituições do governo, do qual decorre mudanças na estrutura organizacional do movimento e ressignificação da concepção de relação sociedade civil-estado, como veremos.

De modo geral, as transformações na estrutura organizacional do movimento remetem a um processo de complexificação organizacional que se assevera a partir da década finda, tendo em vista o aumento da especialização da estrutura funcional e da formalização das estratégias de ação.

No que se refere à especialização da estrutura funcional, maior especialização é conferida aos órgãos da FAMS mediante a criação de novos organismos e de melhor precisão nas atribuições dos mesmos. Os órgãos da coordenação geral, anteriormente definidos genericamente, passam a seguinte composição: coordenador e vice-coordenador geral, secretário geral e de organização, secretário de finanças e patrimônio, secretário de assuntos sociais, secretário de assuntos institucionais, secretário de imprensa e comunicação, secretário de formação e coordenadores de áreas. Em especial as secretarias de assuntos sociais e de assuntos institucionais visam especializar a estrutura funcional da Federação à participação nos canais institucionalizados de políticas públicas, adequando-a ao acompanhamento das atividades dos conselheiros municipais e delegados do orçamento participativo e a ampliação de sua atuação em setores que favorecem maior conhecimento sobre o funcionamento da máquina pública.



Esta especialização é aprofundada com a reformulação estatutária de 2003, por meio da qual o regime de coordenação geral passa à presidência e a diretoria executiva cria quatro secretarias populares de políticas públicas: secretaria popular de educação, secretaria popular de meio ambiente, secretaria popular de segurança e secretaria popular de saúde. Às secretarias populares competem formar e coordenar equipes de trabalho na pasta respectiva, elaborar projetos e acompanhar as atividades do conselho municipal correspondente. A emergência de secretarias de políticas na estrutura funcional do movimento traduz alguns dos efeitos da atuação nas instituições do Estado sobre seu desenho organizacional, no sentido da complexificação e da adequação ao contexto de inserção na estrutura estatal. Ademais, a criação do conselho deliberativo – o qual congrega, além dos membros da executiva e das coordenações de áreas, os representantes nos conselhos municipais –, assinala a relevância dos espaços de discussão de políticas públicas dentre as atividades desenvolvidas pelo movimento. Este amoldamento da estrutura funcional da FAMS à funcionalidade do Estado conduz os atores coletivos à discussão de políticas públicas de modo mais enfático, algo notadamente caro em se tratando de associações tradicionalmente afeitas a reivindicações pontuais e concretas.

A especialização da estrutura funcional da FAMS veio acompanhada pela absorção de profissionais temporários e remunerada no interior da organização, voltados ao suporte técnico e jurídico nas áreas de secretaria, comunicação, contabilidade e advocacia. Com efeito, a comunicação com os ativistas passou a combinar o contato pessoal ou informal com o uso de telefone e email, e a organização das atividades passou a ter o apoio técnico de profissionais nos assuntos de políticas públicas, gerenciamento de programas governamentais e elaboração de projetos de captação de recursos. A absorção de profissionais pela organização do movimento corresponde ao intento de ampliação tanto da atuação na elaboração de políticas e no gerenciamento de programas governamentais, quanto no estabelecimento de contratos, convênios e Termos de Parceria com órgãos públicos e privados. Se, contrato e convênio eram instrumentos conhecidos, o Termo de Parceria passa a sê-lo a partir da qualificação da FAMS como OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - Lei 9.790/99), ocorrida em 2003.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> A Lei nº 9.790/99 foi criada pelo governo federal com ambos os argumentos – jurídico e político. A explicação jurídica de que a transferência de recursos públicos para as “organizações sociais” através de convênios ou contratos são inadequados do ponto de vista operacional das organizações da sociedade civil. E, o argumento político de que era necessário buscar um novo recurso que traduzisse a relação de parceria entre o Estado e as organizações da sociedade civil. (SAIANI FILHO, E. H. Principais mudanças implementadas pela Lei 9,790/99 / OSCIP no Terceiro Setor, 2005).



\*\*\*

Na trajetória de formação organizacional do CDDH as alterações estatutárias de impacto substantivo ocorreram a partir de 2000, e mesmo que tenham sido menos frequentes, também conduziram a maior especialização funcional. Em sua gênese, a estrutura funcional do movimento de direitos humanos fora constituída por três órgãos: diretoria executiva, conselho fiscal e assembléia geral. A diretoria era composta pelo presidente e vice-presidente, primeiro e segundo secretário, primeiro e segundo tesoureiro e comissões temáticas. O órgão máximo de deliberação é a assembléia geral, formada pela diretoria, conselho fiscal e todos os membros filiados e reunidos mensalmente. Como na FAMS, as comissões temáticas ou grupos de trabalhos constituíram um órgão temporário da estrutura funcional, criadas na finalidade de auxiliar os trabalhos da diretoria e motivadas pelo ideal de descentralização do planejamento e execução das atividades, imprimido pela CEB's. Formação política, violência, moradia, alfabetização e comunicação eram as temáticas mais recorrentes na criação das comissões; duas delas se tornaram permanentes e foram incorporadas à diretoria executiva na reformulação estatutária de 1993, quais sejam, secretaria de comunicação e secretaria para assuntos de cidadania e violência.

As principais mudanças na estrutura organizacional do CDDH ocorreram nas reformulações dos estatutos de 2000 e 2003, com alteração na estrutura funcional, incorporação de novos objetivos e novas fontes de auto-sustentação financeira. Nestas reedições a diretoria foi transformada em um conselho diretor composto por cinco coordenações: coordenador geral, coordenador adjunto, coordenador financeiro, coordenador de formação e cidadania e coordenador de comunicação. Ao regime de coordenação somam-se os órgãos outrora existentes, como o conselho fiscal e a assembléia geral, e as comissões temáticas temporárias permaneceram sendo criadas para atender necessidades específicas. O CDDH compõe ainda assembléia anual para elaboração do plano de ação do movimento, chamada Programação Anual de Atividades, além de assembléia bianual para eleição de novo conselho diretor e conselho fiscal.

