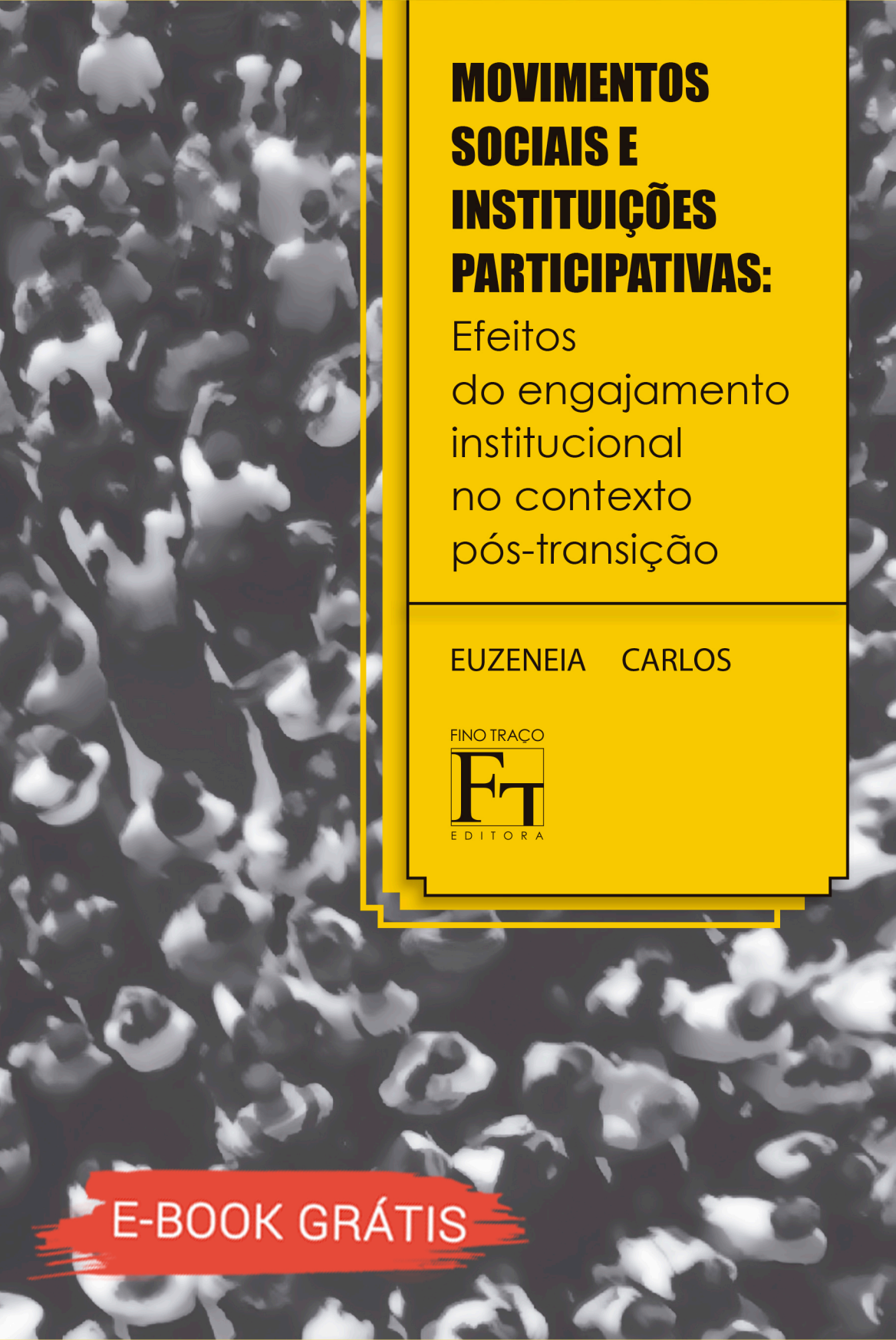


MOVIMENTOS SOCIAIS E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS:

Efeitos do engajamento institucional no contexto pós-transição

EUZENEIA CARLOS

FINO TRAÇO
FT
EDITORA

E-BOOK GRÁTIS



coleção Sociedade & Cultura

Movimentos sociais e instituições participativas:
efeitos do engajamento institucional no contexto pós-transição

Euzeneia Carlos

FINO TRAÇO
EDITORA

Todos os direitos reservados à Fino Traço Editora Ltda.
© Euzeneia Carlos, 1ª ed. , 2015.

Este livro ou parte dele não pode ser reproduzido por qualquer meio sem a autorização da editora.

As ideias contidas neste livro são de responsabilidade de seus organizadores e autores e não expressam necessariamente a posição da editora.

CIP-Brasil. Catalogação na Publicação | Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

C28m

Carlos, Euzeneia
Movimentos sociais e instituições participativas : efeitos do engajamento institucional no contexto pós-transição / Euzeneia Carlos. - 1. ed. - Belo Horizonte, MG : Fino Traço, 2020.
E-book.

Inclui índice
ISBN 978-65-991558-8-8

1. Movimentos sociais. 2. Condições sociais. 3. Políticas sociais. 4. Participação política. I. Título.

16-30051 CDD: 301
CDU: 316

CONSELHO EDITORIAL COLEÇÃO SOCIEDADE E CULTURA
Elisa Pereira Reis | UFRJ
Leopoldo Waizbort | USP
Renan Springer de Freitas| UFMG
Ruben George Oliven | UFRGS

FINO TRAÇO EDITORA LTDA.
Rua Dom Braz Baltzar, 209 | Cachoeirinha | CEP 31150-100 | Belo Horizonte. MG. Brasil | Telefone: (31) 3212-4197
finotracoeditora.com.br

Lista de siglas 9

Apresentação e agradecimentos 13

Prefácio 17
Adrian Gurza Lavalle

Introdução 23

1 *A Relação entre Movimentos Sociais e Sistema Político nas Teorias dos Movimentos Sociais* 37

2 *Configurações Institucionais e Societárias nos Padrões de Ação Coletiva dos Movimentos Sociais* 71

3 *Movimentos Sociais no Espírito Santo: Trajetórias de Formação Organizacional, Relacional e Discursiva* 113

4 *Fams: Efeitos Organizacionais, Relacionais e Discursivos no Contexto de Engajamento Institucional* 171

5 *CDDH: Efeitos Organizacionais, Relacionais e Discursivos no Contexto de Engajamento Institucional* 215

6 *CPV: Efeitos Organizacionais, Relacionais e Discursivos no Contexto de Engajamento Institucional* 261

7 *Acapema: Trajetória de Formação Organizacional, Relacional e Discursiva* 307

8 *Movimentos Sociais e Instituições Participativas: Efeitos nos Padrões de Ação Coletiva em Perspectiva Comparada* 351

Conclusão 397

Apêndice: o Método e o Desenho de Pesquisa 403

Referências bibliográficas 421

Referências documentais 443

Para Darlan e Iracema

Lista de siglas

Aabri	Associação dos Amigos da Bacia do Rio Itapemirim
AAPFG	Associação dos Amigos do Parque da Fonte Grande
ABC	Associação de Barrense de Canoagem
Acap	Associação Amigos do Caparaó
Acapema	Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente
Acode	Associação de Defesa do Meio Ambiente de Colatina
Aesb	Associação Espírito Santense de Biologia
Agas	Associação Garra Ambiental da Serra
Amafavv	Associação de Mães e Familiares de Vítimas de Violência
Amip	Associação dos Amigos do Rio Piraquê-Açú em Defesa da Natureza e do Meio Ambiente
AMO	Assembleia Municipal do Orçamento
Amus	Associação de Mulheres Unidas da Serra
Aproart	Associação Produtiva de Arte, Artesanato e Produtos Agroindustrial Rural Artesanal de Alegre
Apromai	Associação de Produtores e Moradores da Área de Influência da Reserva Augusto Ruschi
Apta	Associação de Programas em Tecnologias Alternativas
Assam	Associação Pró-melhoramento Amigos do Mochuara
Avidepa	Associação Vila-velhense de Proteção Ambiental
CADH	Centro de Apoio aos Direitos Humanos
CCV	Conselho Comunitário de Vitória
CCVV	Conselho Comunitário de Vila Velha
CDDH	Centro de Defesa de Direitos Humanos
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base

Cecopes	Centro de Educação e Comunicação Popular D. João Batista
Cecun	Centro de Cultura Negra
CEDH	Conselho Estadual de Direitos Humanos
Cepet	Comitê Estadual de Erradicação da Tortura, Tratamentos Cruéis e Degradantes
CES	Conselho Estadual de Saúde
Cese	Coordenadoria Ecumênica de Serviços
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CJP	Comissão de Justiça e Paz
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
Codivit	Conselho de Desenvolvimento Integrado da Grande Vitória
Cofavi	Companhia de Ferro e Aço
Comam	Comissão de Meio Ambiente de Manguinhos
Comdema	Conselho Municipal de Meio Ambiente
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Conrema	Conselho Regional de Meio Ambiente
Consema	Conselho Estadual de Meio Ambiente
Copaca	Conselho Pastoral de Carapina
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPV	Conselho Popular de Vitória
CST	Companhia Siderúrgica de Tubarão
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
Ebmar	Estação Biologia Marinha Ruschi
Emater	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Espírito Santo
Famoc	Federação das Associações de Moradores de Cariacica
Famopes	Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo
Fams	Federação das Associações de Moradores da Serra

Fase	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FBCN	Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza
Fecata	Federação Capixaba de Teatro Amador
Gama	Grupo de Apoio ao Meio Ambiente de Anchieta
Ganc	Grupo Ambientalista Natureza e Cia.
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
Idea	Instituto de Desenvolvimento da Educação da América Latina
Iema	Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
IJSN	Instituto Jones dos Santos Neves
Ipema	Instituto de Pesquisa da Mata Atlântica
JEC	Juventude dos Estudantes Católicos
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
MEP	Movimento pela Emancipação do Proletariado
MNDH	Movimento Nacional de Direitos Humanos
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua de Vitória
Movive	Movimento Vida Nova Vila Velha
MPE	Minestério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
MR-8	Movimento Revolucionário 8 de Outubro
MST	Movimento Sem Terra
OAB	Ordem do Advogados do Brasil
OEA	Organização de Estados Americanos
Ongal	Organização Não Governamental Amigos do Lameirão
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
Orca	Organização Consciência Capixaba

Oscip	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Padrão de Ação Coletiva
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PGR	Procuradoria Geral da República
PJMP	Pastoral da Juventude para o Meio Popular
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PO	Pastoral Operária
PPCAAM	Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte
PPDDH	Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos
Progaia	Programa de Apoio e Interação Ambiental
Provita	Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas de Crimes
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido Social Democrata Brasileiro
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PV	Partido Verde
Rima	Relatório de Impacto Ambiental
Seama	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SEDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos
Sejus	Secretaria Estadual de Justiça
Setpes	Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros-ES
UDR	União Democrática Ruralista
Ufes	Universidade Federal do Espírito Santo
Umes	União Municipal de Estudantes Secundaristas
Unis	Unidade de Internação Sócioeducativa

Apresentação e agradecimentos

Este livro consiste em uma versão revisada de minha tese de doutoramento defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP), em 2012.[1] A obra analisa a relação entre movimentos sociais e instituições participativas de produção de políticas públicas, especificamente, seus efeitos sobre os padrões da ação coletiva no Brasil pós-transição à democracia. Na preparação desta obra para publicação busquei incorporar as reflexões sobre os resultados da tese, dos dois últimos anos, oriundas da publicação de artigos em periódicos especializados e da apresentação de trabalhos em eventos científicos da área.[2]

Nesta apresentação agradeço profundamente ao professor Adrian Gurza Lavalle pela competente, cuidadosa e incansável orientação deste estudo na Universidade de São Paulo. Em especial, pelo convívio intelectual ao longo de minha trajetória de doutoramento, pela sua generosidade, crítica rigorosa e estímulo sempre desafiador.

Ao professor Gianpaolo Baiocchi agradeço pela acolhida no *Watson Institute for International Studies* e pela atenciosa e competente orientação durante o estágio na *Brown University*, nos Estados Unidos. Aos professores Eduardo Marques, Luciana Tatagiba, Rebecca Abers, Marcelo Kunrath Silva

1. Cf.: CARLOS, E. *Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos*. Tese de doutorado, São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2012.

2. Partes da tese de doutorado foram publicadas em periódicos. Cf.: "Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 30, n. 88, jun., 2015, p. 83-99. "Movimentos sociais e sistema político nas teorias dos movimentos sociais", *Interseções*, Rio de Janeiro, ano 17, n. 1, 2015, p. 53-77. "Mudanças e continuidades no movimento de direitos humanos: padrões organizacionais, relacionais e discursivos", *Opinião Pública*, Campinas, vol. 20, n. 3, 2014, p. 450-479. "Movimentos sociais, engajamento institucional e seus efeitos: estudo de casos no Espírito Santo", *Democracia e Participação*, Brasília: SGPR, 2013, p. 97-132.

e Angela Alonso pelas fecundas contribuições, enquanto membros de bancas examinadoras da tese originária deste livro. Aos professores Ann Mische, Evelina Dagnino, Mário Aquino Alves e Patrick Heller pelas disciplinas cursadas e seus ensinamentos sobre os movimentos sociais na teoria contemporânea. Também agradeço a Ricardo Borges, Gabriel Feltran, Remo Mutzenberg e Ligia Lüchmann pelos comentários a versões do trabalho durante eventos científicos.

Aos movimentos sociais que participaram deste estudo, segue um agradecimento especial – a Federação das Associações de Moradores da Serra (Fams), ao Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH), ao Conselho Popular de Vitória (CPV) e a Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente (Acapema) –, pelo suporte e acesso aos acervos de documentação. Aos militantes desses movimentos sociais que compartilharam seu aprendizado, fruto de longa trajetória de ativismo e engajamento societário, que dedicaram seu tempo a longas entrevistas e a depoimentos informais, que depositaram confiança neste trabalho e dele se tornaram parte.

A execução do desenho de pesquisa que deu origem a este livro contou com a colaboração imprescindível de uma equipe de pesquisadores, aos quais agradeço, nominalmente: Carla Rocha Sousa, Leonardo Holanda do Nascimento, Cícero Frechiani Linhalis, Bruno Fernandes Medeiros, Mariana Luz Patez, Noelle da Silva, Marcella Nunes Tavares, Amanda Duarte Quenupe, João Lucas Côrtes de Sousa, Vlad Schüler Costa, Ludmila Gonçalves Martins e a Kelly Fernandes Gandini. Igualmente agradeço a coordenadora do Laboratório de Estudos Políticos (LEP) da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), professora Marta Zorzal e Silva, pela disponibilização do laboratório para a realização da pesquisa.

Aos amigos com quem convivi durante a feitura da tese originária deste livro – Sérgio Eduardo Ferraz, Elisa Larroude, Thiago Nascimento da Silva e Monika Dowbor – agradeço pela amizade acolhedora e sincera. Do mesmo modo, agradeço aos colegas do Núcleo Democracia e Ação Coletiva (NDAC), vinculado ao Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e ao Centro de Estudos da Metrópole (CEM), pelas discussões e contribuições no grupo de estudos.

Finalmente, meu profundo agradecimento à minha família. Especialmente ao meu esposo e à minha filha, sempre comigo, se tornaram parte desta empreitada antes mesmo dela começar e edificaram meu maior suporte.

A elaboração deste estudo contou com o apoio institucional do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo, do Programa de Bolsas Prodoutoral da Capes e do apoio financeiro do Fundo de Apoio à Ciência e Tecnologia (Facitec) da Prefeitura Municipal de Vitória. A publicação deste livro não teria sido possível sem o apoio da Lei Rubem Braga da Prefeitura Municipal de Vitória e da Fino Traço Editora.

A tese que deu origem a este livro foi indicada, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da USP, ao Prêmio Brasileiro Política e Planejamento Urbano e Regional da Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional (ANPUR).

Prefácio

Institucionalização e mobilização

Em formulação peculiarmente arguta, Gaston Bachelard exprimiu o desafio da ciência de modo sintético: não dar às coisas velhas nomes novos, nem dar as coisas novas nomes velhos. Nada mais, todavia, nada menos! No primeiro caso cria-se um efeito de novidade que obsta o reconhecimento de padrões conhecidos, no segundo, um efeito de familiaridade que escamoteia o novo no mundo, os fenômenos emergentes. Assim, as palavras e, em especial, os conceitos – um gênero específico de palavras com funções cruciais na construção de teoria –, são mais do que simples convenções para nomear o mundo; elas o constituem e dotam-no de sentido para nós, o tornam acessível e a um só tempo ocultam-no mediante aquilo que iluminam e sombreiam. Este livro tem no centro um conceito aparentemente velho que, tal e como utilizado no campo das teorias dos movimentos sociais, argumenta Euzeneia Carlos correta e persuasivamente, escureceu as formas de interação não contenciosas entre os movimentos e o Estado, empobrecendo nossa compreensão do mundo. Trata-se do conceito "institucionalização", um verdadeiro obstáculo feito de pensamento contra o próprio pensamento – para emprestar outra formulação cara a Bachelard.[1]

Porém, o livro se debruça sobre um problema novo e difícil de se abordar; problema dos mais instigantes no cenário pós-transição para aqueles interessados no papel da sociedade civil e dos movimentos sociais na democratização do Estado. A ampliação de canais de participação social e de acesso de atores da sociedade civil ao Estado ou, com maior precisão,

1. O filósofo francês definia os obstáculos epistemológicos nesses termos, quer dizer, como obstáculos de pensamento contra o pensamento.

às instâncias de tomada de decisão e operação das políticas públicas, é, sabidamente, um dos traços distintivos inéditos da pós-transição. O rosto mais visível dessa ampliação são as dezenas de conferências nacionais, as dezenas de milhares de conselhos gestores de políticas públicas, as centenas de orçamentos participativos e a multiplicação de interfaces participativas muito variadas entre a administração pública e a cidadania – audiências, consultas, planos diretores, planos plurianuais, leis orçamentárias, etc. O fenômeno é mais amplo e remete à maior porosidade do Estado Brasileiro e suas burocracias, nos diferentes níveis da federação, a atores com presença outrora mínima nas esferas do poder e nos circuitos tradicionais da representação – mulheres, negros, índios; sem-terra, sem-teto, imigrantes, para mencionar apenas exemplos evidentes. A definição e implantação de políticas específicas para esses segmentos da população, bem como a criação de instâncias administrativas específicas incumbidas de implementá-las, não raro sob o comando de representantes desses segmentos, é outra face relevante do mesmo fenômeno.

Em que sentido a maior porosidade do Estado ou o maior acesso à canais de incidência e fiscalização sobre as políticas – mediante a ocupação de cadeiras em conselhos, por exemplo – poderia constituir um problema substantivamente novo, ou seja, em sentido analítico e não apenas cronológico? *Grosso modo*, trata-se de fenômeno difícil de ser compreendido ou sequer apreciado mediante o ferramental analítico próprio das teorias dos movimentos sociais e, no entanto, tal permeabilidade foi amplamente explorada pelos movimentos sociais no Brasil ao longo das últimas duas décadas. O campo dessas teorias surgiu ao calor das mobilizações pelos direitos civis nos Estados Unidos e devido a essa marca de nascença, por assim dizer, privilegiou atores anti *statu quo*, engajados na contestação cultural, dos padrões de consumo e na defesa dos direitos humanos, do meio ambiente ou da paz. Assim, tendeu-se a operar uma sinonímia entre movimentos sociais, contestação, transformação progressista – quer anticonservadora quer anticapitalista quer contrária às mais diversas formas de dominação – e repertórios informais ou não publicamente institucionalizados de luta e mobilização. Nesse registro, informalidade, autenticidade e autonomia alinham-se como termos correlatos que guardam conexão intrínseca com

aquilo que, se pressupõe, um movimento social deve ser, enquanto paira uma sombra de suspeição sobre formas estáveis de interação não contenciosa com o Estado. Isso porque perigosamente propícias para a domesticação dos movimentos, para a rotinização e previsibilidade de suas estratégias de ação, para sua burocratização e, por conseguinte, para sua desmobilização. O trabalho que o leitor tem nas mãos não apenas não comunga com tal pressuposto normativo e os diagnósticos negativos de desmobilização por ele animados, como revela com rigor analítico e metodológico os custos cognitivos que impõe à nossa compreensão das interações socioestatais.

Quão útil pode ser lançar mão de um conceito velho – "institucionalização" – para a compreensão de um fenômeno novo, indagará o leitor mais atento à sugesta de Bachelard. Eis aqui que começa a riqueza e virtudes do trabalho de Euzeneia Carlos, combinação feliz de reflexão teórica e pesquisa empírica aprimoradas. A porosidade do Estado e a emergência e permanência de repertórios de atuação institucional dentro do Estado e em registro colaborativo por parte dos movimentos sociais – "parcerias", na linguagem dos atores, conforme mostra o próprio livro – constitui um desafio para os estudiosos dos movimentos sociais devido, conforme já mencionado, a pressupostos largamente presentes nas principais vertentes teóricas da literatura. O livro de Carlos identifica acertada e persuasivamente que tais pressupostos encontram correspondência no papel secundário e de franca subteorização do conceito "institucionalização" nas teorias dos movimentos sociais. Assim, em vez da invenção de novo conceito, ela realiza a crítica interna a esse campo teórico, localizando a raiz de suas insuficiências e se comprometendo com esforço de construção conceitual capaz de saná-las *in locu*, quer dizer, no lugar analítico que a elas corresponde dentro desse campo teórico. A novidade é apreendida mediante a renovação das ferramentas analíticas. O resultado é inovação conceitual parcimoniosa, em vez de invenção conceitual com pretensões de originalidade plena.

O movimento intelectual do livro é simultaneamente crítico e construtivo – ou negativo e positivo, se se quer –, e corre em direção dupla: crítica e construção para os planos da teoria e dos diagnósticos empíricos. De um lado, a teoria estabeleceu conexão estreita entre institucionalização e desmobilização ou "morte" dos movimentos. Nessa perspectiva, a crescente

institucionalização de canais de incidência de atores sociais sobre as políticas públicas traria consigo efeitos deletérios sobre os movimentos e seria de se esperar um cenário de desmobilização generalizada graças, paradoxalmente, ao sucesso desses mesmos atores na democratização do Estado e ao maior compromisso dos governos do Partido dos Trabalhadores com as bandeiras defendidas pelos primeiros. Note-se, em vez de simplesmente aplicar os preceitos analíticos das teorias dos movimentos sociais, como ocorre com frequência, a autora elevou a experiência brasileira ao estatuto de anomalia dentro desse campo teórico, colocando-se na posição de construir teoria pela correção da compreensão demasiadamente estreita da institucionalização imperante nessas teorias. Afinal, como o leitor terá possibilidade de observar nas páginas deste livro, e a institucionalização opera em diversas dimensões: os canais de intermediação com o Estado, as dinâmicas organizacionais dos movimentos, os repertórios de ação, por mencionar apenas três dimensões com implicações bastante diferentes.

De outro lado, e a despeito das lacunas na teoria, se perguntar pelos efeitos da institucionalização é uma indagação pertinente que, uma vez desobstruídos os obstáculos conceituais, precisa ser reconduzida ao plano da pesquisa empírica. A esse respeito, o livro se encontra em sintonia com as fronteiras da pesquisa sobre movimentos sociais no país. As referências consagradas nesse campo, na literatura nacional, responderam a um contexto histórico muito diferente – ditadura e transição democrática –, afinado com os pressupostos normativos das teorias dos movimentos sociais. Como entender hoje esses atores, em um momento em que assumiram posições nas instituições e governos emanados da transição? Os efeitos não podem ser derivados *a priori* da teoria, mas isso não implica assumir igualmente *a priori* que os efeitos serão positivos ou inofensivos. Aqui, a primeira dificuldade é definir com precisão o que é referido mediante a invocação do termo "efeitos". Carlos inova no desenvolvimento conceitual cunhando um à medida das necessidades do problema analítico enfrentado: *padrão de ação coletiva*. Se os receios alimentados pelas teorias dos movimentos sociais a respeito da institucionalização tiverem algum respaldo empírico, eles devem remeter, em primeira instância, a alterações deletérias em diversas dimensões da ação coletiva realizada por esses atores.

O livro examina com riqueza três dimensões que, por sua vez, constituem o âmago do conceito padrão de ação coletiva. Primeiro, a institucionalização pode afetar aspectos organizacionais relevantes dos movimentos sociais tais como os modos de divisão e ordenação interna do trabalho, os objetivos que orientam publicamente sua atuação e que são internamente reconhecidos como legítimos e desejáveis, a composição e primazia outorgada a diversas estratégias de ação – ora de índole contenciosa, ora dirigidas a expedientes contemplados pelas rotinas de canalização de demandas das repartições públicas –, ou as formas de ordenar as dinâmicas internas que permitem manter o contato e mobilizar os membros dos movimentos sociais. Segundo, não apenas as relações internas podem eventualmente acusar os efeitos da institucionalização, mas também as relações externas, quer dizer, as estratégias relacionais dos movimentos e, de modo mais amplo, sua inserção indireta em redes de atores de diversas índoles – estatais, de mercado ou sociais. Por fim, a institucionalização pode afetar a própria identidade dos atores, ou seja, a forma como eles concebem a si próprios e a outros atores em relação as quais definem suas diferenças constitutivas – neste caso em relação ao Estado. É a formulação discursiva dessa relação de aproximação e distinção em face do Estado que recebe atenção no conceito cunhado por Carlos.

Graças às escolhas analíticas construídas cuidadosamente ao longo do livro, averiguar os efeitos do protagonismo assumido pelos movimentos sociais nas instituições participativas sobre os padrões de ação coletiva a eles associados antes desse engajamento institucional é, agora, uma tarefa que pode prescindir da oposição mobilização *versus* institucionalização – inscrita explícita ou implicitamente nas teorias dos movimentos sociais. Assim, o trabalho de Carlos abre um caminho profícuo para a indagação empírica e oferece opções metodológicas à altura do desafio. Sobretudo, os resultados do movimento intelectual do livro são extremamente enriquecedores para a nossa compreensão dos movimentos sociais na pós-transição. O contexto meso do trabalho é Vitória e Serra e o foco, organizações de movimentos atuantes desde os anos 1970 e ainda em plena atividade. O leitor interessado nas transformações da mobilização social nessas cidades será duplamente beneficiado com o livro, mas as questões nele exploradas são

gerais, como igualmente gerais são as contribuições para a teoria e para a atualização de nossa compreensão acerca do papel dos movimentos sociais no Brasil contemporâneo.

Adrian Gurza Lavalle

Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP), pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e coordenador do Núcleo Democracia e Ação Coletiva do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (NDAC-Cebrap).

Referências bibliográficas

BACHELARD, Gaston. *A formação do espírito científico*. Rio de Janeiro, Contraponto, 1996.

Introdução

Este livro trata das relações entre movimentos sociais e instituições políticas no contexto democrático posterior a 1990. Especificamente, analisa os efeitos do engajamento dos movimentos sociais em instituições participativas de políticas públicas sobre os padrões da ação coletiva, no que concerne às dimensões organizacional, relacional e discursiva.

No Brasil, nas duas últimas décadas, a institucionalização de arranjos participativos na gestão pública incentivou muitos movimentos sociais à atuação nas instituições do Estado, seja na elaboração e decisão de políticas públicas, seja na sua fiscalização e regulação ou, ainda, na sua implementação e execução. As instituições participativas multiplicaram-se em diferentes níveis governamentais, como os orçamentos participativos, os conselhos gestores, as conferências setoriais, os planos diretores e planos plurianuais participativos, as comissões e comitês temáticos, os programas do governo, entre outros. Desse modo, a participação e a representação de movimentos sociais e atores da sociedade civil nas agências governamentais não compreende um evento episódico ou passageiro, mas um processo relativamente estável, tornado parte da linguagem jurídica do Estado e instituído como elemento característico da gestão pública (GURZA LAVALLE, 2011; CORTES, 2011). Neste livro, a inserção dos movimentos sociais na política institucional é identificada pelo seu engajamento nessas instituições participativas, contexto no qual as coletividades estabelecem novas formas de relação com o Estado na elaboração, monitoramento e gestão das políticas públicas.

Quais as implicações desse cenário de interação entre os atores societários e as instituições políticas nos padrões de ação coletiva dos movimentos sociais emergidos no período de transição do regime autoritário, os quais apresentavam predominantemente ações contestatórias e discursos de autonomia e oposição à institucionalidade política? Quais deslocamentos organi-

zacionais, relacionais e discursivos, o engajamento desses movimentos sociais nas instituições participativas produz nos seus padrões de ação coletiva? A análise das mudanças nos padrões de ação coletiva dos movimentos sociais ao longo do tempo, nas dimensões organizacional, relacional e discursiva, decorrentes dos efeitos do contexto de interação com as instituições participativas, é o objeto central desta obra.

As teorias dos movimentos sociais oferecem as abordagens mais influentes acerca das implicações do engajamento de atores societários nas instituições governamentais, quais sejam, a teoria dos Novos Movimentos Sociais e a do Processo Político. No país, a teoria dos Novos Movimentos Sociais (MELUCCI, 1989; TOURAINE, 1988) orientou a maioria dos estudos acerca da emergência dos chamados movimentos sociais urbanos, no período de transição do regime autoritário do final da década de 1970 e 1980. No entanto, essa abordagem gradualmente foi substituída pela teoria da Sociedade Civil, no contexto de estabilização do regime democrático, de eleição de governos de esquerda e de institucionalização de arranjos participativos no nível local de governo (GURZA LAVALLE, 1999; ALONSO, 2009). Tal deslocamento teórico amargou a continuidade daquele campo de estudos desenvolvido no período de transição política, bem como obstou a análise das relações entre movimentos, Estado e instituições políticas no contexto democrático.

O enfoque da teoria da Sociedade Civil ampliou o *lócus* de movimento social para uma variedade de organizações e atores societários e ofereceu aporte teórico para a compreensão das instituições participativas, dos sujeitos sociais atuantes, dos formatos institucionais e seus impactos para a democratização do Estado (DAGNINO, 2002; AVRITZER e COSTA, 2004). Esses estudos também conduziram ao mapeamento dos fatores condicionantes da efetividade dos arranjos participativos para a qualidade da democracia e da gestão pública, a saber: a tradição associativa na estruturação das práticas participativas (AVRITZER, 2002; BAIOCCHI, 2005); a interseção entre os projetos políticos governamentais e os da sociedade civil (DAGNINO, 2002); e o desenho institucional dos arranjos participativos (LÜCHMANN, 2002; FUNG e WRIGHT, 2003).

Na teoria da Sociedade Civil, a análise dos efeitos das instituições participativas, à exceção de trabalho seminal de Marquetti (2002), somente recentemente tem ganhado fôlego. Esses estudos têm contribuído para a avaliação dos impactos das instituições participativas sobre a atuação dos governos e a produção de políticas públicas (PIRES, 2011; AVRITZER, 2010; ISUNZA VERA e GURZA LAVALLE, 2010). Contudo, ainda são raros aqueles que analisam os efeitos do engajamento nas instituições participativas sobre os atores da sociedade civil, em particular, nos padrões de ação coletiva dos movimentos sociais que se inserem nesses espaços como relevante via de acesso ao poder público e de mediação da interação com o Estado.

Com efeito, a análise do engajamento dos movimentos sociais nos arranjos participativos, nas agências estatais e nos partidos políticos, e das suas implicações para os atores coletivos foram eclipsadas no âmbito da teoria da sociedade civil. A ocultação dos movimentos sociais nessa literatura é atribuída à mudança nas categorias analíticas empregadas, nas estudos da década de 1980, cuja ênfase numa concepção "restritiva da sociedade civil" gerou uma ocultação artificial dos movimentos e o sobredimensionamento do papel de outros atores societários (GURZA LAVALLE, CASTELLO e BICHIR, 2004). No cenário em que muitos ativistas e movimentos sociais se inserem em órgãos do governo e instituições partidárias, a ocultação também pode ser explicada pela sua limitação analítica à compreensão das relações dos movimentos com o sistema político, dado o pressuposto de separação rígida entre as esferas da sociedade civil e do Estado.

No âmbito internacional, a teoria do Processo Político deu continuidade ao campo de estudos próprio e consagrou as principais teses acerca dos efeitos da inserção de atores coletivos na política institucional, bem como da institucionalização dos movimentos sociais (McADAM, TARROW e TILLY, 2001). Nessa abordagem, a institucionalização do movimento é concebida como a sua integração às estruturas do Estado, a mudança no repertório de confronto e a busca de benefícios concretos através da negociação e acordo (TARROW, 1997). Segundo esse enfoque, a institucionalização do movimento, decorrente da sua inserção nas instituições políticas, afeta a sua estrutura organizacional. Os efeitos esperados no movimento são de complexificação da sua estrutura organizacional, expressos pela rotinização, burocratização

e profissionalização da ação coletiva (MEYER e TARROW, 1998; KRIESE, 1995; PIVEN e CLOWORD, 1979; McCARTHY e ZALD, 1973). Nessa teoria, a complexificação organizacional do movimento traria como consequências a mudança em seus objetivos de fundação, a desmobilização dos militantes, a cooptação dos ativistas e a sua transformação em grupos de interesse ou partidos políticos.

Essa teoria dos movimentos sociais, todavia, não oferece chaves interpretativas adequadas às mudanças nos padrões de ação coletiva dos movimentos sociais em interação com as instituições participativas. Em primeiro lugar, esse aporte teórico considera um único modelo de organização dos movimentos sociais e apenas um formato das instituições políticas. Nesse caso, negligencia tanto a diferenciação nos padrões organizacionais dos movimentos, que podem variar de modelos altamente formalizados e complexos a padrões com baixo grau de formalização e complexificação organizacional, quanto a inovação no formato das instituições, cujo desenho pode combinar mecanismos de participação direta e representativa no processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Em segundo lugar, a análise dos efeitos do engajamento institucional sobre os movimentos sociais é restrita a sua estrutura organizacional e ignora outras dimensões da ação coletiva – como a relacional e a cultural – imprescindíveis à compreensão dos padrões da ação coletiva. Desse modo, ignora mudanças na dinâmica relacional do movimento e a diversificação das suas redes de relações sociais, assim como, os processos discursivos de significação e reconfiguração da linguagem de relação com o Estado. Finalmente, essa abordagem interpreta as mudanças na ação coletiva como homogêneas e não possui explicação para as variações e heterogeneidades nos padrões da ação coletiva dos movimentos sociais inseridos em instituições governamentais.

Em suma, é possível afirmar que as teorias dos movimentos sociais pressupõem uma separação entre estes e a política institucionalizada e analisam a sociedade e o Estado a partir de categorias estanques, autônomas e dicotômicas, limitadas à explicação dos efeitos das interações entre atores societários e institucionais sobre os padrões da ação coletiva dos movimentos sociais. Nesta obra, ao contrário, sustenta-se que a relação entre os movimentos sociais e as instituições políticas requer uma compreensão dinâmica que

acentue os aspectos de coconstituição entre a sociedade e o Estado, como esferas que interagem e se influenciam mutuamente em um processo contínuo e circunstancial, cujas fronteiras são imprecisas e enevoadas (SKOCPOL, 1992). Essa perspectiva é particularmente relevante à análise de movimentos institucionalmente inseridos – *institutionally embedded* – (EVANS, 1995), na medida em que concebe sociedade e Estado como produto de um processo dinâmico e contingente de mútua constituição.

A compreensão das mudanças nos padrões de ação coletiva ao longo do tempo e dos efeitos de seu engajamento nas instituições participativas exige um conceito abrangente de movimento social, que favoreça abordar as relações entre os movimentos e o Estado no contexto democrático. As acepções de movimento social como organização formal, como evento de protesto público e como modelo conflituoso de ação (McADAM, TARROW e TILLY, 2001) dificultam o reconhecimento das interações mutuamente constitutivas entre os atores societários e estatais e, em particular, (i) restringem os efeitos nos padrões de ação coletiva à sua estrutura organizacional; (ii) negligenciam a combinação circunstancial entre protesto público e ações institucionalizadas ou entre formas de ação *outsider* e *insider* (GOLDSTONE, 2003); (iii) circunscrevem as interações com o Estado às iniciativas contestatórias e oculta as suas relações de cooperação (GIUGNI e PASSY, 1998).

Neste livro, movimentos sociais são compreendidos como coletividades formadas por uma pluralidade de atores sociais, individuais e organizacionais ligados em modelos de interação, com base em identidades compartilhadas e constituídas mediante relações de conflito e cooperação (DIANI, 1992 e 2003a). Esse conceito de movimento social é mais adequado aos propósitos desta obra, na medida em que valorizando a estrutura relacional da ação coletiva e integrando diferentes abordagens analíticas, favorece a compreensão da relação entre os movimentos e a política institucional. Definir o movimento social em termos de rede de relações sociais, em vez de organização formal ou eventos de protesto público, permite identificar todos aqueles indivíduos, grupos e organizações que se autoidentificam como parte de um mesmo movimento; também viabiliza a identificação daqueles que interagem com o movimento na vocalização e no atendimento dos seus objetivos, como outras organizações, redes de movimentos e a institucionalidade política, em relações tanto conflitivas quanto colaborativas.

De acordo com essa conceituação, o movimento social não se restringe à sua organização porque é constituído por uma multiplicidade de atores em redes de relações informais que podem incluir ou não organizações formalizadas. O risco de reificação do movimento social em organização está presente se reduzimos a sua complexa e heterogênea rede de atores, instituições, processos, espaços e temporalidades aos arranjos organizacionais que o compõem. Desse modo, movimentos não são meras organizações, nem organizações se configuram em movimentos; por outro lado, os movimentos podem incluir organizações, mas sua complexa compreensão não se restringe ao domínio dessas últimas. A organização do movimento é um elemento no amplo e variado leque de formações, processos e agentes que constituem o movimento e (re)definem sua fronteira.

Em segundo lugar, o movimento social não se reduz ao evento de protesto público ou se identifica exclusivamente com a natureza *outsider* à política institucionalizada. Tais elementos não podem ser tomados como características fundamentais de um movimento, mas apenas como estratégias de ação de um contexto específico. Desse modo, o movimento social tem a capacidade de continuar ativo após o evento de mobilização coletiva e interagir com instituições políticas, ao longo de um *continuum* temporal. Pode, assim, combinar formas contenciosas de ação com comportamentos mais convencionais e articulados às instituições. Por fim, o movimento social, na defesa de mudanças sociopolíticas na sociedade, não se caracteriza somente por interações conflituosas e contestatórias com oponentes ou autoridades políticas. Mas também estabelece relações de cooperação, diálogo e colaboração com o Estado e as agências governamentais na elaboração e execução de políticas públicas, além de constituir alianças com os partidos políticos.

Nessa perspectiva, movimentos sociais configuram e reelaboram as suas ações ao longo do tempo e combinam, circunstancialmente, diferentes padrões de ação coletiva caracterizados tanto por estratégias não convencionais, disruptivas e conflituosas quanto por comportamentos rotineiros, formalizados e de interação cooperativa com as instituições políticas. Essa concepção de movimentos sociais é mais apropriada à compreensão de coletividades que permanecem ativas ao longo do tempo e das mudanças e reconfigurações em sua dimensão organizacional, relacional e discursiva.

No intuito de identificar mudanças nos padrões de ação coletiva e correlacioná-las aos efeitos produzidos pelas instituições de participação, no contexto posterior a 1990, foram empiricamente analisados movimentos sociais que, na trajetória de três décadas, emergiram e intensificaram as suas atividades de mobilização pública no contexto de transição do regime autoritário e, posteriormente, ocuparam espaços de mediação institucional da relação sociedade-Estado. Neste livro, o foco empírico ou a unidade de análise é a organização do movimento social, tendo em vista o escopo metodológico comparativo de quatro estudos de casos, ainda que o movimento social não seja restrito à sua organização e abarque uma multiplicidade de atores sociais, individuais e organizacionais. Localizados na região metropolitana do estado do Espírito Santo, as organizações de movimentos sociais selecionadas como objetos de estudo são as seguintes: Federação das Associações de Moradores de Serra (Fams) e Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Serra (CDDH), localizadas em Serra-ES, e o Conselho Popular de Vitória (CPV) e a Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente (Acapema), situadas em Vitória-ES.[1]

A seleção desses estudos de casos obedeceu aos seguintes critérios: 1) a participação e a representação desses movimentos sociais nas instituições participativas de elaboração de políticas públicas, medida em termos da diversidade dos arranjos participativos em que atuam e da concentração de assentos de representação nessas esferas; 2) constituir um movimento social que tenha emergido e intensificado as suas atividades de visibilidade e mobilização pública no período de transição do regime autoritário e redemocratização do país, na década de 1980 e, posteriormente, ocupado espaços de mediação institucional da relação com o Estado, no contexto pós 1990; e 3) a existência de homogeneidade entre os quatro casos tendo em vista o ajuste à categoria movimento social, contemplando internamente uma subcategorização em dois pares paralelos: movimento territorial (Fams e CPV) e movimento temático (CDDH e Acapema). Trata-se de exemplares vastamente estudados na literatura nacional, do final da década de 1970 e

1. A caracterização demográfica e socioeconômica dos municípios de Serra e Vitória, no contexto da Região Metropolitana da Grande Vitória, pode ser encontrada na primeira seção do Apêndice deste livro.

1980, como "movimentos populares" ou "movimentos sociais urbanos" ou "novos movimentos sociais" e que, nos dias atuais, permanecem caracterizados pela autoidentificação de movimento social.

Neste estudo, a categoria de análise "padrões de ação coletiva" (ou PACs) corresponde a modalidades de ações organizacionais, relacionais e discursivas, as quais orientam o comportamento dos movimentos como atores políticos face às instituições e ao Estado em geral. Naturalmente, não existe um padrão homogêneo ou um modelo de ação unitário, que represente os atores societários e que sirva de paradigma da ação dos movimentos sociais, tendo em vista a complexidade e a heterogeneidade da sociedade civil (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006). Desse modo, os movimentos sociais elaboram e reconstroem seus padrões de ação coletiva e de interação sociedade-Estado, de modo contínuo ou intermitente, em vez de constituírem modelos puros, coerentes e estáveis. O padrão de ação coletiva, ainda que represente formas de ação e de interação predominantes em um movimento social em dado contexto histórico, é internamente mais complexo, diferenciado e multifacetado. Nesta pesquisa, o padrão de ação coletiva compreenderá uma categoria analítica com dupla função: primeiro, identificar as mudanças nos movimentos sociais no contexto posterior a 1990, comparativamente à década anterior; e, segundo, identificar as regularidades e heterogeneidades nos efeitos do engajamento em instituições participativas, comparativamente aos movimentos sociais.

O padrão de ação coletiva é integrado pelas subcategorias organizacional, relacional e cultural, oriundas de diferentes abordagens teóricas dos movimentos sociais. A partir de uma perspectiva de complementaridade e de interdependência dessas três dimensões do padrão de ação coletiva, seguem considerações breves acerca de cada uma delas.

No padrão de ação coletiva do movimento social a sua "dimensão organizacional" compreende um dos elementos mais importantes. Tal dimensão da ação coletiva, neste estudo, se refere à estrutura de organização do movimento, ou seja, sua estrutura funcional, seus objetivos, suas estratégias de ação e sua dinâmica de mobilização interna. Desse modo, a organização do movimento social é analisada, privilegiando-se a sua trajetória de for-

mação organizacional e o seu processo de complexificação e formalização ao longo do tempo.

O padrão de ação coletiva compreende, igualmente, a "dimensão relacional" do movimento social. Esse elemento da ação coletiva se restringe, aqui, à rede de relações interorganizacionais do movimento social, em particular, o seu repertório de vínculos com segmentos institucionais (órgãos governamentais, grupos religiosos e partidos políticos) e societários (sindicatos, movimentos sociais e entidades civis). Considerando que laços entre uma pluralidade de organizações são constitutivas do padrão de ação coletiva, enfoca-se a densidade de vínculos do movimento com a sua rede de relações e a sua mudança no contexto posterior a 1990.

A categoria cultural dos movimentos sociais corresponde ao terceiro elemento crucial do padrão de ação coletiva. Nesta obra, essa é circunscrita à "dimensão discursiva" do movimento enquanto processo de construção social das orientações da ação e das identidades do movimento. Os processos discursivos compreendem os discursos, percepções, falas e linguagens de autocompreensão e de interpretação dos atores coletivos acerca da sua própria ação e das suas interações com atores institucionais e sociais.

Em suma, a análise das mudanças nos PACs dos movimentos sociais no contexto pós-transição, comparativamente ao período da sua fundação, permite inferir os efeitos organizacionais, relacionais e discursivos decorrentes do engajamento dessas coletividades nas instituições governamentais.

As instituições participativas, nesta pesquisa, correspondem à variável independente na explicação dos efeitos nos PACs, não sendo examinadas em seu desenho institucional (princípios, regras, critérios e dinâmicas de funcionamento), nem em seus resultados para as políticas públicas. Conquanto, o estudo considera a intensidade do engajamento institucional dos movimentos nesses arranjos participativos, classificado a partir de sua densidade, diversidade, durabilidade e deliberação. A variável independente qualificada em termos de alto e baixo nível de engajamento institucional é relacionada às mudanças nos padrões de ação coletiva, no intuito de verificar a correlação entre a inserção nas instituições participativas e os efeitos organizacional, relacional e discursivo nos atores societários.