A mudança nos objetivos do movimento não expressa transformações no projeto político do passado, mas uma ampliação dos objetivos direcionada à inclusão de novos segmentos sociais e a incorporação de novas atividades na defesa dos direitos humanos, correlacionando-se, assim, a duas matérias. Primeiro, a ampliação de questões de defesa de direitos humanos para incluir definições mais amplas de exclusão social e de inclusão de novos grupos sociais tradicionalmente excluídos, como os afro-descendentes, quilombolas e LGBT. E, segundo, o desenvolvimento de atividades



voltadas à elaboração e gestão de políticas públicas nas áreas de justiça, segurança, educação, saúde e assistência social; em virtude das quais se estabeleceu uma relação de debate e proposição com órgãos governamentais, através da participação em conselhos estaduais e municipais, na assessoria aos conselhos de direitos humanos, na gestão de programas governamentais e no subsídio às agências do governo na área de direitos humanos.

Novos mecanismos voltados à auto-sustentação financeira do movimento também foram estabelecidos, como convênios, Termo de Parceria e cooperação técnica com órgãos governamentais e não governamentais; aos quais são acrescidos doações de organizações sociais e religiosas, nacionais e internacionais, e contribuições dos associados. A possibilidade de firmar Termo de Parceria com órgãos públicos ou privados foi oficializado através da qualificação do CDDH como OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), solicitado, em 2000, na finalidade de ampliar seus instrumentos legais de captação de recursos financeiros.

A especialização organizacional do CDDH é caracterizada ainda pela absorção temporária de profissionais remunerados para suporte técnico e jurídico aos trabalhos desenvolvidos. Não obstante a busca destes assessores fosse objetivo perseguido pelo movimento desde a sua fundação, apenas a partir da década finda o mesmo passou a contar com serviços prestados por profissionais, como advogados, administradores, contadores, assistentes sociais e psicólogos. Como na FAMS, dois impactos diretos da absorção de profissionais na organização do movimento são observados. Primeiro, a comunicação com os militantes foi facilitada através do uso de telefone e email, combinada ao contato pessoal e informal. E, segundo, a participação na elaboração de políticas públicas, na gestão de programas governamentais e na captação de recursos passou a contar com suporte técnico e jurídico.

## **2.2 Formalizando as estratégias de ação**

Movimentos sociais possuem a habilidade de combinar uma pluralidade de formas de ação que vão de estratégias contenciosas e disruptivas como os protestos públicos, passeatas, atos públicos e ocupações, até ações formais de encaminhamento de demandas como ofícios e audiências com autoridades públicas, além de apoios de partidos políticos e políticos aliados e lideranças do movimento no poder. A combinação destas formas de ação é contingente e dinamizada pela relação sociedade civil-estado de cada contexto histórico.



Nos movimentos FAMS e CDDH esta diversidade de estratégias de ação foram combinadas ao longo do tempo, percorrendo conjunturas de transição do autoritarismo político e de restabelecimento das instituições democráticas. Mesmo que cada era histórica tenha sua forma predominante de ação, os ativistas direcionavam suas reivindicações e proposições ao poder público fazendo uso de canais múltiplos e complementares: abaixo-assinado, manifesto, manifestação pública, passeata, ato público, vigília, ofícios, ação judicial, reuniões com autoridades, apoio de partidos, políticos e ex-lideranças, e outras (Tabela 1).

As ações de protesto público e atos disruptivos da sociedade organizada se notabilizaram no país do final da década de 1970 e 1980, em face da crise do regime autoritário e a coordenação de ampla rede de sustentação formada por setores da igreja católica, ONG's e partidos de esquerda (Doimo, 1995; Landim, 1995; Sader, 1988). Nessa época, o protesto público foi estratégia predominante também na FAMS e CDDH, período de emergência de ambos os movimentos, de não reconhecimento pelas autoridades públicas e de não acesso às instituições políticas.

Na década de 1980, práticas de protesto público foram desenvolvidas pelos movimentos da Serra de modo corrente, como consta nas atas das assembleias, nos documentos e nas falas dos atores. Especificamente, passeatas, manifestações, exposições de faixas, mutirões, peças teatrais, dramatizações, atos públicos, plebiscitos, abaixo-assinados, denúncias à imprensa e ocupação de área pública, foram ações comumente utilizadas pelos atores no contexto de transição do regime político autoritário. É inegável que o protesto público constituiu a estratégia privilegiada de encaminhamento das reivindicações e propostas ao poder público no contexto de redemocratização do país, embora ambos os movimentos as combinasse com atividades formais e previsíveis, como encaminhar ofícios e cartas a órgãos públicos e realizar reuniões e audiências com autoridades públicas. (Tabela 1).

**Tabela 1** - Atividades utilizadas pela FAMS e CDDH no encaminhamento de reivindicações e propostas ao poder público, ao longo do tempo.

Respostas	FAMS		CDDH	
	1980s	2000s	1980s	2000s
Encaminhar ofícios e cartas a órgãos públicos	60,7%	78,6%	75,0%	91,3%
Encaminhar ação judicial ou projeto de lei de iniciativa popular	42,9%	28,6%	33,3%	78,3%
Realizar reuniões ou audiências com autoridades públicas	67,9%	92,9%	66,7%	95,7%
Solicitar o apoio de políticos eleitos aliados	46,4%	50,0%	29,2%	56,5%
Solicitar o apoio de partidos políticos aliados	42,9%	46,4%	33,3%	52,2%
Solicitar o apoio de ex-lideranças que ocupam cargos públicos	25,0%	35,7%	4,2%	52,2%



Fazer abaixo assinado, manifesto ou carta aberta à população	71,4%	35,7%	87,5%	65,2%
Fazer manifestação pública, passeata e ocupação de área pública	85,7%	25,0%	87,5%	52,2%
Fazer ato público, vigília ou jejum	42,9%	10,7%	79,2%	43,5%
<b>Total de respondentes</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>24</b>	<b>24</b>

Fonte: Elaboração própria. Nota: resposta múltipla.