O argumento principal do estudo é que a inserção dos movimentos sociais em instituições participativas produz efeitos organizacionais, relacionais e discursivos sobre os PACs, que compreendem mudanças na ação coletiva ao longo do tempo. Os efeitos organizacionais ocorrem no sentido da complexificação organizacional dos movimentos, a qual remete a especialização funcional, profissionalização, formalização das estratégias de ação e deslocamentos na mobilização interna. Os efeitos relacionais, por sua vez, constituem mudanças na densidade dos vínculos dos movimentos com suas redes de relações interorganizacionais, com a ampliação das conexões com órgãos governamentais e partidos políticos, combinada ao aumento das relações com outros movimentos e organizações civis. Quanto aos efeitos na dimensão discursiva dos movimentos, ocorrem deslocamentos a partir da inserção dos atores coletivos em instituições participativas, caracterizado pelo discurso de cooperação e colaboração com o Estado e as agências governamentais na elaboração e implementação de políticas públicas. Um argumento complementar é adicionado segundo o qual existe diferenciação e heterogeneidade nos PACs dos movimentos sociais que atuam nas esferas institucionalizadas de participação. Essa variação nos padrões de ação coletiva ocorre no sentido da não complexificação da estrutura organizacional do movimento, do não aumento dos vínculos com instituições governamentais e partidárias, e das interações contestatórias ou não cooperativas no discurso da relação sociedade-Estado. Essa variação nos padrões de ação coletiva possui correlação não somente com o nível de engajamento institucional, mas igualmente com a gênese do movimento.

A pesquisa que deu origem a esta obra foi conduzida através do método comparativo de estudo de casos (PETERS, 1998; GEORGE e BENNETT, 2004). A análise comparativa dos efeitos nos PACs dos movimentos sociais que atuam em instituições participativas do Estado foi processada em dois níveis: i) comparação intertemporal (*cross-time*), e ii) comparação entre os casos (*cross-case*). A comparação *cross-time* das trajetórias ao longo de um *continuum* intertemporal de três décadas, considerou a variação nos padrões de ação coletiva em dois contextos analíticos, denominados Tempo 1 (T1) e Tempo 2 (T2). De modo geral, o T1 compreende o período de redemocratização do país, de emergência dos movimentos sociais e do seu

ciclo de mobilizações públicas da década de 1980. O T2, abrange o período de criação dos canais de participação e representação nas agências dos governos, sobretudo a partir de 1990, com movimentos sociais atuando no interior das suas organizações e através desses espaços institucionalizados de elaboração de políticas públicas. A comparação *cross-case*, por sua vez, possibilitou a verificação das regularidades nos padrões de ação coletiva, ao mesmo tempo em que dimensionou as variações e heterogeneidades na ação dos movimentos.

A análise das regularidades e variações nos PACs, em ambos os níveis de comparação, foi controlada por uma compreensão densa dos casos, favorecida pelo uso de instrumentos metodológicos da pesquisa qualitativa e quantitativa. A combinação da metodologia *quali* e *quanti* tem se mostrado vital à pesquisa empírica na medida em que oferece recursos múltiplos e avançados que se complementam na sistematização e análise dos dados (RICHARDSON, 2007). Esta perspectiva *multi-method* conduziu a um desenho de pesquisa que combinou três instrumentos metodológicos em cada movimento, a saber: i) pesquisa documental na organização do movimento; ii) entrevista em profundidade com atores-chave; e iii) *survey* de questionário semiestruturado aplicado a 100 militantes, selecionados por meio de amostra não aleatória que considerou a posição de centralidade do ator no movimento. A descrição detalhada do desenvolvimento desses procedimentos metodológicos pode ser encontrada no Apêndice desta obra.

Na análise geral das regularidades e variações nos padrões de ação coletiva, os dados provenientes dos variados instrumentos metodológicos foram agrupados em torno de temas, a fim de verificar a triangulação das evidências e promover a validação dos resultados a partir de linhas convergentes de investigação (YIN, 2005). A justificativa para a utilização de tal procedimento de análise está em identificar e medir até que ponto algumas variáveis são determinantes ou secundárias à verificação de uma determinada realidade. Os dados coletados através destas variadas fontes precisam, desse modo, convergir em um formato de triângulo, o que promove a validação dos resultados. O formato de triângulo refere-se ao desenvolvimento de linhas convergentes de investigação, na qual as evidências provenientes de duas ou mais fontes primárias devem unificar relações no mesmo conjunto de fatos ou descobertas.

Segue a esta introdução – na qual buscou-se apresentar o problema de pesquisa, a delimitação empírica e conceitual do objeto de estudo, os principais argumentos e o desenho metodológico da pesquisa – a obra propriamente dita, estruturada em 8 capítulos.

No primeiro capítulo, discute-se a perspectiva analítica da relação entre movimentos sociais e sistema político nas teorias dos movimentos sociais. Inicialmente, são introduzidos os pressupostos gerais da teoria do Processo Político e da teoria dos Novos Movimentos Sociais. Em seguida, são problematizados ambos os enfoques à compreensão dos movimentos sociais no contexto democrático de interação com atores institucionais e as limitações das análises da institucionalização do movimento, tendo em vista a sua separação analítica entre sociedade civil e Estado. Posteriormente, neste capítulo analisa-se a polarização do debate brasileiro dos movimentos sociais no contexto da transição democrática e as suas restrições a um entendimento complexo dos atores que reconheça tanto as dimensões institucionais quanto as culturais da ação coletiva.

Assumindo a perspectiva de coconstituição entre sociedade e Estado como fundamental à compreensão das interconectividades e imbricações entre atores coletivos e instituições políticas, no segundo capítulo, enfatiza-se a relevância das configurações tanto institucionais quanto societárias na conformação dos PACs dos movimentos sociais. Neste capítulo, as contribuições das teorias dos movimentos sociais às dimensões organizacional, relacional e discursiva que compõem a categoria analítica "padrão de ação coletiva" são discutidas e uma abordagem relacional é acionada. Desse modo, as principais seções deste capítulo se dedicam à análise de categorias proeminentes neste estudo, a saber, de um lado, oportunidades institucionais, contexto político e instituições participativas, de outro, estrutura organizacional, redes de relações sociais, identidades e processos discursivos.

O terceiro capítulo analisa a gênese e trajetória de formação organizacional, relacional e discursiva dos quatro movimentos sociais selecionados como objeto de estudo, com base na pesquisa empírica desenvolvida. O padrão de ação coletiva de cada um desses movimentos sociais no contexto de sua fundação na década de 1980 é comparativamente analisado, na tentativa de identificar regularidades e variações. Desse modo, focaliza-se

a caracterização dos PACs da Fams, do CDDH, do CPV e da Acapema inquirindo acerca da sua gênese, das motivações da sua emergência, da sua formalização organizacional, da suas redes de relações sociais e do seu discurso de relação com o Estado e as instituições políticas.

Nos capítulos 4, 5, 6 e 7 do livro, são analisadas as mudanças nos padrões de ação coletiva desses movimentos sociais, decorrentes dos efeitos da sua inserção nas instituições participativas de políticas públicas, no contexto posterior a 1990, considerando as três dimensões interdependentes da ação coletiva – organizacional, relacional e discursiva. Por se tratar de pesquisa comparativa, buscou-se a similaridade na estrutura desses capítulos, de modo a favorecer a interpretação comparada dos dados empíricos. No quarto capítulo, apresenta-se a análise dos efeitos organizacionais, relacionais e discursivos da Fams, no contexto da sua inserção nas instituições governamentais; no quinto capítulo, analisam-se estas mudanças no padrão de ação coletiva do CDDH; no sexto capítulo são analisados tais efeitos no CPV; e o sétimo é sobre a Acapema. Em todos esses capítulos, a análise da dimensão organizacional enfatiza a sua trajetória de complexificação organizacional, de especialização da estrutura funcional, de formalização das estratégias de ação e a sua dinâmica de mobilização interna. A dimensão relacional apresenta as mudanças em sua rede de relações interorganizacionais ao longo do tempo, ao passo que a dimensão discursiva enfoca os efeitos no discurso de relação sociedade-Estado a partir do seu engajamento nas instituições participativas, no que se refere aos discursos de autonomia e de relação cooperativa e contestatória com a esfera governamental.

No oitavo capítulo deste livro é apresentada a análise comparativa dos efeitos nos PACs dos movimentos sociais, considerando os dois níveis de análise: a comparação intertemporal e a comparação entre os casos. Segue à classificação da intensidade do engajamento institucional dos movimentos nos arranjos participativos, a interpretação dos efeitos nos padrões de ação coletiva em termos de mudanças e continuidades ao longo do tempo. Analisadas comparativamente, as mudanças organizacionais, relacionais e discursivas nos movimentos sociais são correlacionadas ao nível de engajamento institucional das coletividades no sentido da verificação das hipóteses.

Na conclusão são enfatizados os principais achados deste estudo e suas contribuições para a compreensão das mudanças nos movimentos sociais ao longo do tempo, no contexto de engajamento institucional. A estrutura desta obra compreende, por fim, um apêndice de cunho metodológico e de apresentação do desenho de pesquisa.

1

A Relação entre Movimentos Sociais e Sistema Político nas Teorias dos Movimentos Sociais

A relação entre movimentos sociais e sistema político ainda é insuficientemente tratada nas teorias dos movimentos sociais que se seguiram às mobilizações coletivas nas décadas de 1960 e 1970, a despeito de suas contribuições diversas na análise desses movimentos. Nos Estados Unidos, as teorias da Mobilização de Recursos e do Processo Político e, na Europa, a teoria dos Novos Movimentos Sociais, ainda que não sejam necessariamente incompatíveis, desenvolveram estruturas de análise singulares das coletividades que tematizavam os direitos civis, a democratização, o pacifismo, o ambientalismo, o feminismo e o pluralismo cultural.

Tanto o paradigma estadunidense, ao conceber os movimentos sociais como conflitos coletivos entre a sociedade e o Estado e direcionado ao acesso ao sistema político, quanto o europeu, ao enfatizar os movimentos como descontinuidades com a política tradicional e ao inscrevê-los na esfera da sociedade civil, descuidaram das relações constituídas entre as esferas societária e institucional. Essas teorias dos movimentos sociais, de modo geral, abordam a sociedade e o Estado como esferas rigidamente separadas, estanques, autônomas e dicotômicas, ignorando tais esferas como produto de um processo dinâmico e contingente de mútua constituição. A compreensão dos movimentos sociais em sua relação com o sistema político, todavia, requer uma análise dinâmica que acentue os aspectos de coconstituição entre a sociedade e o Estado, como domínios que interagem e se influenciam mutuamente em um processo contínuo e circunstancial, cujas fronteiras são imprecisas e enevoadas (SKOCPOL, 1992; SOMERS, 1993).

Desse modo, ao desnudar um campo de interações e de implicações mútuas entre sociedade civil e Estado, o engajamento de movimentos sociais nas instituições participativas, no contexto brasileiro pós 1990, desafia as teorias dos movimentos sociais. Assumindo o pressuposto analítico de coconstituição entre sociedade e Estado como fundamental à compreensão das interconectividades e imbricações entre atores coletivos e instituições políticas, este capítulo visa a discutir a abordagem analítica da relação entre movimentos sociais e sistema político nas teorias dos movimentos sociais.

Na primeira seção, são introduzidos os pressupostos gerais da teoria do Processo Político e da teoria dos Novos Movimentos Sociais. Na segunda seção, são problematizados ambos os enfoques à compreensão dos movimentos sociais no contexto de interação com atores institucionais e as limitações das análises da institucionalização do movimento. Na terceira, analisa-se a polarização do debate brasileiro dos movimentos sociais no contexto da transição democrática e as suas restrições a um entendimento complexo das coletividades que reconheça conjuntamente as dimensões culturais e institucionais da ação coletiva.

1.1 Teorias dos Movimentos Sociais: introduzindo o debate

Os paradigmas estadunidense e europeu na análise dos movimentos sociais contemporâneos consagraram categorias analíticas de dimensões complementares da ação coletiva. No entanto, a divergência acerca dos pressupostos de cada um deles, expressa especialmente na polarização racionalidade versus expressividade e na oposição micro versus macro, frustrou uma síntese teórica. Desse modo, a aceitação da explicação concorrente ocorreu tão somente de modo acessório e parcial.

Na corrente estadunidense, as teorias da Mobilização de Recursos (MR) e do Processo Político (PP) centraram suas pesquisas nas condições de emergência, desenvolvimento e sucesso da ação coletiva, tomando como pressuposto a racionalidade da ação e o nível micro de análise. Em reação às teorias funcionalistas do comportamento coletivo, que enfatizavam o caráter irracional da participação e a mobilização como sintoma de disfunção do sistema social, os teóricos da Mobilização de Recursos defendem que a ação

coletiva é fruto de um cálculo racional dos indivíduos sobre os custos e os benefícios da participação, cuja mobilização depende da posse de recursos materiais e não materiais disponíveis nas sociedades avançadas (McCARTHY e ZALD, 1973; 1977). Esses autores aplicaram a teoria de Mancur Olson, derivada dos grupos de interesse, à análise dos movimentos sociais. Com efeito, circunscreveram a motivação da ação coletiva ao nível individual e estabeleceram a solução do problema do *free rider* na profissionalização da organização do movimento. Nos termos de Canel (1992), a teoria da MR emprega um "modelo intencional" e explica os movimentos em referência ao nível de ação estratégica-instrumental adotada pelos atores no contexto de relações de poder e interação conflituosa.

A abordagem da MR recebeu crítica contundente de Sidney Tarrow que a acusou de inadequada para compreender os movimentos sociais e seus problemas. Tarrow reconheceu o caráter "social" – em vez de "individual" – do movimento, situou o problema peculiar da ação coletiva, resultante dos custos de transação, na coordenação das atividades e alocou a solução desse problema nas oportunidades políticas que criam incentivos externos aos movimentos (TARROW, 1997, p. 33 e 63). Mantida a premissa de racionalidade e de ação estratégica, essa corrente se desdobrou na teoria do Processo Político (PP), a qual substitui a centralidade dada à mobilização de recursos econômicos e organizacionais pela dimensão política e cultural do movimento social. Desse modo, a ênfase recai sobre o papel do contexto político-institucional na emergência da ação coletiva. Seus principais expoentes priorizam a estrutura de incentivos e/ou constrangimentos políticos a partir da qual os atores são encorajados ou desencorajados a se engajar no confronto político. Conforme os teóricos sustentam, a estrutura de oportunidades políticas, como ambiente externo favorável, oferece as condições para o surgimento do movimento social, a qual se soma uma estrutura de mobilização, ou seja, de organizações formais, redes sociais e um esquema de interpretação simbólica denominado *frame* (TARROW, 1997; McADAM, TARROW e TILLY, 2001).

O paradigma europeu dos Novos Movimentos Sociais (NMS), em contraposição, vinculou os movimentos contemporâneos a uma perspectiva histórica de mudanças macroestruturais e de passagem para uma sociedade

pós-industrial ou programada.[1] O reducionismo marxista, desse modo, foi deslocado em favor de uma abordagem teórica que privilegiasse os significados e as identidades do movimento social concebido como "conflito pelo controle social do modelo cultural dominante" (TOURAINE, 1985, p. 785). Opondo-se ao "racionalismo limitado", afirmou os movimentos como lutas no campo da produção simbólica e identitária, que constituem laços de confiança e de solidariedade e não se restringem às trocas, negociações ou cálculos estratégicos de custos e benefícios (MELUCCI, 1989; BUECHLER, 1995).

Sob essa perspectiva teórica, os movimentos são constructos sociais, cuja ação coletiva se estabelece mediante a interação de objetivos, recursos e obstáculos, em um sistema de oportunidades e coerções (MELUCCI, 1985, p. 792). Esse modelo autorreflexivo contribui para a compreensão da razão pela qual os movimentos se constroem e os indivíduos criam laços de solidariedade, mesmo quando não serão diretamente afetados pelos benefícios alcançados (DELLA PORTA e DIANI, 2006). A luta dos atores coletivos, nesse sentido, não se restringe à sua inclusão no sistema de organização política ou à obtenção de benefícios materiais, mas envolve a construção de novas identidades, culturas, linguagens e hábitos, como um fim em si mesmo.

Em oposição à ação instrumental e à política institucional, os teóricos dos NMS ressaltam a natureza expressiva dos movimentos e seu campo de ação na sociedade civil: "os novos movimentos são caracterizados pela solidariedade e expressividade das relações em seu bojo, sendo secundários os objetivos instrumentais e a busca de vantagens dentro do sistema político" (MELUCCI, 1980, p. 220).[2] De acordo com Melucci (1985; 1980), os novos movimentos direcionam sua ação à mudança dos códigos culturais e constituem um desafio simbólico ao modelo dominante, cuja chave de compreensão está no significado de sua identidade.

---

1. "A sociedade pós-industrial deve ser definida de uma forma mais global e radical, como uma nova cultura e um campo para novos conflitos sociais e movimentos. (...) Somente a organização de novos movimentos sociais e o desenvolvimento de diferentes valores culturais podem justificar a ideia de uma nova sociedade que eu prefiro chamar de *programada* mais que uma sociedade pós-industrial" (TOURAINE, 1985, p. 781-782, grifo no original).
2. Em complemento, Melucci afirma em outra obra: "Eles [os novos movimentos] não lutam meramente por objetivos materiais ou para aumentar seus participantes no sistema. Eles lutam por suporte simbólico e cultural, por um significado e orientação diferente da ação social. Eles tentam mudar a vida das pessoas, eles acreditam que você pode mudar sua vida hoje ao lutar por mudanças mais gerais na sociedade" (MELUCCI, 1985, p. 797).

A contribuição central do paradigma europeu dos movimentos sociais está na ênfase à dimensão cultural da ação coletiva, ao processo de constituição de novas subjetividades e de novas identidades, bem como no realce da novidade dos movimentos contemporâneos[3]. Por sua vez, a corrente estadunidense avançou na explicação da dinâmica de mobilização do movimento, identificando os recursos, as estratégias, os formatos organizacionais e as oportunidades políticas que condicionam suas ações dirigidas ao sistema político, conforme avaliou Canel (1992). Melucci sintetiza a especificidade de ambas as abordagens nos seguintes termos: por um lado, as teorias estruturais explicam *porque* mas não *como* os movimentos se constituem e mantêm a própria estrutura; por outro lado, o enfoque estadunidense explica *como* mas não *porque* os movimentos se constituem; todavia, falha no exame do significado e a orientação deles.

O debate entre esses paradigmas foi tingido pela autodefesa de primazia explicativa, circunscrita à controvérsia estratégia versus identidade (COHEN, 1985). Resumidamente, a ênfase na racionalidade e estratégia da ação pelas teorias estadunidenses, ainda que favoreça a compreensão de questões fundamentais sobre os movimentos sociais – como se organizam, como processam a acumulação de recursos e como percebem e respondem às oportunidades do contexto político –, conduziu a uma análise refratária a outras dimensões da formação do ator coletivo. Tal corrente não ofereceu "meios adequados para explicar as novas formas de organização ou os projetos dos movimentos contemporâneos que simplesmente não têm como objetivo que a economia ou o Estado os inclua ou lhes conceda benefícios materiais" (COHEN e ARATO, 1992, p. 562). O excessivo destaque dessa corrente teórica ao indivíduo racional que efetua cálculos estratégicos conduz à desconsideração do caráter expressivo da ação coletiva, como os processos de construção de solidariedades e identidades nas relações sociais, cuja orientação "responde a uma lógica do sistema do campo cultural e da vida cotidiana das pessoas" (MELUCCI, 2002, p. 39-40).

Na vertente europeia, a concentração exclusiva na análise da formação da identidade, em contraste com a análise das demandas materiais e redis-

3. Para uma análise crítica da "novidade" dos novos movimentos sociais e da sua descontinuidade com as formas da política tradicional, ver Calhoun (1993), dentre outros.

tributivas, também tende a limitar a compreensão do movimento social. Segundo Canel (1992, s/p), a abordagem dos NMS "explica o significado dos movimentos em referência aos processos estrutural, histórico, político e ideológico, mas não integra em sua análise a dimensão estratégico-instrumental da ação social" concernente às decisões tomadas, às estratégias desenvolvidas e aos recursos mobilizados. Além disso, sem atentar para o caráter coconstituinte da cultura em sua relação com atores e estruturas diversas, a compreensão da identidade coletiva como forma cultural autônoma limita sua abrangência conceitual. A teoria dos NMS também tem pouco a dizer sobre a dimensão organizacional dos movimentos, uma vez que restringiu a análise a considerações acerca da descontinuidade com formatos organizacionais tradicionais, hierárquicos e não democráticos, ressaltando a novidade da espontaneidade dos movimentos sociais e a participação direta neles.

Todavia, essa polarização paradigmática entre as vertentes estadunidense e europeia foi seguida por um espírito de integração das abordagens, que marcou a última década do século findo. Conquanto não tenha resultado em uma síntese teórica, a avaliação de insuficiência e de compatibilidade de ambas as correntes motivou proposições de complementaridades: os teóricos dos NMS reconheceram a estratégia e a ação instrumental nos movimentos sociais (COHEN,1985; MELUCCI,1985; 2002), ao passo que os analistas da MR e do PP incorporaram a dimensão cultural da ação coletiva (McADAM, McCARTHY e ZALD, 1999; TARROW, 1997). Nessa convergência mínima entre os dois enfoques, ponderou-se que "as mobilizações envolvem tanto a ação estratégica, crucial para o controle sobre bens e recursos que sustentam a ação coletiva, quanto a formação de solidariedades e identidades coletivas" (ALONSO, 2009, p. 72). Contudo, há limites nessa perspectiva de integração das abordagens teóricas. Estudiosos europeus têm postergado a admissão da estratégia em seus programas de pesquisa e, nos estudos americanos, predomina uma "instrumentalização da abordagem cultural", isto é, a cultura e os elementos simbólicos ou são vistos estritamente como ferramentas ou recursos acionados pelas organizações de movimentos, desarticulados da ideologia e das tradições discursivas, ou como meios para um fim, não significativos em si mesmos (ALEXANDER, 1998).

Os limites e desafios das abordagens dos movimentos sociais exigem tensionar os seus paradigmas em seus próprios termos, de modo a "esclarecer a importância das práticas interpretativas e do meio cultural e que, ao mesmo tempo, mostre como estes aspectos se inter-relacionam com fatores institucionais e históricos" (ALEXANDER, 1998, p. 122). As perspectivas dos movimentos sociais, nesse sentido, deveriam reconhecer as dimensões da ação coletiva frequentemente polarizadas – cultural-institucional, sociedade-Estado, expressivo-estratégico – como campos que coexistem e se coconstituem em processos sociais dinâmicos e interativos.

1.2 Movimento Social e Sistema Político: de esferas estanques a campos em interação

Os movimentos sociais desenvolvem relações complexas e diversificadas com o sistema político e, na relação com o Estado, em vez de constituírem modelos puros, coerentes e estáveis, muitos deles combinam dimensões multifacetadas da ação coletiva. As interações entre movimentos sociais e a política institucional têm recebido pouca atenção das Teorias dos Movimentos Sociais, dado que pressupõem uma separação rígida entre a sociedade civil e o Estado, prejudicando uma análise de suas formas de interdependência e influência recíproca. Essas teorias têm pouco a dizer sobre a diversidade das interações dos movimentos com governos, agências estatais, partidos políticos ou outros atores políticos e institucionais, assim como sobre a natureza dessas inter-relações e suas implicações para o modelo de ação dos atores de ambos os campos. Considerando as múltiplas possibilidades de interação dos movimentos com o sistema político, como as teorias dos movimentos sociais compreendem o engajamento societário nas instituições do Estado? Como essas teorias analisam os efeitos do contexto de interação com as instituições para os movimentos sociais?

A separação analítica entre sociedade civil e Estado, nas teorias dos movimentos sociais, restringe a compreensão dos movimentos no contexto de interação com atores institucionais. Tanto a teoria do Processo Político (PP), ao enfatizar a ação coletiva como conflito político com os "detentores de poder" (McADAM, TARROW e TILLY, 2001; TARROW, 1997), quanto

a teoria dos Novos Movimentos Sociais (NMS), ao ressaltarem a descontinuidade ou novidade em relação às modalidades tradicionais da política (MELUCCI, 1996; TOURAINE, 1985), dificultam o reconhecimento do caráter coconstituinte, de influência mútua e de interpenetração entre movimentos sociais e Estado.

Na teoria do PP a institucionalidade política assume proeminência. Os analistas dessa corrente a correlacionam à emergência e ao sucesso do movimento social, inquirindo acerca dos efeitos da "estrutura de oportunidades políticas" no surgimento da ação coletiva, da susceptibilidade do movimento para representar demandas sociais e da sua capacidade de influir nas instituições políticas no sentido de torná-las acessíveis aos seus reclamos (McADAM, TARROW e TILLY, 2001). Contudo, o pressuposto analítico da separação entre sociedade civil e Estado inibe esses teóricos de explorar a diversidade de conexões entre movimentos sociais e o sistema político, mantendo invisíveis certos tipos de relações entre atores coletivos e o Estado (ABERS e VON BÜLOW, 2011). Por um lado, se esse enfoque valorizou as condições político-institucionais de surgimento e êxito do movimento, por outro, enublou as interações que estabelecem coletividades e instituições políticas e sequer problematizou os termos de sua mútua constituição, sendo raros e limitados os estudos acerca dos efeitos nos padrões de ação coletiva em decorrência de sua interação com instituições políticas e agências estatais.

Nessa perspectiva do PP, prepondera na análise da relação entre movimentos sociais e sistema político a contestação das instituições políticas, e não as interações com o Estado e os detentores de poder (JENKINS, 1995). Ainda que o Estado tenha recebido centralidade nesse modelo analítico, os estudiosos sublinham as oportunidades políticas e sociais sob as quais "desafiadores" contestam o poder na arena político-institucional (TARROW, 1997; TILLY, 1978). Nessa abordagem, a relação dos movimentos sociais com a institucionalidade política compreende a sua integração no sistema, evidenciada particularmente pelo reconhecimento dos movimentos como atores políticos e pela obtenção de seus objetivos demandados ao Estado. O caráter contestatório e desafiador dos movimentos em direção aos detentores de poder é compreendido em termos de um modelo conflituoso de ação, construído dentro das relações de poder do sistema político e que

implica conflito de interesse entre atores não institucional e institucional (COHEN, 1985).[4]

Esse modelo conflituoso de ação coletiva contém restrições à análise da relação entre os movimentos sociais e o Estado, particularmente, por três razões. Em primeiro lugar, em termos de alocação de objetivos e de acesso ao mercado político, essa interpretação ignora demandas que não são direcionadas ao Estado, que, em geral, remetem ao significado cultural e simbólico dos movimentos sociais (MELUCCI, 1985; DELLA PORTA e DIANI, 2006). Em segundo lugar, esse modelo restringe a política ao universo institucionalizado, limitando a compreensão mesma da dimensão política do movimento. Assim, negligencia que o campo seja alargado através da proliferação de múltiplos espaços politizados na sociedade civil (MOUFFE, 1988) e que a cultura dos movimentos como expressão política redefina o poder social (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000). Por fim, sob essa perspectiva, as possibilidades de relações dos movimentos com o Estado são reduzidas e circunscritas às interações de poder conflituosas, desprivilegiando aquelas interações cooperativas ou colaborativas entre atores societários e institucionais em torno da produção de políticas públicas ou de alianças com partidos políticos, conforme destacam Goldstone (2003), Giugni e Passy (1998) e Hanagan (1998).

Essa teoria do processo político, em complemento, pressupõe que o contexto político no qual os movimentos operam, suas instituições e agentes estatais, compreende um ambiente externo aos atores coletivos. Essa abordagem desconsidera que o "ambiente" constrói oportunidades e constrangimentos à ação coletiva ao mesmo tempo que é construído e influenciado pelo processo de interação entre atores societários e institucionais. Desse modo, o reconhecimento da interdependência é fundamental à apreensão das relações complexas e diversificadas entre os atores de ambos os campos, tanto *fora* quanto *dentro* do sistema político.

4. A ênfase da teoria do processo político no conflito com atores institucionalizados está presente desde o trabalho seminal de McAdam, que afirma: "O modelo do processo político é baseado na noção de que a ação política de membros estabelecidos do sistema político reflete um conservadorismo persistente. Eles trabalham contra a admissão no sistema de grupos cujos interesses contrariem significativamente seus próprios interesses" (McADAM, 1982, p. 38). Na explicação de Toni (2001), esses teóricos concebem as elites políticas como inimigas e não aliadas aos grupos insurgentes, em contraposição à teoria da mobilização de recursos que confere centralidade ao papel das elites na mobilização.

Na teoria dos NMS, por sua vez, a relação do movimento social com o aparato político-institucional é concebido em termos de sua novidade e descontinuidade com atores políticos tradicionais. Essa abordagem enfatiza a natureza expressiva dos novos movimentos e concebe as coletividades como um desafio simbólico aos padrões culturais dominantes e voltado às transformações na sociedade em vez de direcionado ao sistema político. Sob essa perspectiva, os novos movimentos não operam no nível estratégico-instrumental, concernente à reprodução e distribuição material ou à integração no sistema político, mas no nível comunicativo da ação, concernente à reprodução cultural, à socialização e à integração social (HABERMAS, 1981 apud CANEL, 1992). Os novos movimentos, nesse sentido, criam novos significados culturais, novas identidades e reinterpretam normas e valores, em um processo autorreflexivo que produz mudança sobre si mesmo. Na afirmação de Touraine (1985, p. 780), "o movimento se constitui no campo da sociedade civil e está voltado para a produção cultural"; ou ainda, o "movimento social é menos sociopolítico e mais sociocultural". Melucci (1985; 1980) também concorda que os novos movimentos representam um desafio simbólico e cultural, que a solidariedade e a expressividade das relações em seu bojo caracterizam sua novidade e que eles não são orientados para o Estado, mas para um campo de autonomia *vis-à-vis* o sistema político. Nas palavras de Melucci:

> Os novos movimentos não estão focados no sistema político. Eles não são orientados em direção à conquista de poder político ou o aparato do Estado, mas antes em direção ao controle de um campo de autonomia ou de independência *vis-à-vis* o sistema. Os novos movimentos são caracterizados pela solidariedade e expressividade das relações em seu bojo, sendo secundários os objetivos instrumentais e a busca de vantagens dentro do sistema político. (MELUCCI, 1980, p. 220)

Nessa compreensão dos novos movimentos, orientada para a sociedade e detidamente cultural, é pressuposta a proeminência dos atores societários no processo de mudança social ante os sistemas e as instituições, de modo que a centralidade é conferida aos movimentos sociais e não aos arranjos institucionais (TOURAINE, 1988). Esses teóricos assumem como referência

um quadro de perda estrutural de "responsividade" das instituições estabelecidas e de "incapacidade de aprendizado" das instituições. Conforme a explicação de Offe acerca da teoria dos novos movimentos sociais: "o 'novo' paradigma está claramente conectado a uma visão de realidade social que é caracterizada pela ampliação das privações e do mal funcionamento, pelo aprofundamento do controle e pelo diagnóstico de bloqueio institucional à capacidade de aprendizado" (1985, p. 853).

Essa noção de descontinuidade e de oposição entre sociedade civil e Estado na teoria dos NMS produz limitações à compreensão dos movimentos no bojo das relações com o sistema político, especialmente, em três aspectos. Em primeiro lugar, essa abordagem desconsidera que muitos movimentos assumem uma dimensão político-institucional vocalizando demandas instrumentais ao sistema político e reivindicando ações ao Estado. Em segundo lugar, ela ignora aqueles movimentos que almejam o sistema político, reduzindo toda ação coletiva ao nível societário, ignorando o Estado como uma arena de luta e de atuação de certos movimentos e menosprezando a luta política *fora* ou *dentro* do Estado. Em terceiro lugar, essa concepção pressupõe uma autonomia nas orientações dos atores coletivos, atribuindo centralidade aos novos movimentos como campo cultural independente caracterizado por novas identidades coletivas e novas subjetividades, que a impede de reconhecer a influência mútua exercida entre ambos os campos da sociedade e do Estado.

A relação entre movimentos sociais e instituições políticas requer uma compreensão dinâmica que acentue os aspectos de coconstituição entre sociedade e Estado, como esferas que interagem e se influenciam mutuamente em um processo contínuo e circunstancial, conforme acentuado. Essa perspectiva é particularmente relevante à análise de movimentos que interagem com instituições do Estado, na medida em que concebe sociedade e Estado como produtos de um processo dinâmico e contingente de mútua constituição. Nas teorias do PP e dos NMS, a análise da sociedade e do Estado a partir de categorias estanques, autônomas e dicotômicas é, nesse sentido, limitada à explicação das interações entre atores societários e institucionais.

Predomina, nessas teorias, a acepção de movimento social como protesto público e participação *outsider* ou não institucionalizada, cuja chave analítica

restringe igualmente a compreensão do movimento em sua interação com a institucionalidade política, na medida em que impõe duas implicações: (i) dificulta o reconhecimento das interações mutuamente constitutivas entre o movimento e o sistema político (agências do governo, partidos políticos e o Estado) e da combinação circunstancial entre modalidades de ação *outsider* e *insider* ou institucionalizada e (ii) interpreta o engajamento em instituições políticas como decorrente de um processo de institucionalização do movimento que afeta, exclusiva e homogeneamente, a dimensão organizacional da ação coletiva. A perspectiva cíclica e dicotômica dessa abordagem é desatenta à complexidade das mudanças e reconfigurações na ação coletiva ao longo do tempo, assim como à capacidade dos movimentos em combinar elementos complementares e híbridos na relação sociedade-Estado.

Além disso, nessas teorias, o protesto público é identificado à fase de intensa mobilização coletiva e atividade extrainstitucional, comumente denominada "ondas de mobilização" ou "ciclos de protesto", de caráter efêmero e cíclico, na qual o movimento social é "caracterizado pela exposição de seus objetivos através de ação direta disruptiva contra as elites, as autoridades e outros grupos ou códigos culturais" (TARROW, 1997, p. 22). Conforme essa concepção, os movimentos defendem seus interesses por vias não institucionalizadas e invocam, potencialmente, o uso da força e/ou da coerção, incorporando uma natureza política *outsider* ao sistema político (GAMSON, 1990; DALTON e KUSCHLER, 1990).

Esse debate em torno da natureza não institucionalizada do protesto público enfatiza a distinção entre o modo de ação do movimento social e o de outros atores políticos em virtude do primeiro adotar um modelo de comportamento político considerado "incomum", em contraste com estilos de participação política convencionais, tais como os partidos políticos e os grupos de interesse.[5] Segundo Goldstone (2003), a perspectiva de separação

5. Cabe ressaltar, no entanto, que diferente dos teóricos dos novos movimentos sociais que enfatizam sua novidade em relação aos atores coletivos e políticos tradicionais, no que tange tanto ao seu modo de ação quanto ao seu significado político, os analistas da mobilização de recursos e do processo político consideram esta distinção apenas em termos da estratégia de ação, argumentando que não há nenhuma descontinuidade fundamental entre movimentos sociais e a política institucional (McADAM, TARROW e TILLY, 2001), na medida em que ambos implicam conflito de interesse construído dentro das relações de poder institucionalizado.

entre movimentos sociais e a política institucionalizada é favorecida pela definição dos movimentos como "desafiadores" que buscam acesso à esfera institucionalizada dos atores políticos convencionais, detentores do poder político (TILLY, 1978). Se, por um lado, tal abordagem contribui para o reconhecimento da especificidade dos movimentos sociais em face de outros atores políticos, por outro, ela obstrui o reconhecimento das interações e influência mútua entre os atores coletivos, as instituições políticas e os agentes governamentais.

Ao contrário dessa concepção que identifica movimentos sociais como protesto e ação *outsider*, estudos recentes acerca da interpenetração entre movimentos e instituições refutam a tese que distingue o movimento como estratégia extrainstitucional, argumentando que muitos movimentos interagem, constituem relações e formam alianças com partidos políticos, igrejas, agências do Estado e poder judiciário (GOLDSTONE, 2003; MISCHE, 2008). Na análise dos impactos dos movimentos na gênese de partidos políticos e na formação de governos de esquerda, estudiosos acentuam o processo de imbricação entre instituições do Estado, partidos políticos e movimentos sociais, mediante o qual a estrutura das instituições e os movimentos sociais são mutuamente influenciados (GOLDSTONE, 2003). Embora alguns movimentos se identifiquem como revolucionários claramente *outsiders* e como opositores às instituições estabelecidas, muitos outros mantêm relações ativas com atores políticos e institucionais, em diferentes contextos históricos e em processos dinâmicos de coconstituição.[6] Os movimentos sociais, assim, não estão fixados por princípio a uma forma de ação determinada (RASCHKE, 1994), podendo desenvolver, circunstancialmente, diferentes padrões de ação coletiva e combiná-los de forma multivariada – protestos públicos, ações institucionalizadas, alianças com políticos, partidos e agências do Estado.

De fato, a fronteira entre política não institucionalizada e política institucionalizada é pouco clara (GOLDSTONE, 2003; 2004), e a permeabilidade entre ambas as esferas exaure o sentido da distinção entre movimento *outsi-*

6. No Brasil, no período de transição do regime autoritário, estudos que enfocam a relação entre setores progressistas da igreja católica e movimentos sociais, podem ser encontrados em Doimo (1995) e Sader (1988); a relação entre movimentos sociais e o Partido dos Trabalhadores (PT), em Sader (1988); e a interação entre o movimento estudantil e o PT, em Mische (2008).

der e movimento *insider* defendido pelas perspectivas dicotômicas da ação coletiva. São diversificados os padrões de ação que os movimentos sociais podem desenvolver em contextos políticos diversos. Certos movimentos, transcendendo as delimitações de um evento específico, reúnem diferentes ocorrências, manifestações e práticas de atores individuais, organizacionais e institucionais ao longo de um *continuum* no tempo. Durante a trajetória, os movimentos desenvolvem a habilidade de combinar padrões complementares e híbridos de ação, como a contestação e a cooperação na relação sociedade-Estado. Essas configurações dos atores coletivos e o seu deslocamento temporal não significam, necessariamente, a persistência dos mesmos elementos representativos dos padrões de ação coletiva de um contexto específico, mas a permanente reelaboração e ressignificação contextualizada.

A caracterização do movimento social como fenômeno cíclico e extrainstitucional tende a associar o engajamento institucional de atores societários e a interação com o Estado a um processo de "institucionalização do movimento". A teoria do Processo Político desenvolveu as abordagens mais influentes acerca da institucionalização dos movimentos, concebida como a sua integração às estruturas do Estado, a mudança no repertório de confronto e a busca de benefícios concretos através da negociação e acordo (TARROW, 1997; McADAM, TARROW e TILLY, 2001).[7] Nesse enfoque, a institucionalização do movimento produz efeitos de complexificação em sua estrutura organizacional, expressos pela rotinização, burocratização e profissionalização da ação coletiva (MEYER e TARROW, 1998; KRIESE, 1999). A complexificação organizacional do movimento traria como consequências a mudança em seus objetivos de fundação, a desmobilização dos militantes, a cooptação dos ativistas e a sua transformação em grupos de interesse ou partidos políticos. Esta noção de institucionalização do movimento é defendida nos seguintes termos:

7. Ao passo que, a abordagem dos NMS pouco tem a dizer a respeito das reconfigurações dos movimentos, ao longo do tempo, decorrentes da inserção institucional e de interconexões deles com o Estado. Conforme ponderou Offe (1985), poucos teóricos admitem que os novos movimentos possam, partindo da sociedade civil e representando interesses construídos em seu âmbito, agir em um nível político-institucional, ou ainda, que os movimentos desenvolvam, em complemento às ações extrainstitucionais, formas de ação institucionalizada e de construção de alianças com atores do Estado.

> O padrão de institucionalização é quase o mesmo em todo lugar: à medida que acaba o entusiasmo da fase disruptiva de um movimento e a política se torna mais hábil em exercer o controle, os movimentos institucionalizam suas táticas e tentam obter benefícios concretos para seus apoiadores através de negociação e acordo – um caminho que frequentemente é bem-sucedido ao custo de transformar o movimento em um partido ou grupo de interesse. (TARROW, 2009a [1998], p. 134).

Embora com limitada comprovação empírica, a institucionalização é definida, então, como "a criação de um processo repetitivo que é essencialmente autossustentável, no qual todos os atores relevantes possam recorrer a rotinas bem-estabelecidas e familiares" (MEYER e TARROW, 1998, p. 21). Desse modo, a institucionalização compreende três componentes principais: 1) rotinização da ação coletiva – ativistas e autoridades aderem a um *script* comum e modelo previsível de ação; 2) inclusão e marginalização – ativistas institucionalmente orientados são recompensados com acesso ao sistema político, ao passo que outros ativistas, comprometidos com desafios mais abrangentes e evitando o compromisso inerente à política institucional, se arriscam à repressão ou à marginalização e 3) cooptação – ativistas modificam suas reivindicações e táticas para que possam perseverar dentro da política institucional. O termo institucionalização, por fim, é remetido à profissionalização do movimento, ou seja, as habilidades relativas à organização e à comunicação entre os ativistas dos movimentos tornam-se cada vez mais profissionais. A expansão da institucionalização afetaria o "modelo de representação política fundado no contato com as bases representadas" (TARROW, 2009a [1998], p. 21-22).

Essa noção opera sem introduzir uma distinção que lhe é fundamental, qual seja, entre a institucionalização do canal de mediação com o Estado e aquela do movimento. E, ao não fazê-lo, estabelece uma relação causal mecânica e unívoca entre institucionalização da mediação e a do ator coletivo. Tal compreensão torna-se, portanto, inábil para objetar em que medida a primeira geraria características institucionais no comportamento do ator, assim como para captar as regularidades e variações na relação entre as instituições e os atores sociais. Por esse motivo, em vez de assumir, *a priori*, que a institucionalização do canal de mediação gera a do movimento, é

necessário submeter à verificação empírica os efeitos da primeira sobre os padrões de ação coletiva, pois, entre outras razões, o movimento pode ser altamente organizado, formalizado e profissionalizado também nos ciclos de protesto público, mesmo que sob o manto de narrativas de espontaneidade.

Em particular, a ênfase da teoria do PP na estrutura organizacional do movimento conduziu a uma visão estreita de institucionalização definida em termos de complexificação institucional, a qual é remetida à rotinização, previsibilidade, formalização, profissionalização, desmobilização e oligarquização da ação coletiva.[8] Essa perspectiva, por um lado, desconsidera a diferenciação nos padrões organizacionais, tendo em vista as possibilidades de combinação entre complexificação organizacional e mobilização, em processos de engajamento em instituições de formato inovador. Por outro lado, dimensões complementares na configuração dos movimentos são ignoradas, como as dinâmicas relacionais e suas possibilidades de diversificação da rede de relações sociais, assim como, os processos discursivos e identitários de significação e reconfiguração da relação com o Estado.

Frequentemente, ambas as teorias dos movimentos sociais (PP e NMS) correlacionam o protesto público e a ação extrainstitucional ao comportamento autônomo dos atores e à sua coerência entre os fins e os meios, ao passo que a sua interação com a política institucional é comumente avaliada como dependente e cooptada e o seu comportamento estratégico é concebido como algo que restringiria e paralisaria o seu compromisso com a mudança. No entanto, evidências empíricas demonstram que o movimento é mais complexo e que essas correlações não são tão diretas e inequívocas. Em outras palavras, em vez de caracterizar formas puras e coerentes de ação, muitos movimentos combinam modalidades aparentemente contraditórias, como a extrainstitucional e a intrainstitucional ou a contestação e a cooperação. Do mesmo modo, a interação de movimentos sociais com a esfera estatal não precisa, necessariamente, significar a perda de autonomia decisória.

Mais do que assumir as variações nos padrões de ação coletiva como expressão da ambiguidade e contradição dos movimentos, é necessário

8. *Grosso modo*, os trabalhos que associaram complexificação organizacional do movimento social com burocratização, desmobilização e descolamento das bases sociais (PIVEN e CLOWORD, 1979; McCARTHY e ZALD, 1973, entre outros) seguiram o modelo de oligarquização das organizações de massas de Robert Michael (1962).

avançar na investigação empírica, no sentido de compreender os significados das diferentes modalidades de ação para as coletividades, bem como as condições sob as quais os movimentos sociais assumem (e combinam) cada uma dessas caracterizações – o protesto público e a estratégia institucional; o conflito, a cooperação e a autonomia – e, não menos, os seus efeitos para os atores e as políticas imbricados.