Não obstante as dificuldades de concretização das manifestações públicas (como tempo, divulgação e coordenação), os movimentos sociais da Serra desenvolveram estratégias de mobilização coletiva que ilustraram um verdadeiro “ciclo de protesto público” (Tarrow, 1997), ao longo da era de transição do autoritarismo e redemocratização. A estratégia de protesto público alcançou êxito em diferentes circunstâncias deste período e soava como mecanismo eficiente de visibilidade e de pressão frente ao não reconhecimento do poder público da legitimidade do movimento enquanto representante dos interesses de grupos organizados da sociedade civil. Saúde, transporte, educação, moradia e infra-estrutura urbana foram as principais temáticas aglutinadoras e mobilizadoras de associações de moradores, grupos de direitos humanos, operários, mulheres, entre outros, em torno de ações contenciosas.

A FAMS bem exemplifica o espírito da época, de aglutinação das organizações do movimento popular e unificação de diferentes atores coletivos em torno de ações políticas coordenadas, como o movimento pela saúde pública e pelo transporte coletivo. No movimento pelo transporte coletivo, por exemplo, o evento inaugural foi uma grande assembléia na Serra, realizada em 08 de novembro de 1981, que reuniu 1500 pessoas, 27 bairros e diversas organizações de movimentos sociais. Seguiu muitas reuniões dos militantes, tentativas de audiências com autoridades públicas, encaminhamento de ofícios e realização de estudos nos bairros sobre as condições do transporte. Os protestos alcançaram escala municipal e estadual e retrataram dois picos de manifestações: em 1983, quando o movimento realizou passeatas no município e na capital do estado, paralisação de ônibus, atos públicos, abaixo-assinados e 36 assembléias de março a outubro; e, em 1987-1989, quando o movimento articulou-se ao movimento estudantil secundarista da região metropolitana e a sindicatos de trabalhadores em uma ação coordenada pelo Movimento de Transporte Coletivo da Grande Vitória que promoveu verdadeira “onda de protesto público”, que chegou a reunir 10 mil participantes em passeata.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> De 1987 a 1989, 14 registros de passeatas na capital do Estado foram encontrados, ao longo da Av. Vitória e da Av. Jerônimo Monteiro, tendo várias delas seguido em direção ao Palácio Anchieta, sede do governo; além de outras manifestações e atos públicos na Praça Oito. As passeatas pelo transporte coletivo reuniam grande contingente de



As estratégias de protesto público, enquanto mobilizações de massas, eram concebidas pelos ativistas da FAMS e do CDDH como atividades eficientes na condução de reivindicações e propostas ao poder público. Na percepção destes atores, as manifestações públicas eram relevantes para obter êxito das reivindicações, darem visibilidade ao movimento, chamar a atenção das autoridades públicas, mostrarem a força do movimento, mobilizar os participantes, ter apoio da imprensa e da opinião pública e para vocalizar as reivindicações do movimento.

A trajetória de ambos os movimentos (FAMS e CDDH) testemunhou mudanças severas nestas estratégias de ação, visíveis mais enfaticamente a partir da última década. Com a redemocratização do país, o acesso às instituições políticas e a implementação de esferas participativas nas agências dos governos, o uso de estratégias formais no encaminhamento das deliberações ao poder público tornaram-se predominantes. Por um lado, a redução das atividades de protesto público (*contention*) e, por outro, a expansão de ações formais (ofícios a órgãos públicos e audiências com autoridades) evidenciam transformações nas estratégias de ação em direção a repertórios rotinizados e previsíveis que contrastam com o ciclo de mobilizações públicas dos anos de fundação dos movimentos (Tabela 1). Em outras palavras, no contexto em que canais de mediação sociedade civil-estado são institucionalizados, o movimento reduz significativamente suas iniciativas disruptivas e concentra o encaminhamento de reivindicações e propostas ao poder público em torno de mecanismos de ação formais, rotineiros e previsíveis, caracterizando um processo de formalização das estratégias de ação.

Os ativistas argumentam que no contexto de engajamento em instituições participativas e de mudanças nas relações com o governo, os mecanismos de ação formais, como o despacho de ofícios e reuniões com autoridades, conferem legalidade as suas demandas e são importantes no encaminhamento das reivindicações. Ademais, este procedimento é visto como estratégia adequada ao estabelecimento de um canal de diálogo com o governo e ao reconhecimento do movimento enquanto interlocutor legítimo na representação de grupos da sociedade civil.

Cabe ressaltar que, ao longo da trajetória dos movimentos, apenas uma das categorias de estratégia de ação permaneceu relativamente estável em diferentes contextos políticos – solicitar

---

participantes: 2 mil pessoas, 5 mil pessoas, chegando até a aglomerar 10 mil pessoas no dia 25 de agosto de 1988, onde duas passeatas se encontraram e, no mês seguinte, em 29 de setembro 1988 o evento se repetiu com a mobilização de 10 mil participantes em passeata e posterior ocupação do prédio da Secretaria de Transportes (Fonte: Jornal A Gazeta, 17/04/1988, 23/08/1988, 30/09/1988, 03/10/1988, 09/10/1998 e 12/05/1989; Jornal A Tribuna, 25/08/1988, 24/09/1988, 04/10/1988).



apoio de partidos políticos e políticos –, embora esta não tenha sido predominante em nenhum dos dois períodos comparados (Tabela 1). Assim, o suporte de partidos, políticos e de ex-lideranças do movimento em cargos do governo constitui estratégia relevante em distintos cenários político-institucionais, tendo permanecido com pouca variação na FAMS e aumentado no caso do CDDH.<sup>9</sup> Na percepção dos ativistas, a solicitação de apoio da elite política (ideologicamente alinhada ao movimento) é importante para o alcance dos resultados das ações, por facilitar o encaminhamento das reivindicações, o acesso aos órgãos públicos e por ter partidos e políticos como aliados.

Não obstante a formalização das estratégias de ação seja traço predominante no padrão de ação de ambos os movimentos, algumas variações nos modelos de ação do contexto de engajamento institucional são irrefutáveis, como a maior habilidade do CDDH em combinar de modo mais equilibrado o uso de ações formais ou institucionais com o uso de ações diretas ou contenciosas para o encaminhamento de suas demandas ao poder público (Tabela 1).<sup>10</sup>

Em suma, a partir de meados da década de 1990, quando a vida associativa dos movimentos passa a ser combinada à atuação nas instituições participativas do governo e as relações sociedade civil-estado são reconfiguradas, um processo de adequação organizacional ao *modus operandi* das instituições políticas, caracterizado pelo aumento da especialização funcional e da formalização das estratégias de ação, exprime mudanças nas práticas dos atores coletivos.

### 2.3 Combinando complexificação organizacional e mobilização

Nas teorias de movimentos sociais, a complexificação organizacional do movimento é frequentemente associada à burocratização, desradicalização, desmobilização e descolamento das bases sociais (Piven e Cloward, 1979; McCarthy e Zald, 1973; Michels, 1962).<sup>11</sup> Estes estudos pressupõe uma oposição entre movimentos e instituições políticas e interpretam a incorporação de ações dos movimentos nos contextos institucionais como rotinizada e despolitizada. Estes teóricos tendem a análises dicotômicas que são inoperantes para explicar a ação coletiva no contexto de engajamento institucional e a variação nos modelos de ação ao longo do tempo, na medida em que desconsideram, por um lado, a inovação no desenho das instituições e, por outro, a possibilidade de combinação de lógicas contraditórias nas práticas políticas dos movimentos.

<sup>9</sup> Notável acréscimo é observado na solicitação de apoio a ex-lideranças do movimento que ocupam cargos públicos, tendo em vista o aumento significativo de ex-ativistas nos governos, sobretudo a partir dos anos 2000 (Tabela 1).

<sup>10</sup> As repercussões das variações nas estratégias de ação do CDDH e FAMS serão exploradas na sessão final.

<sup>11</sup> Apontamentos críticos podem ser encontrados em Offe (1990) e Katzenstein (1998), dentre outros.



A análise da trajetória dos movimentos e de seu engajamento em instituições participativas demonstra que os movimentos mudam ao longo do tempo, mas não que se transformam em organizações tradicionais, com estruturas burocráticas e liderança centralizada. Em outras palavras, o movimento institucionalmente engajado não depende de organizações grandes, burocráticas e oligárquicas, isto, pois o próprio pode combinar um modelo altamente complexo e formalizado com uma dinâmica de mobilização e participação das bases sociais no processo decisório.

Nos casos analisados, o contato com as bases sociais na dinâmica de participação fora mantido, através de vínculos entre a organização do movimento e os ativistas participantes, os quais são mobilizados para o processo decisório, ao contrário do que prevê a “lei de ferro” e oligarquização das organizações de massas de Robert Michael (1962). Isto significa que o engajamento institucional e a complexificação organizacional daí decorrente (especialização da estrutura funcional e formalização das estratégias de ação) não gerou desmobilização e descolamento social dos movimentos. Este aparente paradoxo pode ser explicado pela especificidade das instituições participativas onde se inserem tais movimentos, as quais se diferem das instituições tradicionais por inovarem no formato das instituições, combinando mecanismos de participação direta e representativa no processo decisório de elaboração de políticas públicas (Santos & Avritzer, 2002). Neste sentido, as instituições participativas geram novas oportunidades de participação no desenho das políticas para grupos tradicionalmente excluídos do processo político que favorecem a mobilização dos atores coletivos no contexto de inserção institucional.

A despeito do declínio das atividades contenciosas, como protestos, passeatas e ocupações, as instituições participativas incentivaram o surgimento de novas associações de moradores e o revigoramento da vida associativa, conforme demonstrado por Baiocchi (2005) e Avritzer (2002). No caso da FAMS, o número de associações de moradores triplicou no período de 1996 a 2007 e saltou de 43 para 125 entidades filiadas. Ademais, especialmente nas esferas do orçamento participativo, os mecanismos institucionais territorializados aumentam a propensão à participação das associações de moradores (Carlos, 2011).

O contexto de engajamento institucional nos governos ampliou e diversificou as esferas públicas de mobilização dos movimentos, os quais passaram a combinar a participação em conselhos gestores, orçamentos participativos, conferências municipais, programas governamentais e fóruns de outras entidades e movimentos, com a atuação no interior de suas próprias organizações. A percepção dos ativistas da FAMS e do CDDH de acúmulo de novas atividades de



participação, como representante nos conselhos gestores, delegado no orçamento participativo, participante em seminários, fóruns e palestras sobre políticas públicas, são evidências de participação e engajamento social, ao invés de denotar um contexto de não participação, desmobilização e descolamento social. Por outro lado, a conjugação de múltiplas atividades nas novas esferas tem levado a sobrecarga de muitos ativistas e a redução da frequência das reuniões no interior da organização de ambos os movimentos. Em muitas situações, os ativistas concentram seu tempo nas instituições participativas, em prejuízo da organização do movimento e da redução do tempo para participar de reuniões internas.

Neste sentido, embora seja fato que os movimentos não se desmobilizaram e permaneceram ativos ao longo de três décadas, também é verdadeiro que o tempo para encontros internos foi impactado e a periodicidade das reuniões da diretoria e da assembléia foi reduzido, se comparado à dinâmica dos anos 1980. Na FAMS e no CDDH, os encontros da diretoria variavam entre quinzenal e mensal, tendo transitado para mensal nas duas últimas décadas. As assembléias ampliadas do colegiado, na FAMS, reduziram de mensal ou bimestral para bimestral ou semestral, tendo permanecido com periodicidade mensal no CDDH. Impactos da redução das assembléias sobre a tomada de decisão, planejamento e execução das atividades também são observados, sendo a percepção de participação nessas ações maior no contexto de emergência do movimento. No caso do CDDH, a percepção de que participam das principais decisões transita de 95% para 54% e, da FAMS, de 85% para 70%.