1.3 Movimentos Sociais no Brasil Contemporâneo: debates teóricos no contexto de transição democrática

No Brasil, a insurgência de uma multiplicidade de movimentos sociais no final dos anos 1970, no contexto de transição do autoritarismo e de redemocratização, motivou inúmeros estudos que saudaram essas mobilizações como "demonstrações da força latente das classes subalternas" em confronto com os aparelhos do Estado (CARDOSO, 1983, p. 318). Oriundos de reformulações do marxismo clássico e da abordagem europeia dos NMS, os enfoques teóricos predominantes nas décadas de 1970 e 1980 enfatizaram as condições objetivas de emergência do movimento e do seu potencial de transformação das estruturas sociais, assim como sublinharam sua identidade e signo da mudança sociocultural da sociedade. Contudo, esses teóricos não trataram satisfatoriamente a relação entre os movimentos e o campo político-institucional, pois enfocaram o traço extrainstitucional dos primeiros e a sua autonomia em relação às instituições políticas tradicionais. O pressuposto dicotômico na relação do movimento com o Estado, presente nessa corrente teórica, postergou o exame das interações entre a sociedade civil e a institucionalidade política.

Estes primeiros estudos dos analistas brasileiros, na conjuntura política do final dos anos 1970, foram inspirados nos trabalhos de Manuel Castells sobre os "movimentos sociais urbanos" e no enfoque do autor sobre as lutas urbanas como desdobramento da luta de classes no capitalismo monopolista avançado, no bojo da teoria dos NMS.[9] Os movimentos sociais urbanos são concebidos pelo autor como "sistemas de práticas sociais contraditórias que

9. As principais referências teóricas para o estudo dos chamados "movimentos sociais urbanos" incluía, além de Castells, Lojkine e Borja (Cf. JACOBI, 1987; CARDOSO, 1983; MACHADO DA SILVA e RIBEIRO, 1985).

põem em causa a ordem estabelecida, a partir das contradições específicas da problemática urbana" (CASTELLS, 1976, p. 10). De acordo com essa perspectiva, em decorrência das chamadas "novas contradições urbanas", um processo de politização do cotidiano se institui e emerge uma nova forma de conflito social ligado à organização coletiva do modo de vida,em um quadro de contrastes e desordens com potencial de transformação da ordem estabelecida, assim definido:

> É um quadro cheio de contrastes e confuso em que se misturam as novas contradições sociais e o escotismo, a recusa de novas formas de opressão e o passadismo, a luta revolucionária e a defesa do estatuto social de vizinhança. Em qualquer dos casos quando, de dia para dia, em todos os países se vê aumentar o número, a dimensão e a intensidade das mobilizações populares, atacando o 'esquema de vida', as formas e os ritmos da vida quotidiana, parece lógico deduzir a emergência de uma nova forma de conflito social diretamente ligado à organização coletiva do modo de vida. (CASTELLS, 1976, p. 10).

Nesse paradigma teórico, o autor define que "a verdadeira origem da mudança e da inovação da cidade está nos movimentos sociais urbanos e não nas instituições", mesmo confesso da incerteza das possibilidades de transformações do urbano sem a correspondente mudança nos planos social e político (ibid., p. 17). Também define que toda intervenção do Estado na organização da vida social obedece à lógica das forças sociais dominantes, desse modo, o Estado permanece não como instrumento de mudança social, mas de dominação, de integração e de regulação das contradições estruturais.

Castells introduz uma distinção analítica entre as dimensões da luta política, particularizando a luta política institucional da luta política extrainstitucional, essa última considerada inovadora nos meios para a expressão da luta popular. Por um lado, se essa abordagem vislumbra novas formas de conflito social corporificadas em movimentos das "classes populares", por outro, instaura uma polarização entre sociedade civil e Estado, ao sobrevalorizar o papel daquela como transformadora dos modos de vida e ao subestimar a capacidade de reconfiguração do último.

Inúmeros foram os estudos acerca dos movimentos sociais no país inspirados nesse enfoque teórico. A despeito das diferentes gradações analíticas, as interpretações da década de 1970 construíram uma percepção de novidade histórica da prática desses movimentos, anunciando seu potencial de transformação social e seu papel no contexto da sociedade (TELLES, 1987). Os autores identificaram nos movimentos: (i) a derivação de sua emergência das "contradições da problemática urbana", ante as novas necessidades de reprodução da força de trabalho e ante a política do poder público direcionada aos interesses dos capitalistas; (ii) o caráter de classes populares, a constituição de novos sujeitos coletivos e de luta histórica como expressão de resistência, tomada de posição e de consciência; (iii) a espontaneidade nas formas de organização, nas estratégias de mobilização e na contraposição ao sistema institucional; (iv) a visão de Estado autoritário e opressor que busca transformar os movimentos em mecanismos de dispersão das contradições; e (v) o padrão de autonomia em face do Estado e da institucionalidade política em geral.[10]

Essa abordagem analítica, no início da década de 1980, acendeu muitas controvérsias e críticas de estudiosos descrentes nas teorias macroestruturais, especialmente em três aspectos, sejam estes, a explicação da emergência dos movimentos como decorrente das contradições do capitalismo, o seu caráter de classe popular e transformador das estruturas sociais e, o *approach* extrainstitucional e autônomo dos movimentos. Esse último ponto alimentou a maior divergência na literatura nacional entre os enfoques comumente denominados "culturalista" e "institucionalista", sobre a qual nos deteremos com mais vagar.

No que se refere ao primeiro elemento, a derivação da emergência dos movimentos das "contradições urbanas" recebeu crítica contundente de Lúcio Kowarick que a denominou "deducionismo das condições objetivas". O autor afirmou que o surgimento da ação coletiva não pode ser deduzido – imediata e exclusivamente – da urbanização acelerada e das mazelas sociais e que as suas motivações precisam ser buscadas não somente na estrutura material que afeta as condições de vida dos grupos envolvidos. Nas palavras do autor:

10. Estudos representativos desta abordagem podem ser encontrados em José Álvaro Moisés (1982), Maria da Glória Gohn (1982 e 1988), Paul Singer (1981), dentre outros.

> Não considero possível deduzir as lutas sociais das determinações macroestruturais, posto que não há ligação linear entre precariedade das condições de existência e os embates levados adiante pelos contingentes por ela afetados. Isto porque, malgrado uma situação variável mas comum de exclusão socioeconômica, os conflitos manifestam-se de maneira diversa e, sobretudo, as experiências de luta têm trajetórias extremamente díspares, apontando para impasses e saídas para os quais as condições estruturais objetivas constituem, na melhor das hipóteses, apenas um grande pano de fundo. (KOWARICK, 1984, p. 81)

Outros analistas, enfatizando o peso do Estado e das instituições na ascensão dos movimentos, defenderam que a explicação da emergência dos movimentos sociais reside na inoperância do Estado no provimento dos serviços coletivos, o que impulsionaria a totalidade dos atores coletivos à ação em prol da ampliação de sua cidadania. Em outras palavras, "os movimentos, enquanto expressões de luta pelos direitos de cidadania, constituíram uma resposta à própria violência institucional do Estado que afeta essas populações na esfera do seu cotidiano" (BOSCHI e VALLADARES, 1983, p. 140). Para esses autores, o aparato estatal também é o motor da contenda desses movimentos, materializado no processo interativo de negociação que se desenvolve entre ambas as partes em torno da concretização dos direitos reivindicados.

O suposto conteúdo de classe social dos movimentos e a noção de "classes populares", como dito, também constituíram alvo de críticas de estudiosos de diferentes campos teóricos (BOSCHI e VALLADARES, 1983; BOSCHI, 1987; CARDOSO, 1983 e 1987; DURHAM, 1984). O predomínio das camadas populares ou dos setores sociais empobrecidos na base social dos movimentos foi reconhecido por muitos analistas que, no entanto, discordando de sua vinculação a uma identidade de classe, associaram tal predomínio às demandas por bens de consumo coletivo, por espaço de moradia, entre outras necessidades básicas do cotidiano. No entanto, a heterogeneidade social e a complexidade dos objetivos que caracterizam esses movimentos também tornam demasiadamente restritos os conceitos relativos à esfera do consumo coletivo, como explica Durham (1984). Em complemento, evidências de fragmentação, desarticulação e desmobilização dos movimentos, no

contexto de abertura política, pluripartidarismo e eleições, fortaleceram os questionamentos acerca da unidade identitária dos movimentos e de seu caráter transformador das estruturas sociais, conduzindo a importantes deslocamentos interpretativos na literatura predominante na época.[11]

A partir de novas tendências do marxismo na teoria dos NMS, a conceituação estrutural das classes sociais forneceu passagem ao estudo de atores específicos e a aceitação dos valores sociais e da cultura como elementos básicos à compreensão da dinâmica dos movimentos. Nessa inflexão, nota-se que a categoria "processo" foi valorizada em face da categoria "estrutura". Na reelaboração da concepção de cultura, "a negatividade implícita na análise marxista tradicional foi substituída por uma visão positiva que enfatizava a autonomia criativa, a capacidade de reelaboração simbólica e a negociação, como traços das práticas culturais dos setores subalternos" (DAGNINO, 2000, p. 76). A partir disso, a diversidade e a heterogeneidade da vida coletiva ganhariam relevo com a incorporação da dimensão cultural e social nos estudos, em detrimento das análises reducionistas e totalizantes que "omitam o sentido de situações particulares e específicas em nome da necessidade de generalização dos efeitos das práticas sociais" (RIBEIRO, 1991, p. 98).

A partir dessa transposição do enfoque de classes sociais para o campo da cultura, como considerou Paoli (1995), a análise dos novos movimentos sociais como sujeitos políticos autônomos e do seu significado político, incorporando a noção de identidade coletiva e os discursos dos atores, contribuiu para a qualificação dos sujeitos políticos como plurais e diversificados e de suas práticas como autônomas. O potencial dos movimentos na renovação dos padrões socioculturais e na criação de uma "cultura política igualitária e democrática" emerge nessa via de interpretação, tendo se expressado na dinâmica dos movimentos, sobretudo, na questão dos "direitos a ter direitos" (TELLES, 1994) e de uma "nova cidadania" (DAGNINO, 1994). De acordo com essa perspectiva, mesmo coexistindo com as antigas formas de representação política integradora, assistencialista e clientelista, as novas formas de participação da sociedade civil contribuiriam para a formação de um

11. Nos movimentos da década de 1970, o social era concebido "como espaço homogêneo, linear e indiferenciado, como 'espaço de liberdade' contra a opressão vinda do Estado", conforme apontou criticamente Vera Telles (1987, p. 75).

novo tecido social no qual desponta uma "nova cultura política" (GOHN, 2001; EVERS, 1984). Em outras palavras, os movimentos, espontaneamente organizados, constituiriam "'novos sujeitos políticos', portadores de uma 'nova identidade sociocultural', com contornos de projeto político voltado para a transformação social e a radical renovação da vida política" (DOIMO, 1995, p. 48). Nesse contexto teórico, o conceito de identidade coletiva de Alberto Melucci e a ênfase na base cultural do conflito oriunda das ideias de Antonio Gramsci tornaram-se predominantes.[12]

O reconhecimento dos processos de diferenciação dos movimentos e de sua pluralidade, complexidade e ambiguidade geraria contribuições fecundas à corrente analítica "culturalista". Porém, a ênfase da maioria dos estudos nos discursos unitaristas, em prejuízo da diversidade e dos conflitos internos nos processos de constituição dos sujeitos, assim como a substantivação da noção de identidade coletiva, tanto por sua redução à ideia de unidade de interesses quanto pela perda do seu caráter relacional, reforçaram a tendência classificatória que define o "novo" em contraste ao "tradicional" (CARDOSO, 1987).

Além disso, a argumentação de autonomia dos atores coletivos na relação com o Estado e de negação da institucionalidade política foi alvo de duras críticas de autores céticos do impacto dos movimentos sobre o sistema político. Esses autores, por outro lado, enfatizavam as interações de negociação dos movimentos com agências governamentais e de alianças com partidos políticos. Para os intérpretes que defendiam a independência e o caráter não institucionalizado dos movimentos, no plano simbólico, o discurso "contra o Estado" permitia aos atores coletivos pensar-se de modo autônomo, em vez do imaginário pretérito de passividade, manipulação e de relações clientelísticas com a dinâmica estatal (TELLES, 1987; PAOLI, 1995). O discurso de apartidarismo dos movimentos e o ocultamento das conexões que envolvem posições partidárias, por sua vez, correspondiam "ao processo interno de eliminação das diferenças entre os participantes, na criação (mítica) da comunidade dos iguais", segundo avaliou Durham (1984).

12. Para uma análise das contribuições de Gramsci à renovação do marxismo estruturalista e da influência de seus conceitos de hegemonia, transformação social e sociedade civil nos estudos de movimentos sociais, ver Dagnino (2000).

A reafirmação da qualificação das coletividades como espontâneas, autônomas e antagônicas ao Estado – cujo *approach* culturalista do paradigma dos NMS permaneceu praticamente intocado no interior dessa corrente – instaurou uma polarização teórica com o enfoque centrado no papel do Estado e das instituições nos contornos da ação coletiva, conhecida como a controvérsia "autonomia versus institucionalização".[13]

Os analistas críticos das interpretações correntes recolocaram na agenda a questão dos efeitos político-institucionais da ação coletiva sobre o sistema político, relativizando significativamente o potencial dos movimentos em modificar as estruturas sociais, que teria sido superestimado na maioria dos estudos ao exaltarem o novo e desconsiderarem o papel das instituições dominantes. De acordo com esses críticos, os estudos seriam: "excessivamente otimistas quanto a seu impacto político, exaltando seu potencial para desafiar a ordem vigente de maneira autônoma, paradoxalmente ignorando o Estado e subestimando a importância dos partidos, o processo eleitoral e outras instituições" (BOSCHI,1987, p. 15). O desempenho das mobilizações urbanas estaria circunscrito à ampliação dos direitos de cidadania, ao invés da transformação radical da sociedade e do sistema político (BOSCHI, ibid; JACOBI, 1988).[14]

No cerne dessa avaliação crítica dos impactos dos movimentos no sistema político residia a pressuposição do caráter cíclico dos movimentos sociais, que seria incompatível com a sua aspiração a mecanismo de mudança social. A vida cíclica dos movimentos é explicada pelos autores nos seguintes termos:

> Os movimentos sociais atravessam, todos eles, um ciclo de vida. Tal ciclo vai desde os antecedentes da mobilização, passando pela criação de oportunidades de atuação coletiva, até à própria constituição do movimento, o qual ou pode se desdobrar em outros processos associativos ou se rotinizar e ainda perecer. (BOSCHI e VALLADARES, 1983, p. 136)

13. O debate em torno da controvérsia "autonomia *versus* institucionalização" é analisado em Paoli (1995), Doimo (1995) e Machado da Silva e Ribeiro (1985).
14. Telles (1994) e Dagnino (1994) também analisaram o papel dos movimentos sociais na ampliação dos direitos de cidadania. Mas, a partir de enfoque diametralmente oposto daqueles autores, abordando não a realização objetiva do direito reivindicado, mas o seu significado político-cultural para a sociedade, mediante a emergência e generalização de uma nova noção de direitos e de nova cidadania, embebida na concepção de "direito a ter direitos".

A fase cíclica inicial é identificada às ações de mobilização e protesto público, com grande participação em modalidades variadas de atividades coletivas, seguida por momentos ou estágios que, hipoteticamente, tendem à desmobilização, à complexificação organizacional, à profissionalização e à institucionalização do movimento social, das quais derivam suas possibilidades de durabilidade e extensão no tempo (BOSCHI e VALLADARES, 1983). Nas palavras de Jacobi (1988, p. 300-301), "os movimentos representam um ciclo de vida bastante preciso, passando por estágios de maior e menor mobilização, mas configurando um processo onde a consecução das metas imediatas representa, geralmente, o fim da mobilização." Essa abordagem de circuito cíclico de fluxos e refluxos na ação coletiva, desconsiderando a heterogeneidade das estratégias de atuação dos atores e dos níveis de participação, contrapõe uma natureza supostamente volátil dos movimentos sociais à dimensão temporal da institucionalização, da qual resultariam os maiores êxitos em termos de realização dos objetivos coletivos. A institucionalização é vista como um estágio no processo de constituição de sujeitos coletivos e inerente à lógica da ação coletiva (BOSCHI, 1987), em consonância com a teoria do processo político (PP) de complexificação organizacional e de profissionalização da ação coletiva.

Enquanto os estudiosos dos novos movimentos sociais viam no caráter autônomo das ações diretas sua possibilidade de pressão e influência no aparelho do Estado, os teóricos inspirados na centralidade do Estado e das instituições, por um lado, circunscreveram a autonomia dos atores coletivos à sua esfera discursiva, dissociando-a de sua *práxis* política cotidiana e, por outro lado, fixaram no estágio institucionalizado as chances efetivas de influência na correlação de forças com os governos. Renato Boschi assim relata a existência de uma contradição insolúvel entre autonomia e institucionalização:

> Constatei [nas associações de moradores] a presença de um impulso autonomista e inovador na rejeição das formas tradicionais de atuação política e na criação de alternativas ao nível das próprias coletividades. (...) Mas a práxis política exigia dessas coletividades o enfrentamento cotidiano com o Estado e, para tanto, mais do que as demonstrações ou a

> participação errática das massas, tornava-se essencial algum mecanismo institucional que assegurasse autonomia e eficácia na representação de interesses. E precisamente aquele meio-termo parecia difícil atingir, já que a manutenção da autonomia levava a um provável insucesso, enquanto um êxito relativo caracterizava o envolvimento pela lógica do Estado. (BOSCHI, 1987, p. 14)

Na verdade, a instauração dessa dicotomia analítica entre autonomia e institucionalização não faz sentido e a oposição supostamente intransponível entre ambas as dimensões da ação coletiva obstruiu avanços na análise da relação sociedade-Estado. Nesse aspecto, ambos os enfoques teóricos tenderam a antever manipulação, cooptação e dependência nas interações das coletividades com o aparato estatal, conferindo autonomia e independência às ações diretas ou de protesto público, comumente vistas como desenvolvidas nos contextos de restrição democrática e de não acesso às instituições políticas. Nos termos de Machado da Silva e Ribeiro (1985, p. 326), nesse caso, "todo o esforço analítico fica canalizado e limitado por uma polarização que antecipa as conclusões: de um lado, cooptação e/ou esvaziamento; de outro, mobilização e/ou enfrentamento."

Entende-se que as dimensões da autonomia e da institucionalização dos movimentos não devem ser definidas *a priori* como estágios de um processo, correlacionadas a modalidades prefixadas e dicotômicas de estratégias de ação (protesto público versus ação institucionalizada) e de relações entre sociedade e Estado (conflito versus cooperação). Isso, pois, os movimentos sociais possuem a habilidade de desenvolver modos múltiplos, complementares e híbridos de ação, podendo, muitos deles, combinar uma estrutura organizacional complexa com um discurso de autonomia do Estado em um contexto predominantemente de protesto público. O inverso também é verdadeiro, isto é, alguns movimentos institucionalmente inseridos e engajados em órgãos governamentais podem manter um discurso ressignificado de autonomia dos poderes constituídos, não definido por distanciamento ou "não relação" com estes, mas autopercebido pelos atores nas interações com a institucionalidade política. O fato é que existem muita variedade e gradações nos sentidos de autonomia e também nos de institucionalização

dos sujeitos coletivos e, naturalmente, toda tentativa de monocromatizar essas matizes ou encaixá-las em estágios evolutivos é infecunda e empobrecedora da complexidade social.

A perspectiva cíclica e evolutiva da relação entre os movimentos e o Estado, ao conceber as mobilizações coletivas como desempenhando tão somente um papel conjuntural, com impactos transitórios e parciais sobre o Estado, enfoca a análise no padrão de ação institucionalizado e na sua transmutação em estruturas de representação de interesses perduráveis. A durabilidade e continuidade temporal do movimento, nesse sentido, dependeriam de sua integração às estruturas institucionais do Estado, mediante sua transformação em partidos políticos, em grupos de interesse ou, nos termos de Jacobi (1988), em alguma modalidade de "enquadramento institucional".[15] Esses autores, se avançam na recuperação da dimensão institucional da ação coletiva, incorrem, ao mesmo tempo, num certo "reducionismo" ao esquecerem que o conflito político não se esgota no plano institucional. Ademais, predomina nessa abordagem a visão de Estado e de instituições políticas como ambiente externo aos atores coletivos, que os impede de conceber a esfera institucional como um campo político que é continuamente construído na interação com sujeitos societários, mediante processos reciprocamente constitutivos.

Entende-se que a continuidade do movimento social ao longo do tempo pode assumir diferentes contornos, assim como a ideia de institucionalização pode admitir distintos significados. O contexto de inserção institucional em arranjos participativos de elaboração de políticas públicas, por exemplo, multiplicados no Brasil pós 1990, propiciou novas oportunidades de participação e representação de movimentos sociais na esfera governamental, possibilitando sua atuação em um *continuum*. Tais movimentos, institucionalmente inseridos, desenvolvem processos de complexificação organizacional e de cooperação com o Estado, ao mesmo tempo em que nutrem a participação dos militantes no processo decisório. Além disso, esses movimentos podem desenvolver, circunstancialmente, interações contestatórias e discursivamente autônomas com o campo governamental. A institucionalização do canal de mediação sociedade-Estado através das instituições participativas

15. Para uma perspectiva similar a essa ver também Azevedo e Prates (1991).

de políticas públicas representa uma particularidade, cuja diversidade dos padrões de interação dos movimentos acende a possibilidade de superação do suposto dilema autonomia versus institucionalização, com os atores societários exercendo criticamente sua atuação nas agências governamentais.

As controvérsias e polêmicas entre os enfoques analíticos foram alimentadas, igualmente, pela visão de Estado da abordagem extrainstitucional ou autonomista. Em interlocução crítica com essa perspectiva predominante no país, Ruth Cardoso (1983) ponderou que a visão de negação do Estado e de autonomia das coletividades, desconsiderou a análise específica das funções do Estado e de suas substantivas transformações, enaltecendo somente o seu caráter autoritário, opressivo e manipulador em contraposição a uma sociedade civil democrática e libertária. Nas palavras da autora:

> O personagem 'Estado' entrou neste novo cenário com uma caracterização um pouco pobre, definido apenas como inimigo autoritário ou a mira contra o qual se movia a sociedade civil. Esta, sim, foi descrita como diversificada, conflitiva, dinâmica e espontânea, enquanto a mudança nos métodos de trabalho de alguns setores governamentais ficou esquecida. (CARDOSO, 1983, p. 321)

Em outros termos, o Estado foi descrito como figura monolítica e relativamente opaca, contrastado a uma sociedade civil espontânea, inovadora em suas práticas, independente das elites políticas e dos partidos e unificada contra a opressão e a manipulação, cujo modelo analítico reproduzia uma visão dicotômica em torno da oposição movimento social versus sistema político-institucional. Nessa análise, reside uma noção polarizada de processo político que fraciona movimento e instituições, ou seja, "o processo político é o conflito entre estes dois campos, cujo resultado não é concebido como uma síntese que transforma ambos, mas como a diluição de um pela interferência vitoriosa do outro" (MACHADO DA SILVA e RIBEIRO, 1985, p. 327).