Porém, medidas de descentralização ainda permanecem predominantes na dinâmica de ambos os movimentos, especialmente em três aspectos. Primeiro, na percepção dos ativistas de que, na maioria das vezes, participam das principais decisões, e que, quase sempre, participam do planejamento e da execução das atividades. Segundo, o trabalho de acompanhamento das associações de moradores pela FAMS permanece voltado à assessoria nas eleições nos bairros, orientação de questões administrativas, realização de cursos de formação e solução de conflitos internos. E, terceiro, na principal esfera de deliberação da FAMS (congresso) o contingente de cerca de 500 delegados é crescente, reunindo bianualmente o conselho deliberativo (executiva, conselho fiscal, coordenação de área e representantes nos conselhos de políticas) e 5 delegados de cada associação, na finalidade de eleger a nova diretoria e renovar o programa e linha de atuação.

*Grosso modo*, o engajamento em instituições participativas possibilita a conjugação de elementos contraditórios na dinâmica do movimento – complexidade organizacional e mobilização



–, na medida em que produz incentivos para a pluralização de esferas de deliberação que pressupõe a participação das bases sociais no processo decisório.

### **3. Interações cooperativas na relação sociedade-estado**

As instituições participativas criadas pelo governo local no transcorrer da segunda metade da década de 1990 foram absorvidas pelo movimento popular e de direitos humanos enquanto espaço de mediação da relação Estado e sociedade civil, em torno das quais concentraram suas atividades mais significativas. Tais movimentos ocuparam assentos de representação nos conselhos e fóruns, coordenaram processos participatórios abrangentes e geriram programas do governo. A centralidade destas esferas institucionalizadas na vida dos movimentos moveu-os em direção a complexificação organizacional, adequando-os ou ajustando-os ao *modus operandi* da máquina estatal. Estas transformações nas práticas coletivas dos movimentos não ocorreram em um vácuo histórico, mas em um contexto de ressignificação das concepções e discursos acerca da relação sociedade-estado, quer dizer, em um processo de “interação dinâmica e mutuamente constitutiva de identidades, discursos e práticas” (Alvarez, 2003, p. 543).

A configuração política do município da Serra-ES de meados dos anos 1990 em diante, contextualiza o processo de ressignificação discursiva e mudanças nas relações dos movimentos locais com o Estado e as instituições políticas em geral, que contrasta com a concepção pretérita do período de transição do regime autoritário e redemocratização da década de 1980. Nessa época de emergência dos movimentos, a relação com o governo é descrita pelos ativistas da FAMS e do CDDH mediante categorias de conflito (oposição e conflito, denúncia e pressão, divergência ideológica, cobrança), marginalização (não relação, não reconhecimento pelo governo, não acesso aos órgãos públicos, não atendimento das reivindicações) e repressão (ameaças e repressão pelo governo). Nesse contexto, as práticas coletivas de oposição e enfrentamento dos poderes constituídos eram motivadas pelo discurso de movimento autônomo e independente das instituições políticas e do Estado, o qual teve alcance significativo nos movimentos sociais da Serra.

Com a institucionalização da participação nas agências governamentais e o estabelecimento de nova concepção de relação com o Estado, as categorias de conflito e oposição vão ceder espaço à categorias de cooperação, colaboração, parceria e diálogo, permanecendo a autonomia nas relações e negociações travadas com o governo e as instituições políticas como um ideal nem



sempre realizado. Em ambos os movimentos, então, ativistas passam a identificar as interações com o governo como de parceria e cooperação, proximidade e diálogo, como enfatizado nas falas:

“Parceria. É isso, a gente caminha lado a lado, dialogando e sempre tentando atender às demandas do município, que são muitas.” (...) “Parceria. O poder público respeita muito a Federação e tem uma parceria com o poder público para esclarecer.” (...) “A relação agora é boa, existe um diálogo, eles chamam a gente para conversar.” (...) “Tem sido muito boa, uma relação de parceria. Esse governo de hoje é o governo que nós queríamos na década de 1980, mais democrático, mais atencioso com a gente. Nos sentimos responsáveis pelo governo de hoje.” (...) “Boa, uma relação aberta de transparência, de parceria nas discussões e busca de soluções em conjunto.” (Diversas entrevistas)

No contexto de inserção institucional a sociedade civil se engaja em interações cooperativas com o Estado, onde atores societais e governamentais estabelecem relações de colaboração e parceria na elaboração e implementação de políticas públicas.<sup>12</sup> Quais as motivações para o estabelecimento de interações cooperativas entre Estado e sociedade civil? O que o movimento social ganha e o que perde com a cooperação com o governo? As relações cooperativas entre sociedade civil e Estado eliminaram o conflito e a contestação? Vejamos.

As motivações para interações cooperativas na relação sociedade civil-estado podem ser encontradas em dois fatores interdependentes: na relação histórica dos movimentos sociais com os partidos políticos no poder e na absorção da proposta de participação pelo governo. Os movimentos sociais da Serra construíram vínculos orgânicos e ideológicos com partidos políticos de esquerda, particularmente o PT, em um processo de simbiose e co-constituição conduzido por ativistas multifiliados aos movimentos e ao partido, que foi extremamente influente na gênese de ambos. As relações de cunho ideológico e político-partidário entre movimentos e partidos conduziram ao apoio político da FAMS e do CDDH às candidaturas do PT, nos pleitos eleitorais de 1982, 1989, 1992 e 1996 para o executivo local.

Nos três primeiros processos eleitorais do período de transição democrática, o PT perdeu as eleições para políticos tradicionais do município que se revezavam no poder – José Maria Feu Rosa (ARENA) e João Baptista da Motta (PMDB). E, no pleito de 1996, o PT perdeu as eleições para o candidato do PDT Sérgio Vidigal, apoiado por coligação partidária que reunia antigos aliados do Partido dos Trabalhadores, como o PPS (antigo PCB)<sup>13</sup> e o PSB. Nas competições eleitorais seguintes o PT deixou de apresentar candidatura própria e passou, juntamente com o PSB, a constituir aliança partidária com o PDT. Os movimentos sociais, por sua vez, estenderam o apoio

<sup>12</sup> Evidências empíricas de relações cooperativas entre sociedade civil e Estado no contexto de inserção institucional, foram também encontradas por Wampler (2007) e Baiocchi (2005).