Nessa perspectiva analítica voltada para um "sentimento 'oposicionista-democrático' das massas urbanas e [que] deixa na sombra a atuação do Estado", o caráter ambíguo do aparelho estatal e seu papel transformador se nublam (CARDOSO, 1983, p. 319). Baseada em estudos que apontam deslocamentos no papel dos órgãos governamentais, a autora sublinha em novas

formas de gestão ou administrações mais modernas e eficientes o diálogo e a negociação entre agentes governamentais e a população beneficiária de serviços públicos. Tencionando aquelas afirmações de negatividade indiscriminada da institucionalidade política, a autora defende que as ações diretas de cunho reivindicativo, ao dirigirem seus clamores ao aparato do Estado, produzem um espaço peculiar de debate com os governos, pressionando-os a algum tipo de interação e requerendo a sua esfera provedora de bens de consumo coletivo. Essa parece ter sido a contribuição de Ruth Cardoso, ao afirmar que a sociedade organizada em movimentos não somente luta pelo seu reconhecimento como ator político legítimo e de seus direitos de cidadania, mas atua em prol da realização prática de suas demandas e carências, realizando, para tanto, negociações contínuas com órgãos do governo.

Os movimentos sociais representariam, nesse sentido, uma dupla face – a expressiva e a reivindicativa. Mediante sua *face expressiva* os movimentos denunciam, simbolicamente, a exclusão das camadas populares e clamam seus direitos de cidadãos e, através da *face reivindicativa* almejam, pragmaticamente, objetivos em políticas governamentais (CARDOSO, 1983). Essa dupla face dos movimentos em sua relação com o Estado foi posteriormente desenvolvida por Ana Doimo (1995), que a colocou em termos de uma sociabilidade cambiante:

> Seus atores tendem a desenvolver uma sociabilidade cambiante por entre os termos da sua dupla face: a *expressivo-disruptiva*, pela qual se manifestam valores morais ou apelos ético-políticos, tendentes a deslegitimar a autoridade pública e a estabelecer fronteiras intergrupos; e a *integrativo-corporativa*, pela qual buscam conquistar maiores níveis de integração social pelo acesso a bens e serviços, não sem disputas intergrupos e a interpelação direta dos oponentes (DOIMO, 1995, p. 222, grifo no original).

As contribuições de Doimo são substantivas, valorizando dimensões tanto culturais quanto institucionais da ação coletiva, no geral, por reconhecer que os movimentos, ao mesmo tempo em que elaboram referências de autonomia do Estado e de democracia de base, conformando códigos ético-políticos inscritos em valores e significados que orientam e dão sen-

tido à ação dos atores, desenvolvem padrões de convivência positiva com a institucionalidade, mediante reivindicação à face provedora do Estado.

Contudo, o seu pressuposto de correlação entre interação movimento-Estado e contexto político, por um lado, e estratégia de ação, por outro, requer alguns apontamentos. Segundo a autora, as duas modalidades de relação movimento-Estado seriam fenômenos conjunturais decorrentes do maior ou menor acesso dos atores coletivos ao sistema político: os contextos políticos de transição ou regimes fechados ao processamento de demandas tenderiam a exacerbar a face expressivo-disruptiva dos movimentos, ao passo que, nas conjunturas mais democráticas e permeáveis às demandas coletivas os atores manifestariam sua face integrativo-corporativa.

Essa correlação entre padrão de interação movimento-Estado e contexto de ação corresponde a um "determinismo político" que impede desnudar a variação e a contingência na ação coletiva. Ao contrário dessa perspectiva, entende-se que as modalidades de interação, por ora, "expressiva" ou "integrativa" podem se manifestar em diferentes contextos políticos, tanto os autoritários quanto os democráticos. Nesse sentido, embora o contexto político seja variável importante, o mesmo não é determinante das interações do movimento com o Estado, com o qual concorrem outros elementos explicativos. De fato, os movimentos podem desenvolver habilidades de combinarem variados padrões de relação com a institucionalidade política, seja nos contextos autoritários ou democráticos, e articularem, circunstancialmente, sua face "expressiva" e "integrativa" em cada uma das conjunturas políticas.

Por sua vez, permanece certo dualismo na conexão estabelecida pela autora entre padrões de interação e estratégia de ação, na medida em que o "lado expressivo" é remetido às atividades disruptivas e protestos mobilizatórios e o "lado integrativo-reivindicativo" aos diálogos e negociações corporativas, correlacionando-as, diametralmente, às estratégias, ora não institucionalizada ora institucionalizada. Ao contrário, ao estabelecer relações com o Estado, seja em prol da expressão dos seus valores, identidades e direitos de cidadania, seja voltado aos interesses mais pragmáticos ou instrumentais, o movimento pode fazê-lo combinando uma variedade de formas de ação que compreende desde as estratégias contenciosas e disruptivas até as ações institucionalizadas de encaminhamento de demandas e

solicitação de apoios aos partidos políticos e políticos aliados. Desse modo, mesmo que cada contexto histórico tenha sua estratégia predominante de ação, os militantes podem direcionar suas reivindicações e proposições ao poder público fazendo uso de canais múltiplos e complementares e combinar, de modo contingente, estratégias de contestação e de integração. Abers, Serafim e Tatagiba (2011) definem a variedade de formas de participação de movimentos sociais como "repertórios de interação", que envolvem práticas de diálogo e conflito com o Estado combinadas com a participação em arenas formalmente instituídas.

Nas interações com o Estado e suas instituições, os movimentos sociais além de combinarem estratégias de ação diversificadas as utilizam em função de seus objetivos múltiplos. Os movimentos, assim, não protestam somente o reconhecimento de suas identidades e tampouco negociam apenas a ação provedora do Estado, mas utilizam ambos os elementos do que seria sua dupla face – expressiva e integrativa – para o conjunto de suas intencionalidades, tanto no plano cultural quanto material. Nesses termos, o estabelecimento de padrões de negociação com a esfera governamental compreende tanto a face expressiva-cultural do movimento, quanto seu lado integrativo-reivindicativo. Em complemento, os movimentos não somente se integram às estruturas do Estado, mas, ao fazê-lo, podem desenvolver interações cooperativas e de colaboração mútua com a esfera governamental, assim como relações conflitivas e contestatórias.

É nesse sentido que o aprofundamento acerca da diversidade nos padrões de ação coletiva pode favorecer a compreensão mais ampla do movimento, em suas diferenciações tanto interna quanto externa, mitigando processos de homogeneização analítica que tendem a subordinar as diferenças e gradações a uma avaliação quase constante do sentido político das coletividades.

Argumenta-se que a valorização da compreensão dos movimentos em sua heterogeneidade carece do reconhecimento conjunto de suas dimensões cultural-simbólica e político-institucional, engendradas nas interações entre os atores societários e estatais. Alguns autores no país, ao revelarem a falácia das análises dicotômicas e polarizadas para a compreensão da complexidade dos movimentos, apontam a necessidade da integração das abordagens

analíticas e de interpretação do processo político como um todo, no sentido de intercambiarem ambos os polos – movimento e sistema institucional – numa mesma análise. Também em perspectiva conciliatória, endossa-se a afirmação de Durham acerca da insuficiência de cada um dos enfoques – a interpretação a partir "de dentro" do movimento e a visão "de fora" e "para fora" – e a proposta da autora de combinação dos enfoques para análise adequada dos movimentos, superando, de um lado, "a restrição de uma interpretação que, esmiuçando internamente o objeto, não vê sua inserção no processo mais amplo do qual faz parte" e, de outro, "as limitações de uma visão apriorística da história" (DURHAM, 1984, p. 24).

Essa abordagem de conciliação e complementaridade entre as abordagens analíticas também marcou o debate internacional, como analisado anteriormente. Muitos estudiosos ponderaram que a variedade de formas, orientações e modos de ação dentro e entre os movimentos contemporâneos indica que os mesmos não devem ser concebidos como atores unificados e coerentes. Nesse sentido, parece mais útil assumir a ambiguidade e o "hibridismo" como características dos atores coletivos e os seus elementos, frequentemente polarizados nos paradigmas, como coexistentes dentro dos movimentos – algumas vezes em harmonia, mas geralmente em conflito. Isso significa dizer que os movimentos sociais ocupam-se com a produção simbólica e a construção de identidades, ao mesmo tempo em que dirigem suas demandas para o Estado; que eles combinam ação expressiva e instrumental e operam simultaneamente no nível cultural e político-institucional; que eles enfatizam sua autonomia dos atores políticos tradicionais, mas não operam em isolamento das instituições e, circunstancialmente, fazem alianças com atores institucionais (CANEL, 1992; OFFE, 1985; MUNCK, 1997; dentre outros).

No entanto, esses apelos não resultaram em uma síntese teórica entre os paradigmas de ação coletiva que considerasse a complexidade e diversidade na constituição dos movimentos – no plano cultural e no institucional, no âmbito expressivo e no estratégico-instrumental. Por outro lado, é preciso reconhecer que os estudos no país acerca das relações dos movimentos com os chamados "agentes externos" (setores da Igreja, partidos políticos,

sindicatos, agências governamentais, dentre outros)[16] foram fundamentais ao propósito de integração das abordagens, na medida em que alguns partiram dos significados culturais dos movimentos e buscaram compreender sua interação com institucionalidades diversas e, outros, debruçaram sobre a relação com os agentes políticos e a natureza dos mecanismos de poder presentes na constituição da ação coletiva.[17] Não obstante os significativos avanços nesse campo de estudos, tendo o mesmo focalizado o papel da configuração das instituições e dos governos na constituição das práticas políticas dos atores coletivos, a separação analítica entre as esferas da sociedade civil e do Estado os impediu de atentar para o fato de que a interação entre atores societários e institucionais compreende um processo dinâmico de coconstituição e de influência mútua que condiciona a ação dos sujeitos de ambos os domínios.

Em suma, a compreensão dos movimentos sociais em sua complexidade e heterogeneidade requer o tensionamento dos paradigmas nos seus próprios termos, no sentido do reconhecimento concomitante da dimensão cultural e societária das práticas coletivas e de sua inter-relação com as configurações das instituições, dos governos e do Estado. A consideração adequada das dimensões cultural e institucional na análise da ação coletiva, em complemento, exige dos estudiosos o reconhecimento de que as esferas da sociedade e do Estado, ao invés de estanques e autônomas, constituem campos que interagem e se influenciam mutuamente, cujos processos de interação afetam os atores societários e estatais.

***

Nesse capítulo, a análise das teorias de movimentos sociais e de suas abordagens da relação do movimento com o sistema político buscou demonstrar que as perspectivas dualistas, autônomas e dicotômicas das esferas da sociedade civil e do Estado precisam ser complementadas por um

16. Dos estudos da década de 1980, a análise das relações do movimento social com a Igreja pode ser encontrada em Doimo (1984 e 1995), Krischke (1987) e Sader (1988); com o Estado, agentes governamentais e partidos políticos, em Boschi (1983 e 1987), Jacobi (1983 e 1988) e Sader (ibid.) e; com assessores de apoio, em Landim (1995).
17. Os esforços de estudiosos brasileiros em integrar cultura e política na análise dos movimentos sociais da década de 1980 são examinados em Ribeiro (1991).

enfoque dinâmico desses domínios como campos em interação, continuamente coconstituídos e de fronteiras fluidas e imprecisas. Essa articulação analítica entre sociedade civil e Estado é fundamental à compreensão das interconectividades e imbricações entre atores coletivos e instituições políticas, especialmente em contextos democráticos de institucionalização dos canais de mediação. Nesta conjuntura, a complexidade e heterogeneidade dos movimentos contemporâneos tornam falaciosas as caracterizações dos atores como formações puras, coerentes e estáveis, sendo necessário o reconhecimento das dimensões tanto institucionais quanto culturais da ação coletiva, no estudo do movimento social em interação com o sistema político.

2

Configurações Institucionais e Societárias nos Padrões de Ação Coletiva dos Movimentos Sociais

Os movimentos sociais se constituem no contexto das relações entre a sociedade civil e o Estado. O reconhecimento das interações e imbricações entre os atores societários e as estruturas diversas é imprescindível à adequada compreensão da complexidade e diversidade dos movimentos. Nesse sentido, a classificação estanque e dicotômica das esferas da sociedade e do Estado, comum às teorias de movimentos sociais em voga, precisa ser refutada e substituída por uma visão que considere a dimensão coconstitutiva e mutuamente influente de ambos os domínios, conforme argumentado no capítulo 1. Especialmente em contextos democráticos de engajamento de atores coletivos na esfera governamental é fundamental considerar que as fronteiras entre os movimentos e o sistema político são imprecisas e fluidas e que os atores de ambos os campos se entrecruzam e engajam em atividades que os conectam mediante relações que são reciprocamente influentes. A concepção de independência entre as esferas societárias e institucionais, como blocos unitários e opostos, ao contrário, impede a consideração adequada das interações e interconectividades que impactam as práticas e os significados da ação estabelecidas entre as esferas mesmas, assim como obstrui o desenvolvimento de uma linguagem para explicar esses processos dinâmicos de interação e suas implicações sobre os diversos atores e políticas.

É nesse sentido que a compreensão dos movimentos sociais em sua relação com o sistema político é favorecida pela perspectiva que enfatiza a variabilidade que caracteriza ambos os campos e sua configuração como decorrente de um processo interativo de mútua constituição e, portanto, recusa as abordagens estritamente centradas no Estado ou na sociedade

como esferas separadas e autônomas, cuja relação é concebida como antagônica ou conflito de soma zero.[1] Essa abordagem, por considerar os atores estatais e societários como politicamente significativos, interpreta o modo pelo qual os mesmos interagem e se constituem reciprocamente, conforme explicam os analistas:

> A recíproca constituição entre "Estado" e "sociedade", ou entre instituições políticas e atores societários ocorre mediante processos que, ao longo do tempo e no mesmo movimento, vão moldando e sendo moldados pelas diferentes instituições políticas existentes (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2011, p. 209).

Sob esse enfoque teórico, atores estatais e societários, cujas capacidades são condicionadas pelas possibilidades de arquitetar o encaixe institucional, desenvolvem habilidades de ação mediante processos reiterados de interação em torno da produção de políticas (HOUTZAGER, 2004; GURZA LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, ibid.). A capacidade de encaixe (ou *fit*) de atores societários e estatais "depende das oportunidades relativas que instituições políticas existentes oferecem para grupos ou movimentos", ao mesmo tempo em que as restringe a outros, enquanto pontos de acesso às instituições e de influência política no processo de decisão (SCKOPOL, 1992, p. 54). A porosidade e permeabilidade do Estado e das instituições aos segmentos organizados da sociedade são evidenciadas pela existência de múltiplos pontos de acesso no legislativo, no executivo e nas agências estatais mediante os quais atores institucionalmente inseridos influenciam o processo político.

A institucionalidade política, ao mesmo tempo que possibilita as oportunidades de acesso e influência de atores hábeis para projetar seu encaixe institucional, cria-lhes constrangimentos, dado seus efeitos de organização. Em outras palavras, as instituições "influenciam quais grupos sociais se agregam a atores coletivos, como estes atores se organizam e que tipos de alianças constroem" (HOUTZAGER, 2004, p. 33). Ao enfocar a relação entre atores estatais e societários, essa abordagem nutriu estudos relevantes acerca

1. Esta abordagem de Estado-sociedade é originária de trabalhos de Skocpol, 1992; Evans, 1995; Migdal, Kohli e Shue, 1994; Somers, 1993.

do papel crítico que o Estado e as instituições políticas desempenham na constituição da sociedade civil, por um lado, possibilitando oportunidades de acesso e influência política e, por outro, constrangendo a habilidade de atores políticos de arquitetar o encaixe institucional (SKOCPOL, 1992; HOUTZAGER, 2004).

Contudo, o reconhecimento amplo do postulado de coconstituição entre Estado e sociedade civil exige que a ênfase na centralidade da configuração institucional dos governos e dos sistemas de partidos, como condicionante crucial da ação de atores políticos e sociais, seja complementada pela noção de que "o condicionamento, além de recíproco, é de índole *iterativa* e molda tanto as capacidades dos atores societários quanto as das instituições políticas", conforme argumentado por Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2011, p. 218, grifo no original). É nos termos de uma consideração mais equilibrada de ambas as capacidades, do Estado e da variedade de forças sociais na formação das políticas, que Kohli e Shue (1994) também enfatizam as interações entre esses domínios como mutuamente condicionadas e transformadoras.[2]

A articulação do pressuposto de coconstituição entre sociedade civil e Estado às teorias dos movimentos sociais permite considerar os atores sociais e institucionais como politicamente relevantes e mutuamente imbricados na conformação dos padrões de ação coletiva dos movimentos sociais em interação com agências governamentais. Nesse sentido, na análise dos efeitos do engajamento institucional sobre os padrões de ação dos movimentos sociais, reconhece-se a relevância das configurações tanto institucionais quanto societárias dos atores envolvidos em processos interativos. Entende-se que as implicações da inserção dos movimentos sociais em novas oportunidades políticas circunscritas às instituições de participação não podem ser compreendidas exclusivamente pela configuração dos governos e tampouco pelo formato dos arranjos institucionais, mas depende conjuntamente da conformação dos atores societários - examinada, neste livro, a partir da categoria "padrões de ação coletiva" (PACs).

2. Ver, ainda, Somers (1993) e Baiocchi (2005) que compreendem a sociedade civil e o Estado como um sistema de interação mutuamente constituído e impactado.

A categoria de análise PACs corresponde a modalidades de ação predominantes no movimento social, em sua dimensão organizacional, relacional e discursiva, a qual orienta o comportamento do ator político face às instituições e ao Estado em geral. O padrão de ação de um movimento em particular não é homogêneo ou uniforme, mas internamente complexo e multifacetado. Em outras palavras, não existe um padrão homogêneo ou um modelo de ação unitário que represente os atores societários e que sirva de paradigma da ação dos movimentos sociais, tendo em vista a complexidade e a heterogeneidade da sociedade civil (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

Nesse contexto, as configurações das instituições participativas e dos governos e aquelas dos atores coletivos compreendem tanto as oportunidades quanto os constrangimentos, no bojo da relação entre o Estado e a sociedade, que podem potencializar ou restringir os padrões de ação dos movimentos sociais. Reconhecendo a relevância de ambas as dimensões na conformação das modalidades de ação dos movimentos, o intuito deste capítulo é estabelecer distinções analíticas acerca do contexto institucional e das novas oportunidades de participação, e das categorias que compreendem a noção de padrão de ação coletiva. Partindo das contribuições da teoria do Processo Político e da teoria dos Novos Movimentos Sociais, inicialmente enfoca-se a noção de oportunidade política do contexto institucional e de instituições participativas e, em seguida, examina-se os conceitos proeminentes àquelas dimensões interdependentes dos padrões de ação coletiva – estrutura organizacional, redes de relações sociais e processos discursivos. É *mister* ressaltar que na análise das limitações desses conceitos considera-se tanto as críticas internas ao próprio campo teórico, quanto as contribuições de abordagens complementares às Teorias dos Movimentos Sociais.

2.1 Oportunidades Institucionais e Contexto Político

Relevante aos propósitos deste livro, a dimensão institucional da ação coletiva foi centralmente elaborada pela teoria do processo político, segundo a qual mudanças nas "oportunidades políticas" circunscritas ao contexto político-institucional afetam as possibilidades de emergência e de sucesso

do movimento social (TARROW, 1997; McADAM, 1982). Nesse paradigma, a mobilização coletiva depende de uma estrutura de oportunidades políticas preexistente e externa aos participantes e às suas organizações. Desse modo, essa teoria desloca a centralidade outrora conferida aos recursos internos (dinheiro, poder e técnicas organizativas) como propulsores da ação coletiva.

Nessa abordagem, o movimento é concebido como um fenômeno social "desencadeado pelos incentivos criados pelas oportunidades políticas", as quais o habilitam a "superar os obstáculos adversos à ação coletiva", na medida em que reduz os custos da participação (TARROW, ibid., p. 18). O movimento social resolve o problema da mobilização e organização da ação nas circunstâncias em que percebe e responde às oportunidades políticas do contexto institucional, que oferecem recursos externos e coletivos aos participantes e os impulsiona ao confronto político com os detentores do poder.

Nesses termos, são as oportunidades abertas pelo sistema político que possibilitam ao movimento alcançar períodos de intensa mobilização, denominados "ciclos de protesto", que incluem, até mesmo, grupos com demandas moderadas e escassos recursos internos para a ação coletiva. Ao passo que, a ausência de oportunidades políticas conduz a períodos de desmobilização dos movimentos, mesmo diante de grupos profundamente descontentes e com abundantes recursos. Estes estudiosos conferem primazia à estrutura de oportunidades do contexto político, em detrimento dos recursos econômicos e organizacionais, sob o argumento de que os movimentos emergem e alcançam êxito quando percebem mudanças no sistema político, que reduzem os custos da ação coletiva e transformam seu potencial de mobilização em ação efetiva, conforme defende Tarrow:

> O conceito de oportunidade política coloca ênfase nos recursos externos ao grupo – ao contrário do dinheiro e do poder – que podem ser explorados inclusive por lutadores débeis e desorganizados. Os movimentos sociais se formam quando os cidadãos, às vezes animados por seus líderes, respondem a mudanças nas oportunidades que reduzem os custos da ação coletiva, descobrem aliados potenciais e mostram em que são vulneráveis as elites e autoridades (TARROW, 1997, p. 49).

O autor identifica cinco dimensões principais das oportunidades políticas, não necessariamente formais ou permanentes do ambiente político: 1) liberalização do sistema político e acesso de novos atores à participação; 2) evidências de realinhamentos políticos dentro do sistema; 3) aparecimento de aliados influentes; 4) divisões entre as elites; e 5) declínio na capacidade do Estado de reprimir a dissidência. As oportunidades políticas correspondem a mudanças inconstantes que ocorrem no interior da estrutura do Estado e que oferecem a chance de participantes carentes de recursos internos se mobilizarem e criarem novos movimentos. Tais deslocamentos na estrutura do sistema político são identificados aos períodos de democratização ou transição de regime político, ou seja, aos contextos de proteção dos direitos civis, de acesso às instituições do sistema político e à mídia, e de redução dos mecanismos de repressão do Estado.