<sup>13</sup> O PT e o antigo PCB vivenciaram momentos de apoio mútuo no período de transição do regime autoritário, embora disputassem a hegemonia política e ideológica no interior da FAMS.



político-partidário ao PT à aliança então firmada – PDT-PT-PSB –, abrindo caminho para o estabelecimento de relações de colaboração e de cooperação com o executivo municipal na elaboração de políticas públicas.

O processo eleitoral de 1996 guarda ainda um significado simbólico para os ativistas de ambos os movimentos, qual seja, de finalização de uma era de autoritarismo, corrupção e clientelismo nos rumos da vida política local. Segundo um ativista da FAMS, este momento político “representou, de fato, um parâmetro entre duas fases distintas da política da Serra: o tempo do ‘abacaxi’ com seu coronelismo agrário, de voto de cabresto e a que ele [Sérgio Vidigal] representou, de instituição e avanço da democracia participativa e popular na gestão pública da Serra.” (Jornal da FAMS, 2009, p. 7). Para os movimentos, esta mudança representava a absorção de reivindicações históricas na agenda política, especialmente quanto a gestão participativa na administração pública; haja vista suas inúmeras iniciativas ao longo do período de 1982 a 1996 de implementação de canais institucionalizados de participação, todas malogradas.

Esta percepção de correlação entre a ascensão do grupo político no poder local e a instituição da democracia participativa é o segundo elemento motivador da cooperação na relação sociedade civil-estado. A adoção de instituições participativas de políticas públicas pelo governo sinalizou para o movimento que relações de diálogo, cooperação e parceria deveriam ser estabelecidas entre ambos, ao revés do passado de enfrentamento e oposição aos poderes constituídos. Neste novo contexto, o movimento deixou de ser caracterizado como ator e âmbito para a confrontação dialética e passou a perceber-se como instância para o diálogo e a colaboração com aqueles com os quais pode alcançar resultados efetivos para suas ações.<sup>14</sup>

Mas, o que o movimento social ganha e o que perde com relações de cooperação com o governo? A percepção dos ativistas da FAMS e do CDDH é que a construção de relações de parceria e colaboração com o governo favorece o resultado das ações do movimento, na medida em que atores coletivos alcançam o reconhecimento da legitimidade de seus reclamos e de sua atuação como representante de grupos amplos da sociedade e possuem acesso às instituições políticas. A relação de parceria e cooperação com o governo é relevante ao atendimento das reivindicações do movimento, ao estabelecimento do diálogo e proposição, à representação e participação nas instituições participativas, à gestão de programas e convênios governamentais, e ao acesso à

---

<sup>14</sup> Em complemento às evidências discursivas, a estrutura da rede de relações de ambos os movimentos apresenta vínculos relacionais com órgãos do governo identificados com mais de 90% de incidência, sendo essa a principal mudança na estrutura da rede de relações dos movimentos nas duas últimas décadas.



agências governamentais. Em outras palavras, vínculos relacionais colaborativos têm como consequência o atendimento de demandas históricas do movimento e sua influência política na agenda pública.

Nestes termos e no contexto de engajamento institucional, o estabelecimento de interações cooperativas na relação sociedade-estado é necessária à influência política do movimento, através das quais ativistas obtém adequado acesso ao ambiente institucional e aos agentes governamentais. Por outro lado, a ampliação desta influência política depende da habilidade dos atores coletivos em combinar relações de cooperação e de autonomia com o governo. Isto, pois, o exacerbamento da cooperação pode gerar o excesso de comprometimento e vínculos institucionais do movimento com o Estado, reduzindo sua potencial capacidade de pressão e influência e favorecendo a cooptação-dependência dos atores coletivos. Motivo pelo qual a cooperação na relação sociedade-estado deve vir acompanhada por significativa autonomia política, de modo a configurar equilibradamente interações cooperativas autônomas.

Os ativistas dos movimentos analisados são unânimes em reconhecer que relações colaborativas com o governo os expõem a riscos diversos que dificultam um comportamento crítico e autônomo. Assim, autodefinem os riscos a que estão expostos no contexto de participação institucional: risco de atrelamento e cooptação, de dependência e submissão, de perda da autonomia, de distanciamento da base social, de impedimento de ações contrárias e críticas, de perda da capacidade de discussão e proposição, e risco de vinculação da imagem do movimento com a do governo. Naturalmente, a consciência dos ativistas de que relações de proximidade e cooperação com o Estado oferecem riscos de cooptação e perda de autonomia não significa necessariamente que assim o são, ou que modelos cooperativos na relação sociedade-estado são dependentes *a priori*. Isto significaria partir de uma compreensão homogênea da ação coletiva que desconsidera a diversidade das configurações sociais e as possibilidades de invenção criativa, como o fazem as combinações dicotômicas – cooperação-cooptação e contestação-autonomia.

Os movimentos analisados apresentam divergências internas e entre si na matéria autonomia. *Grosso modo*, os ativistas do movimento de direitos humanos se autopercebem como autônomos de modo mais consistente (não contraditório ou ambíguo), comparativamente aos militantes do movimento de associações de moradores, os quais divergem entre si e apontam ambas as categorias – autonomia e dependência. Correlação clara verifica-se entre o movimento que se autopercebe autônomo nas interações de cooperação com o Estado e aquele que desenvolve



habilidades em combinar formas criativas de ação e negociação política, voltadas ao equilíbrio entre a estabilidade e previsibilidade das estratégias institucionalizadas e o ambiente instável e incerto produzido por ações disruptivas ou contenciosas.