A teoria do processo político estabeleceu uma relação causal entre as mudanças na estrutura de oportunidades políticas e a emergência de movimentos sociais. No entanto, a noção de oportunidades políticas é frequentemente criticada pela sua amplitude, vagueza e imprecisão conceitual, além de seu excessivo estruturalismo e determinismo político (GOODWIN e JASPER, 2004; GOLDSTONE, 2004; COHEN, 1985). Entre os teóricos, não há consenso quanto ao significado de oportunidade política; as definições abrangentes do conceito são preponderantes e comumente os teóricos adicionam novos elementos àquelas dimensões definidas por Sidney Tarrow.

A identificação de mudanças na estrutura de oportunidades com os contextos de democratização, liberalização do sistema político e declínio da repressão do Estado também não é unânime e alguns estudos identificam a emergência de movimentos sociais em contextos diametralmente opostos. O efeito da violência do Estado na mobilização do movimento, por exemplo, dependendo de condições adicionais, pode resultar na expansão da mobilização popular e não no seu constrangimento, conforme assinalam Goodwin e Jasper (2004). Maryjane Osa (2003) também identificou a emergência de um movimento social – o *Solidariedade*, na Polônia – em face de uma estrutura política considerada restritiva à ação coletiva, isto é, em contexto não democrático, com o sistema político relativamente fechado,

oposicionistas perseguidos e mídia controlada.[3] Esses estudos refutam a ideia de que oportunidades políticas estão exclusivamente circunscritas aos contextos de democratização e liberalização do sistema político e atentam para a diversidade de contextos político-institucionais de formação da ação coletiva, tanto os democráticos e acessíveis quanto os autoritários e repressores. As oportunidades políticas facilitadoras da ação dos movimentos, combinando dimensões adicionais, podem se mover e recriar seus componentes em estruturas políticas as mais diversas, desnudando um conteúdo que é variável, histórico e contingente.

Outro elemento da crítica é a ênfase na dimensão institucional das oportunidades políticas, em prejuízo dos fatores culturais, que conduz a um excessivo estruturalismo e determinismo político. Elementos esses que impedem os teóricos de perceberem que a cultura interpenetra as instituições e os processos políticos (GOODWIN e JASPER, 2004). Estes teóricos tendem a distinguir oportunidades políticas de cultura, no entanto, sob um argumento construtivista, política e cultura são elementos indissociáveis nas oportunidades políticas, por envolver uma interpretação cognitiva e cultural, a partir da qual mudanças na estrutura política precisam ser percebidas e processadas pelos atores enquanto incentivos à ação coletiva (MELUCCI, 1995).[4]

Além desse aspecto, Osa (2003) demonstra que, na ausência de oportunidades políticas do contexto institucional, as redes sociais desempenham papel de relevância na mobilização coletiva, constituindo-se na estrutura mediante a qual atores sociais desafiam o poder do Estado autoritário. Em suas palavras: "Redes sociais tencionam a capacidade de repressão do Estado e alavancam a base necessária para mobilização de grupos de oposição" (ibid., p. 79). Seguindo o pressuposto de que laços relacionais entre organizações são constituintes do movimento social, a autora sugere que redes diferen-

3. A emergência de movimentos sociais no Brasil, em meados da década de 1970, no contexto do regime autoritário, constitui evidência empírica semelhante. Ver Telles (1987) e Doimo (1995).

4. Os laços constitutivos entre cultura e política nos movimentos sociais, por sua vez, remetem à compreensão da dimensão política da cultura, sem a qual as relações de poder construídas em seu bojo não podem ser adequadamente decifradas (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000).

temente estruturadas podem afetar a formação do movimento, no que se refere à identidade ideológica, à coesão interna ao grupo e à conexão entre os grupos de oposição que compõem a rede do movimento. Desse modo, a autora redireciona o relevo dado à estrutura de oportunidades do contexto político-institucional para a estrutura da rede de relações, inferindo a não determinação do contexto político e conferindo centralidade à estrutura e dinâmica relacional das redes sociais como explicativa da formação de movimentos em contextos políticos adversos à ação coletiva.[5]

Esses estudos acentuam que são diversificadas e de diferentes matrizes as oportunidades que criam condições para o engajamento dos atores em movimentos coletivos nas sociedades contemporâneas. Nesse sentido, as oportunidades de emergência da ação dos movimentos sociais não se restringem ao universo da estrutura político-institucional, como se fossem refratárias às dimensões ultraestatais e aos impactos da cultura do movimento e de suas redes interorganizacionais.

As críticas de imprecisão conceitual, ambiguidade, excessivo estruturalismo e determinismo político da noção de oportunidades políticas são amplamente difundidas. Mesmo assim, tal abordagem é considerada uma inflexão em relação à teoria da mobilização de recursos, por oferecer um ângulo analítico distinto e complementar que complexifica a explicação precedente de ação coletiva, na medida em que correlaciona a emergência dos movimentos às mudanças na estrutura do sistema político e não às estruturas sociais e econômicas subjacentes. No entanto, uma implicação de significativa envergadura permanece nesse paradigma, qual seja, o tratamento da estrutura política como *recurso* e *ambiente externo* que indivíduos, grupos ou organizações racionalmente acionam (ou não) com a finalidade de terem seus objetivos de mobilização e êxito alcançados. Nas palavras de Tarrow:

> Os movimentos exploram recursos (...) para conduzir as pessoas à ação coletiva. (...) Com os recursos externos atores com recursos [internos]

5. A formação dos movimentos sociais no Brasil, de meados da década de 1970 a meados dos anos 1980, constituiu evidência empírica semelhante, conforme tratado por Ana Doimo (1995). Segundo Doimo, a emergência de movimentos reivindicativos de ação direta, no contexto político de confrontação ao regime autoritário, deveu-se ao apoio significativo de redes sociais, sobretudo de setores da Igreja Católica.

> escassos podem pôr-se em marcha e manter-se na ação coletiva contra oponentes poderosos. (...) A ação coletiva prolifera quando se adquire acesso aos recursos necessários para escapar a passividade habitual e encontrar a oportunidade de usá-los (TARROW, 1997, p. 45, 48 e 148).

Ora, restringir a explicação da ação coletiva à posse de *recursos* e ao cálculo de custos da ação pelo ator racional significa, no mínimo, ignorar que as práticas sociais emergentes da ação dos movimentos são construídas por processos dinâmicos – identitários e interacionais – em relações sociais, como enfatizado por teóricos dos novos movimentos sociais. E, nesse sentido, que a ação coletiva se move além do simples acesso ou intercâmbio de recursos – ela envolve a transmissão de ideias, o desenvolvimento de identidades e dinâmicas de interação comunicativa (MISCHE, 2003). Por outro lado, a estrutura político-institucional e as oportunidades que dela podem emergir e proporcionar a ação de movimentos não deve ser entendida como *ambiente externo* que os indivíduos acionam em razão de seus propósitos de mobilização. Isso, pois, a estrutura de oportunidades não equivale a uma natureza externa ao indivíduo, mas sim a um "ambiente" que é continuamente construído e que constrói, na medida em que interage com os atores e influencia sua formação através de um processo que é reciprocamente constitutivo. Ademais, as oportunidades e os constrangimentos objetivos à ação coletiva, enquanto produtos da interação entre atores societários e institucionais, dependem das percepções dos sujeitos e do reconhecimento como campo de ação, mediante uma apreensão cognitiva das possibilidades e limites produzida no próprio curso da ação. Como explica Melucci:

> Indivíduos agindo coletivamente 'constroem' suas ações por meio de investimentos 'organizados'; isto é, eles definem em termos cognitivos o campo de possibilidades e limites que percebem, enquanto, ao mesmo tempo, ativam suas relações de modo a dar sentido ao seu 'estar junto' e aos fins que perseguem (MELUCCI, 1995, p. 43).

As oportunidades políticas, em outras palavras, não constituem uma dimensão que é externa, independente e imune à ação e ideias dos movimentos; elas correspondem a elementos da ação coletiva que interagem com os atores em um processo de influência recíproca, as quais precisam ser

cognitiva e culturalmente apreendidas pelos sujeitos como campo de ação. De modo geral, a ideia de oportunidade política como ambiente externo aos atores societários remete a uma concepção de estrutura, poder e instituições unicamente como constrangedoras da ação de agentes contestadores e em confronto com o sistema político. Ao contrário do que apregoa as abordagens estanques, unívocas e autônomas da relação sociedade-Estado, os movimentos desenvolvem interações complexas e diversificadas com instituições políticas e o Estado e, no bojo dessas inter-relações, o campo da institucionalidade política tanto tensiona e produz quanto é tensionado e produzido, em processos contínuos, históricos e circunstanciais em que os atores societários e os institucionais são mutuamente influenciados.

Em suma, a noção de oportunidades políticas contribui ao propósito deste livro de relacionar os efeitos nos PACs ao contexto de engajamento institucional e ao desenho das novas oportunidades de participação, conquanto absorva três ressalvas apontadas pela literatura crítica: 1) as oportunidades políticas favoráveis à ação dos movimentos correspondem a uma diversidade de contextos político-institucionais e nem sempre a liberalização do sistema e a redução da repressão do Estado determinam a mobilização coletiva; 2) na ausência de oportunidades políticas da estrutura institucional a dinâmica de redes sociais interorganizacionais pode acarretar oportunidades à formação da ação coletiva; e 3) as oportunidades políticas não constituem mero ambiente que é externo aos atores societários, mas correspondem a estruturas que interagem com os movimentos e que é mutuamente constituída por eles, mediante processos interacionais de influência recíproca. Tais estruturas precisam ser culturalmente apreendidas pelos sujeitos como um campo de ação composto por oportunidades e constrangimentos.

Desse modo, a correlação entre contexto político e movimentos sociais na teoria do processo político, ao conferir destaque às oportunidades do campo institucional, é relevante à análise dos padrões de ação coletiva dos movimentos em contextos democráticos de inserção institucional. As *oportunidades políticas,* concebidas como produto da interação dos movimentos com a institucionalidade política e não como simples reflexo de mudanças estruturais, são constituídas num campo de possibilidades e restrições definido cognitivamente pelos atores coletivos.

2.2.1 Instituições participativas de políticas públicas e novas oportunidades políticas

No contexto brasileiro pós-Constituição de 1988, novas oportunidades políticas de participação societária se desenharam com a institucionalização de canais inovadores de mediação da interação sociedade-Estado. Arranjos participativos se multiplicaram no nível municipal, estadual e nacional, como os orçamentos participativos (OPs), os conselhos gestores de políticas públicas, as conferências, os planos diretores participativos, as comissões e comitês temáticos, grupos de trabalho, programas governamentais, dentre outros. Nas duas últimas décadas, é notória a institucionalização de formas diversas de participação e representação que incentivaram o engajamento de movimentos sociais e atores da sociedade civil na esfera estatal, seja na elaboração e monitoramento de políticas públicas, seja na sua gestão e implementação (GURZA LAVALLE, 2011; AVRITZER, 2008; TATAGIBA, 2004). Nesse processo histórico, a participação "tornou-se progressivamente (...) parte da linguagem jurídica do Estado e atingiu patamares de institucionalização ímpares não apenas no país, mas em outras democracias" (GURZA LAVALLE, ibid., p. 13).

Nesta obra, essas diferentes formas institucionalizadas de participação e representação de atores sociais em interação com atores estatais na decisão, regulação e implementação de políticas públicas são compreendidas de modo unificado a partir da noção de *instituições participativas*, isto é, "como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas" (AVRITZER, 2008, p. 45). Esse conceito de instituições participativas permite a compreensão e análise conjunta dos diferentes processos institucionais mediante os quais cidadãos interferem nas decisões, implementação e monitoramento de políticas públicas (PIRES e VAZ, 2010), a despeito de suas variações tanto nos formatos quanto nos resultados. Conforme demonstram os autores, o uso desse conceito abrangente é especialmente relevante como recurso metodológico na análise dos efeitos das inovações democráticas na atuação dos governos, conquanto este livro enfoque os efeitos das instituições participativas na sociedade civil, em particular, nos padrões de ação coletiva dos movimentos sociais que se

inserem nesses espaços como principal via de acesso ao poder público e de mediação da interação sociedade-Estado.

Em complemento, os arranjos participativos constituem instituições por abarcar "processos de participação relativamente estáveis" (GURZA LAVALLE, 2011, p. 14). Esses mecanismos não são experiências episódicas ou eventuais de participação societária, em projetos ou programas governamentais ou da sociedade civil ou do mercado, mas são instituídos como elementos característicos da gestão pública (CORTES, 2011). Por outro lado, tais arranjos 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 e AVRITZER, 2002; BAIOCCHI, 2001; HELLER, 2001).

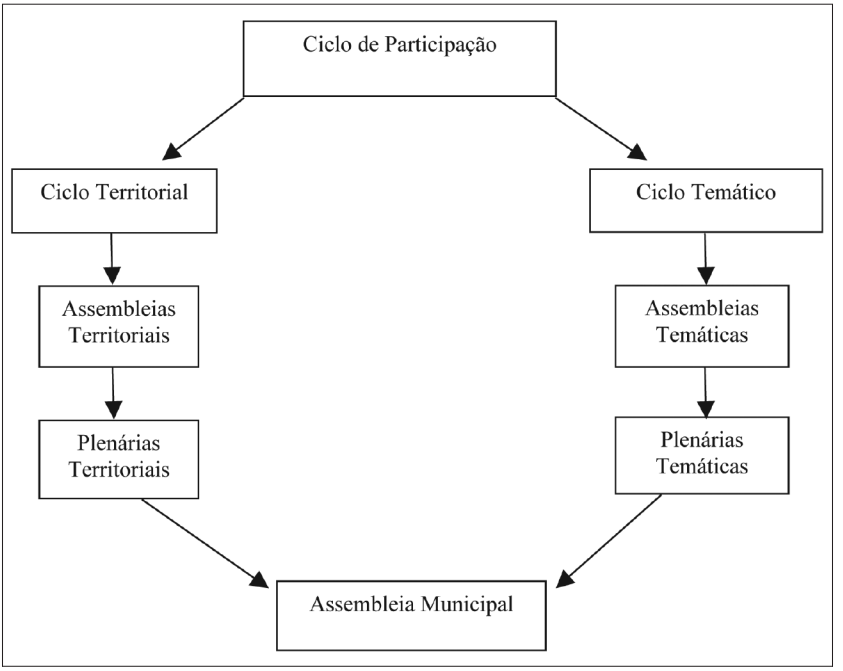
No contexto pós-transição, muitos movimentos sociais e organizações da sociedade civil se engajaram nessas instituições participativas e estabeleceram novas formas de interação com o Estado. Em muitas situações, essa inserção institucional de atores coletivos é caracterizada pela atuação tanto nos OPs e nos conselhos de políticas, quanto em programas e convênios dos governos ou de organizações da sociedade ou do mercado direcionados à gestão de políticas públicas ou de projetos sociais, além de outras formas institucionalizadas de interação como comitês e comissões temáticas.

De modo geral, as instituições participativas são distinguíveis pelo seu formato e regras de funcionamento interno, pelo perfil dos participantes e pelos resultados alcançados. Nesta seção, analisa-se de modo breve as diferenças no desenho institucional de duas de suas modalidades mais difundidas: o orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas.

O desenho institucional do OP é caracterizado por um conjunto de espaços, regras, critérios e atores que estruturam o processo de tomada de decisão (FUNG e WRIGHT, 2003; FUNG, 2004; LÜCHMANN, 2002). Nele, a participação social na elaboração do orçamento municipal envolve um "ciclo de participação" subdividido em dois ciclos principais – o territorial e o temático –, os quais canalizam os debates e deliberações travadas entre atores individuais, organizacionais e institucionais. Estes ciclos de participação são formados por esferas decisórias que combinam fases de participação direta de cidadãos e de representação mediante delegados e conselheiros.

Os ciclos se iniciam com as assembleias territoriais e as assembleias temáticas, nas quais participam com direito a voz e voto os cidadãos e as organizações sociais, seguidas pelas plenárias territoriais e plenárias temáticas, cuja participação com poder de decisão se restringe aos delegados eleitos nas assembleias. Os representantes territoriais e temáticos elegem entre si os conselheiros do conselho municipal do OP e sumarizam as decisões tomadas, anteriormente nas plenárias, na assembleia municipal do orçamento. Esta estrutura institucional é ilustrada na Figura 1.

Figura 1
Ciclo de participação no Orçamento Participativo



Fonte: CARLOS, 2011a, p. 118.

No ciclo territorial, as assembleias de bairros mobilizam a população e as associações de moradores para definirem as prioridades de investimentos para o orçamento do ano seguinte e elegerem os delegados que participarão das plenárias territoriais que se organizam nas regiões da cidade, previa-

mente delimitadas. É nas plenárias regionais que as demandas levantadas em cada bairro são hierarquizadas e priorizadas para inclusão no plano de investimentos anual, mediante a representação de delegados escolhidos nas assembleias em número proporcional ao número de moradores participantes. Ao passo que, no ciclo temático, as assembleias temáticas ou setoriais reúnem participantes individuais e representantes de movimentos e organizações sociais para discutir e definir as prioridades de investimentos em políticas públicas setoriais. Nessa esfera, os representantes também são eleitos e, em etapa posterior, participam da discussão das políticas setoriais nas plenárias temáticas. O ciclo de participação é finalizado com o evento da assembleia municipal, a qual reúne os delegados territoriais, os delegados temáticos e os conselheiros do conselho municipal do OP para a deliberação final da peça orçamentária. A discussão do orçamento envolve ainda (i) assembleias preparatórias da metodologia do ciclo participativo, e (ii) programa de capacitação dos delegados e conselheiros.[6]

Em suma, o desenho institucional do OP é caracterizado por um ciclo de participação, constituído por assembleias e plenárias, com participação direta e de representantes, e voltado à priorização de investimentos públicos. As regras que regem esta dinâmica de funcionamento são resultado conjunto de proposições dos governantes e dos cidadãos e organizações da sociedade civil e compreendem "desenhos de baixo para cima" (FUNG e WRIGHT, 2003). Os movimentos sociais e entidades da sociedade civil que atuam nesta esfera podem desenvolver diferentes níveis de engajamento, como: a participação individual de militantes, a participação como representante da organização na função de delegado ou conselheiro, a mobilização da população dos bairros para escolha de prioridades orçamentárias, a elaboração da metodologia e regras do processo decisório e, ainda, a coordenação geral dos diversos processos do ciclo de participação.

6. O orçamento participativo tem ampliado consideravelmente a sua presença no Brasil. Entre 1997 e 2000, existiram 140 administrações municipais que adotaram o OP, sendo a grande maioria (127) em cidades de até 500 mil habitantes. Metade das experiências (71) foram realizadas em administrações ligadas ao PT (Partido dos Trabalhadores), ao passo que a outra metade não o eram. (RIBEIRO e GRAZIA, 2003). "Atualmente, pelo menos 47% dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes possui ou já possuiu alguma experiência de orçamento participativo" (PIRES e VAZ, 2010, p. 254).

Os conselhos de políticas públicas, por sua vez, são canais institucionalizados estabelecidos por um conjunto de normas legais e por atos administrativos que seguem preceitos da Constituição de 1988, como o conselho de saúde, de assistência social e da criança e do adolescente. Eles fazem parte da estrutura administrativa do Estado, nos níveis municipal, estadual e federal, são compostos por representantes da sociedade civil e do Estado, e constituem espaços públicos de expressão, decisão e negociação na produção de políticas públicas (TATAGIBA, 2004). Conforme demonstram alguns estudos, esses conselhos foram precedidos por mobilizações de movimentos sociais e reivindicações acerca de sua criação, na década de 1980, com destaque para o movimento de saúde e dos movimentos de defesa da criança e do adolescente.[7] A significativa expansão de conselhos de políticas públicas na década posterior, por outro lado, se relaciona aos incentivos do governo federal ao tornar sua criação obrigatória para a transferência de recursos para municípios e estados (GOHN, 2003).[8] Nesse arranjo participativo, no nível municipal, a maior multiplicação ocorreu entre os conselhos de políticas públicas nas áreas de saúde, de criança e adolescente e de educação, seguido pelo conselho de meio ambiente, pelo conselho de habitação e pelo de direitos do idoso.[9]

Diferente do orçamento participativo, que articula em seu desenho institucional mecanismos de democracia direta e representativa, os conselhos são compostos exclusivamente por representantes seja da sociedade civil seja do Estado. Considerando a composição dos conselhos por representantes da sociedade civil e do governo, os mesmos podem ser definidos como paritários, de super-representação societária e de super-representação governamental (TATAGIBA, 2004). No primeiro caso, os conselhos possuem igual número

7. A relação entre a emergência de conselhos de políticas e a mobilização de movimentos sociais, pode ser encontrada nos estudos analisados em Tatagiba (2002).

8. Segundo Gohn (2003, p. 88), a maioria dos conselhos gestores de políticas foram criados após essa legislação, estabelecida em 1996: "em 1998, dos 1.167 conselhos existentes nas áreas de educação, assistência social e saúde, 488 deles haviam sido criados após 1997, 305 entre 1994-1996, e apenas 73 antes de 1991.

9. De acordo com dados do MUNIC/IBGE (2009 apud CORTES, 2011), a proporção de conselhos por município varia de acordo com o tipo de conselho: 97% dos municípios possuem conselho de saúde, 91% têm conselho da criança e do adolescente, 79% têm conselho de educação, 56% possuem conselho de meio ambiente e 42% possuem conselho de habitação.

de assento para os representantes da sociedade civil e para os do governo; no segundo, há maior número de representantes da sociedade civil; e, no terceiro, ocorre maior número de representantes governamentais. Nesse aspecto, a maioria dos conselheiros governamentais representa órgãos do executivo, ao passo que a representação societária caracteriza uma variedade de segmentos sociais com direito a participar como representantes nos conselhos de políticas, os quais incluem organizações da sociedade civil, como associações comunitárias, movimentos sociais, ONGs e entidades filantrópicas, além de sindicatos e entidades profissionais, organizações patronais e empresas, e moradores. No que concerne à forma de escolha das entidades sociais para representação nos conselhos, Tatagiba (2004) acentua as variações nos desenhos institucionais, seja a eleição dos conselheiros em assembleias do segmento social representado, seja a indicação do membro pelo segmento societário ou, ainda, a indicação do conselheiro da sociedade civil pelo executivo.