O CDDH representa um movimento que combina estas duas modalidades de ação oriundas de lógicas contraditórias, configurando um “modelo híbrido de ação” cujas partes são acionadas circunstancialmente no contexto histórico e político. O CDDH desenvolve um modelo de ação que combina ações formalizadas (ofícios a órgãos públicos, audiências com autoridades políticas e ação judicial) com estratégias de mobilização pública (protesto, passeata, ato público, vigília, abaixo assinado e manifesto), ao passo que a FAMS reduziu significativamente suas ações disruptivas e tornou preponderante iniciativas institucionalizadas de ação, como demonstrado na Tabela 1 (p. 10). A habilidade do CDDH em mesclar cooperação e contestação verifica-se ainda nas estratégias para introdução do plano de lutas nos órgãos do governo, pois a depender das circunstâncias políticas os atores coletivos ora são conduzidos à cooperação e formação de alianças com o governo e com partidos políticos coligados, ora seu reverso, ou seja, são guiados para contestação e oposição ao governo e neutralidade em relação aos partidos políticos da base aliada governamental.

Os padrões híbridos de ação conferem maior poder de influência e pressão aos movimentos sobre os governos, na medida em que, acionado de modo circunstancial, criam um ambiente mais instável e incerto para a negociação política que é particularmente importante no contexto de engajamento nas instituições e de cooperação nas relações com o Estado. Na trajetória do movimento de direitos humanos, as iniciativas híbridas de ação possibilitaram a pluralização das arenas para a participação e entendimentos políticos, na medida em que o movimento considera a multiplicidade de esferas públicas para atuação, sejam espaços institucionais ou não institucionais.

Em suma, as transformações nas práticas coletivas dos movimentos sociais são configuradas no bojo de processos de ressignificação da relação sociedade civil-estado, a qual passa a caracterizar interações cooperativas ou colaborativas com o governo. Os níveis de acesso dos movimentos às instituições governamentais, a realização de suas demandas e influência política vinculam-se ao estabelecimento destas interações cooperativas com a esfera governamental, as quais se estabelecem no plano político-ideológico e podem se estender ao partidário-eleitoral. Em complemento, a comparação entre os estudos de casos demonstrou que, a combinação entre interações cooperativas e contestatórias no sistema de relações sociedade-estado, aos moldes de um modelo híbrido de ação, é capaz de ampliar a influência dos atores sociais na agenda política.



## Conclusão

O engajamento de movimentos sociais em instituições participativas produz consequências sobre suas práticas políticas, as quais apresentam regularidades quanto a um processo de complexificação organizacional caracterizado por formatação peculiar que combina o aumento da especialização da estrutura funcional e da formalização das estratégias de ação à manutenção de dinâmicas participativas que garantem a mobilização das bases no processo decisório. Estas transformações organizacionais dos movimentos são configuradas no contexto de ressignificação da concepção de relação sociedade-estado, num processo onde práticas e discursos interagem dinamicamente e se co-constituem. Na reconfiguração destas relações sociedade-estado uma nova concepção a respeito da relação com o Estado e as instituições é forjada, onde os movimentos percebem a construção de interações cooperativas com os governos como favoráveis à influência na agenda política, ao atendimento de suas demandas históricas e ao acesso aos órgãos públicos.

As práticas políticas dos movimentos sociais no contexto democrático, por outro lado, também apresentam variações que remetem a emergência de modelos de ação híbridos que combinam na relação sociedade-estado interações cooperativas e contestatórias, voltadas à tencionar a estabilidade e previsibilidade das estratégias institucionalizadas e ampliar a influência na agenda política. As oportunidades de pluralização das esferas públicas de ação dos movimentos, ou seja, a conjugação do engajamento em instituições e em arenas não institucionais de participação, por sua vez, ampliam as redes de relações do movimento e ativam um campo diversificado de atores em interação, espaços públicos e territórios de negociação que incidem positivamente sobre a configuração de interações sociedade-estado ancoradas no árduo equilíbrio entre cooperação e autonomia.

Em contextos democráticos de inserção institucional, a compreensão das regularidades e variações nos padrões de ação coletiva exige o reconhecimento de que sociedade e estado são esferas que interagem e se influenciam mutuamente em um processo contínuo e circunstancial que afeta as práticas dos atores, cujas fronteiras são imprecisas e enubriadas. Nessa abordagem, a sociedade é vista como um “modelo de relações entre práticas culturais, econômica, social e política” (Somers, 1993), quer dizer, não como entidade unitária separada do estado ou da economia, mas como esfera que se entrecruza e se engaja em atividades voluntárias que impactam mutuamente as práticas sociais (Baiocchi, 2005). As teorias de movimentos sociais em voga, neste



sentido, são limitadas à explicação dos padrões de ação em contextos de engajamento institucional, na medida em que analisam a sociedade e o estado a partir de categorias separadas, autônomas e dicotômicas, e não desenvolvem uma linguagem para explicar os processos dinâmicos de interação.

Estas teorias, embora tenham valorizado as condições político e institucional de emergência e êxito dos movimentos (Tarrow, 1997; McAdam, Tarrow e Tilly, 2001), secundarizam as interações que estabelecem atores sociais e institucionais e os efeitos desta relação para os padrões de ação coletiva. Estes estudiosos assumem visão homogeneizante dos movimentos e analisam a inserção em instituições a partir de esquemas evolutivos e cíclicos – da *contention* à institucionalização. Ademais, compreendem a correlação entre engajamento institucional e influência na agenda política em termos de inclusão e marginalização da estrutura política, sendo os atores institucionalmente orientados “recompensados com o acesso ao sistema político, enquanto aqueles determinados a desafios mais abrangentes e a evitar o compromisso inerente à política institucional se arriscam a repressão ou marginalização” (Meyer e Tarrow, 1998, p. 22).

Nesta perspectiva teórica, o ator coletivo institucionalmente orientado diz respeito àquele cuja estrutura organizacional está ajustada ao *modus operandi* da política institucional, através da adesão a modelos comuns e previsíveis de ação e a agregação das reivindicações e táticas originais à institucionalidade política. No entanto, o estudo comparado demonstrou que no contexto de engajamento institucional a adequação organizacional do movimento à estrutura estatal é insuficiente à influência na agenda política, sendo necessário a resignificação da relação sociedade-estado e a construção de interações cooperativas com o governo. Além disso, o movimento pode desenvolver modelos híbridos de ação e combinar interações cooperativas e contestatórias, circunstância em que articula ações institucionalizadas e contenciosas, amplia seus espaços de atuação e aprimora sua capacidade de pressão e influência sobre o governo, ao contrário de predestinar-se a marginalização.

### Referência Bibliográfica

- ALVAREZ, S. & ET ALII. (2003) Encontrando os feminismos latino-americanos e caribenhos. *Estudos Feministas*, 11 (2): 360, jun/dez, p. 541-575.
- AVRITZER, L. (2002). Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (org.) *Democratizar a democracia participativa: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 561-597.
- BAIOCCHI, G. (2005) *Militants and citizens*. The politics of participatory democracy in Porto Alegre. Stanford University Press.



- CARLOS, E. (2011) Associativismo e desenho institucional no orçamento participativo da região metropolitana do Espírito Santo. *Unisinos Revista de Ciências Sociais*, no *prelo*.
- WAMPLER, B. (2007) *Participatory budgeting in Brazil*. Contestation, cooperation, and accountability. Pennsylvania State University Press.
- DAGNINO, E. (2002) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In: \_\_\_\_ (Org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra, p. 9-16.
- DELLA PORTA, D. & DIANI, M. (2006) *Social Movements: an introduction*. 2 Ed. Oxford/Cambridge, MA: Blackwell.
- DIANI, M. (1992). The Concept of Social Movement. *The Sociological Review*, v. 40, n. 1, p.1-25.
- DOIMO, A. (1995) *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*, Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume Dumará.
- EMIRBAYER, (1997). Manifesto for a relational sociology. *American Journal of Sociology*, Vol. 103, n.2, p. 281-317.
- FUNG, A. (2003). Associations and democracy: Between theories, hopes, and realities. *Annual Review of Sociology*, 29: 515-539.
- GAMSON, W. (1990) *The strategy of social protest*. 2ª ed. Belmont, Calif.: Wadsworth.
- GEORGE, A. L.; BENNETT, A. (2004) *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge/Massachusetts: MIT Press.
- GOLDSTONE, J. (2003). Bridging institutionalized and noninstitutionalized politics. In: \_\_\_\_ (Ed.) *States, parties, and social movements*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-24.
- GURZA LAVALLE, A.; CASTELLO, G.; BICHER, R. (2007) Protagonistas na sociedade civil: redes e centralidades de organizações civis em São Paulo. *Dados Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, n3, p. 465-498.
- HELLER, P. (2005) Reinventing public power in the age of globalization. Decentralization and the transformation of movement politics in Kerala. In RAY, R & KATZENSTEIN, M. F. (Eds.) *Movement social in India: Poverty, Power, and Politics*. Asia/Pacific/Perspectives.
- HOUTZAGER, P.; GURZA LAVALLE, A.; ACHARYA, A. (2004) Atores da sociedade civil e atores políticos participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In AVRITZER, L. (Org.) *Participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP.
- KATZENSTEIN, M. F. (1998) Stepsisters: Feminist Movement Activism in Different Institutional Spaces. In MEYER, D. & TARROW, S. (Eds.) *The Social Movements Society*. Contentious Politics for a New Century. Rowman & Littlefield Publishers; p. 195-216.
- LANDIM, L. (1995) *Notas para um Perfil das ONGs - As Pertencentes à Associação Brasileira de ONGs*. Rio de Janeiro, ISER.
- McADAM, D; TARROW, S.; TILLY, C. (2001). *Dynamics of contention*. Cambridge studies in contentious politics. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCARTHY, J.; ZALD, M. (1973) *The trends of social movements in America: professionalization and resource mobilization*. Morristown, N. J.: General Learning Press.
- MELUCCI, A. (1995). The process of collective identity. In: JOHNSTON, H.; KLANDERMANS, B. (Orgs.) *Social movements and culture*. Minneapolis/London: University of Minnesota Press/UCL Press, 41-63.
- \_\_\_\_\_. (1996) *Challenging codes*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- MEYER, D.; TARROW, S. (Orgs.) (1998). *The Social Movement Society: contentious politics for a new century*. Lanham, Maryland and Oxford, England: Rowman & Littlefield Publishers.
- MICHELS, R. (1962) *Political Parties – A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. Nova York: Collier Books.



- MISCHE, A. (2008) *Partisan Publics: communication and contention across Brazilian youth activist networks*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- OFFE, C. Reflections on Institutional Self-Transformation of Movement Politics: A Tentative Stage Model. In R. Dalton & M. Kuechler (Eds.) *Challenging the political order: new social and political movements in Western democracies*. New York: Oxford University Press, 1990.
- PAOLI, M. C. (1995) Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In HELMANN, M. (Org.) *Movimentos Sociais e Democracia no Brasil*. São Paulo: Marco Zero.
- PETERS, B. G. (1998) *Comparative Politics. Theory and Methods*. New York University Press.
- PIVEN, F. F. & CLOWARD, R. (1979) *Poor people's movements: why they succeed and how they fail*. New York: Vintage Books.
- SADER, E. (1988) *Quando novos personagens entram em cena. Experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)*. SP: Paz e Terra.
- SANTOS, B. S. & AVRITZER, L. Para Ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.) *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.
- SOMERS, M. R. (1993) Citizenship and the place of the public sphere: law, community, and political culture in the transition to democracy. *American Sociology Review*, 58, p. 587-620.
- TARROW, S. (1997) *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madri: Alianza Editorial.
- \_\_\_\_\_. (1995) Cycles of collective action: between moments of madness and the repertoire of contention. In: TRAUGOTT, M. (Org.) *Repertoire and cycles of collective action*. Durham NC: Duke University Press, p. 89-115.
- TILLY, C. (2004) *Social movements, 1768-2004*. Boulder/London: Paradigma Publishers.
- \_\_\_\_\_. (1978) *From mobilization to revolucion*. Newberry Award Records.
- ZALD, M. N.; BERGER, M. (1978) Social movements in organizations: Coup d' etat, insurgency, and mass movement. *American Journal of Sociology*, 83 (4), 823-861.