Os movimentos sociais analisados neste livro desempenham papel de relevo na representação do segmento societário nos conselhos de políticas públicas, em nível municipal e estadual. Nesses arranjos participativos, representantes desses movimentos, representantes governamentais e de outras entidades sociais e, em alguns casos, do mercado, discutem, negociam e deliberam acerca de políticas públicas em diversas áreas. No caso desses movimentos, a escolha dos conselheiros para exercer a representação em cada um dos conselhos em que possui assento ocorre em assembleia no interior da organização, por meio do voto ou indicação pela diretoria.

Comparativamente, o orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas caracterizam níveis diferenciados de institucionalização: o OP possui um caráter pouco institucionalizado, ao passo que, os conselhos são altamente institucionalizados (CORTES, 2011). De acordo com a autora, o OP expressa um menor nível de institucionalização, na medida em que a participação é potencialmente aberta a todos os cidadãos do município e, em geral, as regras do ciclo participatório são definidas no início de cada processo anual e através de decisões conjuntas entre atores governamentais e cidadãos participantes. Por sua vez, o maior nível de institucionalização

dos conselhos remete às variações de conteúdo das agendas e diferentes tipos de decisões que podem tomar em cada política pública, e ao seu papel institucional que são modelados por regras preconcebidas e por necessidades institucionais de cada área (CORTES, 2011, p. 144).

As configurações dos desenhos institucionais dos conselhos são determinadas por regras legais e normas administrativas do Estado, acerca da composição, das atribuições e de suas competências, ainda que o seu funcionamento seja estabelecido por regimento interno. Desse modo, em comparação ao orçamento participativo, os conselhos são canais de mediação entre a sociedade e o Estado de grau mais elevado de institucionalização, organizados e regulados por regras estabelecidas em cada área de política pública. Dentre outras implicações, a variação no grau de institucionalização dessas duas instituições participativas influencia a sua manutenção e continuidade ao longo do tempo, pois, a despeito de ambas dependerem do gestor municipal para o seu funcionamento e implementação das políticas, a baixa institucionalização do OP o torna mais dependente do projeto político do governante municipal.

Nesse contexto de institucionalização dos canais de mediação entre a sociedade e o Estado e de inserção dos movimentos sociais e atores da sociedade civil na esfera estatal, essas instituições participativas são compreendidas como novas oportunidades políticas de participação e representação societária no desenho das políticas públicas e na regulação da ação governamental (HOUTZAGER, GURZA LAVALLE e ACHARYA, 2004). Os arranjos participativos representam oportunidades políticas, na medida em que podem aumentar a participação gerando incentivos institucionais para o fortalecimento de movimentos sociais e criando mecanismos que permitam a esses grupos externar e concretizar suas demandas. Essas instituições, nesse sentido, "podem fomentar ação coletiva criando estruturas de oportunidade política para grupos sociais" (RENNÓ, 2003, p. 74-75). Em outras palavras, essas instituições participativas originam oportunidades para grupos sociais tradicionalmente excluídos do processo político expressarem suas demandas na arena pública, estimulando o crescimento do associativismo civil e a pluralização das esferas de participação.

As novas oportunidades políticas, no entanto, dependem da interpretação e apropriação dos atores sociais, reconhecendo nelas incentivos à sua participação e mecanismos de vocalização e realização de suas demandas e clamores. Em outras palavras, os canais institucionalizados de mediação com o Estado precisam ser percebidos e apreendidos pelos atores coletivos como oportunidades à concretização de políticas de seu interesse.[10] Isso, pois, as oportunidades políticas são interpenetradas por referências culturais, envolvendo uma interpretação cognitiva e cultural acerca das mudanças no contexto político, as quais precisam ser percebidas e processadas pelos atores enquanto incentivos à sua ação coletiva.

Por outro lado, as instituições participativas representam constrangimentos à ação coletiva, ou seja, elas influem no comportamento dos atores produzindo restrições e efeitos de organização sobre os mesmos. A institucionalidade política, ao mesmo tempo em que gera oportunidades e incentivos à participação e à influência na agenda política para atores nela envolvidos, cria-lhes constrangimentos, influenciando suas relações com outros atores, as alianças que constroem e a sua forma de organização (HOUTZAGER, 2004). Essas restrições aos padrões de ação coletiva dos movimentos sociais, no caso desta obra, podem incidir sobre a estrutura organizacional dos movimentos, aumentando seu nível de especialização, formalização e profissionalização, podem ainda influir sobre a sua rede de relações sociais e afetar o seu discurso de relação sociedade-Estado.

Neste livro, o estudo dos efeitos nos padrões de ação coletiva dos movimentos sociais considera tanto as oportunidades quanto os constrangimentos da inserção institucional, sejam esses motivados pela configuração das instituições participativas e dos governos, sejam motivados por aquela dos atores coletivos.

2.2 Movimentos Sociais e Estrutura Organizacional

Nos padrões de ação coletiva dos movimentos sociais a estrutura organizacional compreende um de seus elementos mais importantes. Os analistas

10. Estudos recentes têm identificado variações nas percepções dos atores acerca das instituições participativas como oportunidades políticas, em geral, em virtude da composição associativa e socioeconômica de atores e organizações da sociedade civil. A esse respeito, ver Silva e Zanata Jr. (2009) e Borba (2011).

quase sempre enfatizam a organização formal do movimento e seus efeitos sobre a capacidade de mobilização e "sucesso" da ação coletiva. O conceito predominante de movimento social é tributário da teoria de Mobilização de Recursos (MR), segundo a qual o movimento é uma organização ou, nomeadamente, uma Organização de Movimento Social (OMS). Enfatizando as formas de organização centralizadas como pré-requisito ao desenvolvimento da ação coletiva, os teóricos da mobilização de recursos concebem os movimentos sociais como entidades burocráticas ordenadas, não espontâneas e formalmente conduzidas.

Como explicam McCarthy e Zald, "uma organização de movimento social é uma organização complexa ou formal, a qual identifica seus objetivos a partir das preferências de um movimento social ou um contramovimento e se esforça para implementar aqueles objetivos" (McCARTHY e ZALD, 1977, p. 1218). No intuito de enfocar explicitamente o componente organizacional do movimento, a teoria de MR distingue ainda do movimento coletivo a Indústria de Movimento Social (IMS) e o Setor de Movimento Social (SMS). Enquanto a IMS compreenderia as OMS que têm como objetivo a realização de preferências amplas, o SMS consiste de todas as IMS em uma sociedade. De acordo com essa perspectiva teórica, os movimentos têm propriedades análogas às organizações que, por sua vez, possuem similaridades com as indústrias e firmas do mercado econômico. Nas palavras de Zald:

> Organizações de Movimentos Sociais (OMS) podem ser vistas como paralelas a firmas competindo com outras firmas por recursos e para cumprir demandas. Todas as OMS dentro de um movimento particular pode ser pensada como uma indústria. Todas as indústrias de movimentos sociais constituem um setor de movimento social. Nós acreditávamos, e ainda acreditamos, que a analogia organizacional e/ou economística nos permite ver como a demanda por ação do movimento configura o crescimento e declínio de uma indústria de movimento particular e a diferenciação de OMS e táticas dentro do movimento (ZALD, 2005, p. 159).

A caracterização da OMS ocorre em virtude de seus objetivos e metas, definidos a partir de uma estrutura preexistente de preferência e subpre-

ferência dos indivíduos que compõem o movimento e das demandas por preferências dos seus empreendedores; por outro lado, segundo as estratégias construídas para mobilizar suportes, neutralizar e/ou transformar elites públicas em simpatizantes, e mudar metas. Embora seus teóricos considerem que as táticas utilizadas na mobilização de recursos (legitimidade, dinheiro, facilidade e trabalho, por exemplo) são influenciadas pela competição ou cooperação interorganizacional, o principal foco da teoria da MR está nas organizações de movimentos, antes que na relação entre elas.

A organização formal do movimento determina a trajetória, o conteúdo e os resultados da ação coletiva, em face das oportunidades políticas e dos processos de interpretação simbólica, conforme defendem McAdam, McCarthy e Zald (1999). Nessa teoria, é enfatizada a organização profissional e hierárquica do movimento, a qual segue o modelo organizacional de Robert Michels, ou seja, "o tipo que tentava incorporar as estruturas conectivas de um movimento em organizações grandes, centralizadas e burocráticas" (TARROW, 2009a [1998], p. 174).

Sob essa perspectiva teórica, a transformação do movimento social ao longo do tempo é analisada através de modelos cíclicos e evolutivos de ação coletiva. A partir de um modelo evolutivo da estrutura organizacional, Kriese (1999) considera quatro parâmetros de desenvolvimento do movimento social: 1) crescimento e declínio organizacional – dado pela variação de recursos financeiros existentes; 2) estrutura interna – considera o grau de formalização, profissionalização, diferenciação interna e centralização; 3) estrutura externa – concernente à integração do movimento com suas bases, seus aliados e autoridades; e 4) objetivos e repertório de ação – segue a tendência à moderação e a ações institucionalizadas. Nesse modelo de evolução organizacional do movimento, prepondera nas análises a ênfase nas trajetórias que vão do protesto público à institucionalização da ação coletiva, essa última concebida em termos de complexificação da estrutura organizacional, burocratização e desmobilização (MEYER e TARROW, 1998; KRIESE, ibid.).[11]

11. Ver, também, Piven e Cloword (1979) que associam a complexificação organizacional do movimento à sua burocratização e desmobilização.

A institucionalização do movimento implica a transformação de sua estrutura organizacional e a sua conversão em partido político ou grupo de interesse, ou seja, "requer a estabilização do fluxo de recursos, o desenvolvimento da estrutura interna, a moderação dos objetivos, a convencionalização dos repertórios de ação e a integração ao sistema estabelecido de mediação de interesse" (KRIESE, 1999, p. 228). De acordo com esse enfoque, (i) o fluxo de recursos financeiros da organização do movimento social afeta os demais aspectos do seu desenvolvimento organizativo; (ii) a estrutura interna do movimento tende a formalização, profissionalização, especialização funcional, oligarquização e centralização; e (iii) a integração do movimento ao sistema político é ambígua, ou seja, por um lado, gera o reconhecimento público, o acesso aos procedimentos de tomada de decisões e a captação de recursos públicos, por outro, reduz o grau de autonomia, limita a capacidade de manobra e de mobilização das bases do movimento.

A abordagem do movimento social como uma "estrutura de mobilização" preexistente e modelo único de organização ascendeu inúmeros apontamentos críticos, tanto de simpatizantes quanto de oponentes da perspectiva de mobilização de recursos, sendo alguns deles caros a este estudo. Em primeiro lugar, os objetivos e metas dos movimentos sociais não estão dados por uma estrutura de preferência preexistente (GOODWIN e JASPER, 2004), mas, no geral, são definidas, moldadas e reconstruídas no próprio processo de participação, através da interação entre atores diversos e da percepção das oportunidades e constrangimentos. Os objetivos dos sujeitos sociais também não se limitam aos interesses pessoais e materiais, mas remetem a interesses coletivos nem sempre calculáveis ou negociáveis; os mesmos podem ser, ainda, "expressivos", na medida em que buscam a formação de uma identidade coletiva como um fim em si mesmo (MELUCCI, 1989). Em segundo lugar, não há um único modelo para a organização dos movimentos e existe uma variedade de padrões organizacionais, os quais contemplam tanto modelos mais centralizados, burocratizados e profissionais, quanto padrões descentralizados e de bases, organizações internamente democráticas e organizações com inovações esporádicas. Os teóricos da MR tendem a ignorar a variedade de padrões organizacionais presente nos movimentos, especialmente os modelos de organização flexíveis e baseados em estruturas

descentralizadas que incentivam a participação das bases.[12] As variações e combinações possíveis nos padrões organizacionais podem se diferenciar segundo o tipo de movimento (KRIESE, 1999), mas também de acordo com o contexto político-institucional no qual se inserem (RUCHT, 1999).

Em terceiro lugar, a compreensão das transformações e efeitos nos movimentos ao longo do tempo não deve se restringir a sua estrutura organizacional e se estabelecer em detrimento às outras dimensões da ação coletiva. Esse modelo de evolução organizacional dos movimentos desconsidera os elementos relacionais e culturais da ação coletiva, encobre seus processos de interdependência e coconstituição com as dinâmicas interacionais e identitárias e, nesse sentido, ignora que a dimensão organizacional do movimento impacta e é afetada por essas dinâmicas, também elas reconfiguradas e ressignificadas ao longo do tempo. Tendo em vista o caráter determinista e invariável das perspectivas evolutivas, entende-se que é mais adequado à compreensão das mudanças e efeitos temporais nos movimentos a noção de que suas ações se desenvolvem continuamente no tempo, sendo circunstancialmente constituídas, modeladas e reelaboradas mediante processos de interação entre atores diversos, cujas dinâmicas caracterizadoras estão intimamente imbricadas.

Neste livro, a análise da estrutura organizacional nos padrões de ação coletiva dos movimentos, conquanto contribua à compreensão da estrutura funcional do movimento, suas fontes de financiamento, seus objetivos, repertórios ou estratégias de ação e dinâmica de participação, assume como pressuposto três elementos acerca de sua mudança e continuidade temporal: 1) os objetivos do movimento social são construídos durante o processo de participação e as mudanças nas metas não o converte necessariamente em organização de mediação de interesse; 2) a complexificação da estrutura organizacional do movimento, com a especialização, a profissionalização e a formalização das estratégias de ação, não necessariamente produz a burocratização e desmobilização do movimento; 3) os padrões de organização dos movimentos são múltiplos e diferenciados e podem variar a depender

12. Embora alguns analistas reconheçam que a organização de movimento seja capaz de se engajar em processos de inovação organizacional e tensionar a "lei de ferro" de Michels, que associa a sua institucionalização à burocratização e elitização (ZALD e ASH, 1966).

do tipo de movimento e do contexto político-institucional. Assim, por consequência, não existe um único padrão organizacional.

2.3 Movimentos Sociais e Redes de Relações Sociais

Os padrões de ação coletiva dos movimentos sociais compreendem além da sua organização, redes de relações informais e suas interações relacionais. Decerto, não é novidade que a ação coletiva seja significativamente formada por laços sociais entre participantes, nem que os movimentos formem uma complexa estrutura de redes que conecta uma multiplicidade de atores. Teóricos dos Novos Movimentos Sociais enfatizaram que a ação coletiva emerge de relações estabelecidas em redes sociais, além da ação de grupos, organizações e cadeias informais de indivíduos (MELUCCI, 1989; 1995). Ao passo que, os teóricos da Mobilização de Recursos e do Processo Político sublinharam a importância das redes informais enquanto um dos componentes da "estrutura de mobilização" dos movimentos (McADAM, McCARTHY e ZALD, 1999; TARROW, 1997). Entretanto, a grande variedade de redes sociais presentes na estruturação da ação coletiva é quase sempre ignorada pelos estudiosos dos movimentos sociais e apenas mais recentemente o interesse pela relação entre movimentos e redes sociais tem crescido (DIANI, 2003a; MISCHE, 2008).

Estudos contemporâneos de movimentos sociais utilizando a perspectiva relacional de redes sociais têm oferecido contribuições relevantes às teorias dos movimentos sociais.[13] Essa abordagem assume como premissa que as relações (ou laços) sociais estabelecidos por (e entre) indivíduos, atores coletivos, associações ou organizações e instituições constituem o elemento por excelência de estruturação da vida social. De modo geral, a abordagem relacional compreende a ação social dos atores como constituída em um contexto de relações múltiplas, dinâmicas e mutáveis (EMIRBAYER,

13. As contribuições da abordagem de redes sociais às teorias dos movimentos sociais foram anteriormente analisadas por mim, em Carlos (2011c). Os principais apontamentos são recuperados nesta seção. Mesmo não sendo propósito deste livro a utilização da metodologia de análise de redes sociais, a absorção das contribuições analíticas deste enfoque relacional é relevante à análise dos movimentos em foco. Exemplares da utilização da metodologia de redes sociais acerca das políticas públicas no Brasil, são os estudos de Eduardo Marques (2000 e 2003).

1997). Com base nesses pressupostos, e aplicada aos movimentos coletivos, a análise de redes sociais possibilita reconstituir o denso e complexo tecido relacional que estrutura as relações entre atores no interior de grupos e organizações específicas ao movimento e, por extensão, desses com atores político-institucionais. Conforme Diani (2003a, p. 6), a perspectiva de rede pode iluminar diferentes dinâmicas essenciais para a compreensão empírica dos movimentos, permitindo a apreensão da multiplicidade de níveis de experiência usualmente encontrada em processos de ação coletiva e de mobilização de base.

É *mister* ressaltar que esse enfoque de redes sociais se diferencia daquela perspectiva que tende a conceber redes informais como condutos ou vias de transmissão (ou intercâmbio) de recursos voltados a mitigar os custos da participação coletiva e a favorecer o recrutamento individual e a mobilização (DIANI, 2006; MISCHE, 2008). Isso, pois, a apreensão das redes sociais como recurso, negligencia a dimensão mais ampla dos processos e interações relacionais que efetivamente influencia os movimentos, não indo além de uma compreensão estreita, subdesenvolvida e instrumental.

A abordagem de redes sociais tem atentado para lacunas na literatura de movimentos sociais e oferecido uma alternativa à tendência de tratar movimentos estritamente como organizações de tipo peculiar. Com esse propósito, destaca-se os estudos de Diani (1992; 2003a; 2003b), especialmente pela sua revisão crítica do conceito de organização de movimento social e a sistematização da noção de Rede de Movimento Social (RMS), que visa a analisar o movimento em sua abrangência, complexidade e heterogeneidade. Diani propõe um conceito alternativo a outras teorias de movimentos sociais, que valoriza a estrutura relacional da ação coletiva e a integração de diferentes abordagens analíticas. Segundo o autor, o movimento é formado por:

> Atores formalmente independentes que estão situados em contextos locais específicos [...], produzem identidades específicas, valores e orientações, e perseguem metas e objetivos, estando ao mesmo tempo ligados através de formas de cooperação concreta e/ou reconhecimento mútuo em processos que vão além da ação de protesto específico (DIANI, 2003b, p. 301).

Conforme essa concepção, o movimento social se constitui mediante uma rede de interações informais, composta por uma pluralidade de atores (indivíduos, grupos, associações ou organizações) que se engajam em relações de conflito com oponentes claramente definidos e compartilham uma identidade coletiva distinta. O autor reúne no conceito de RMS um tripé de elementos constituintes – redes informais, conflito social e identidade coletiva – mais bem definidos a seguir:

> *Redes informais*: os movimentos são formados por densas redes informais as quais permitem aos atores (indivíduos e organizações) as trocas de práticas e recursos simbólicos, através da coordenação de mecanismos de intercâmbio e distribuição que são negociados entre os próprios atores. *Conflito social*: atores de movimentos são engajados em conflito político e/ou cultural para promover ou se opor a uma mudança social; conflito significa aqui uma relação de oposição entre atores que disputam um mesmo interesse (se político, econômico ou cultural), cuja demanda quando realizada por um, amarga o interesse do outro. *Identidade coletiva*: o movimento social toma corpo na medida em que desenvolve uma identidade coletiva, a qual vai além de um evento específico, de uma iniciativa ou campanha; a identidade coletiva é construída com base em interpretações e narrativas e permite que cada ator se identifique como parte do esforço coletivo, enquanto mantém sua própria identidade como ativista individual; ela está associada ao reconhecimento mútuo entre os atores, o qual define as fronteiras de um movimento que são, por consequência, inerentemente instáveis. (DIANI, 2003b, p. 301-302, grifo nosso).

O conceito de RMS favorece o estudo do movimento como um todo – em sua heterogênea gênese –, que pode ser constituído por ativistas, grupos, organizações e indivíduos, sendo mais adequado do que a noção de OMS. Tais componentes da rede possuem vários níveis de formalização, se conectam através de modelos de interação, intercambiam entre os diferentes espaços e níveis de centralidade e produzem relações de cooperação ou antagonismo. Na rede do movimento as relações podem consistir em laços diretos ou indiretos, as relações podem ser simples ou múltiplas e a fronteira da rede representa sua própria estrutura que é contingente, fluida e dinâmica.

A natureza informal das redes, ao mesmo tempo em que permite a diferenciação entre movimentos e organizações, possibilita abordar a questão da relação entre movimentos coletivos e canais da política institucional (como partidos políticos e agências do Estado), além da mobilização de recursos de poder voltados às ações de protesto público. Definir o movimento social em termos de rede de relações, e não de organização ou protesto público, permite identificar aqueles indivíduos, grupos e organizações que se autoidentificam (e são identificados pelos outros) como parte de um mesmo movimento, assim como aqueles com os quais o movimento interage (direta ou indiretamente) na vocalização e atendimento de seus objetivos, como outras organizações, redes e a institucionalidade política.[14]

De acordo com Diani, a rede de movimento social se desenvolve mediante o processo de construção da identidade coletiva[15], indo além de um evento, de uma campanha ou de uma iniciativa específica. Os movimentos são redes não hierárquicas e formas de organização com fronteira fluida definida pela identidade coletiva, ou seja, pelo reconhecimento mútuo de atores como membros do movimento interligados por uma cultura e solidariedade distinta (DIANI, 2003a; 2003b). A identidade coletiva traz consigo um sentimento de objetivo comum e de comprometimento partilhado, o qual permite que ativistas e/ou organizações se considerem indissoluvelmente ligados uns aos outros em torno de uma causa comum (TOURAINE, 1981 apud DELLA PORTA e DIANI, 2006).

---

14. Para um estudo das relações entre atores coletivos e organizações civis no Brasil, a partir da análise de redes sociais, ver Gurza Lavalle, Castello e Bichir (2006, 2007). Destaca-se, ainda, os estudos de Ilse Scherer-Warren acerca das articulações entre organizações sociais e atores coletivos em redes de movimentos. Segundo essa autora, as redes de movimentos sociais "caracterizam-se por articular a heterogeneidade de múltiplos atores coletivos em torno de unidades de referências normativas, relativamente abertas e plurais" (2008, p. 515), as quais "pressupõe[m] a identificação de sujeitos coletivos em torno de valores, objetivos ou projetos em comum" (2006, p. 113). Ver Sherrer-Warren (2006, 2008). A respeito das relações entre movimentos sociais e atores político-institucionais, importante exemplar pode ser encontrado no trabalho de Ansell (2003), que analisa as relações entre movimentos sociais e agências do Estado e vincula a estrutura da rede social ao tipo de governança observado.
15. A noção de identidade coletiva trabalhada por Diani é oriunda da teoria dos novos movimentos sociais, especialmente de Alberto Melucci que, segundo ele, tem contribuído significativamente para a compreensão de aspectos chaves do processo social associado aos movimentos. Segundo Diani (2003b, p. 305), "a análise de Melucci da complexidade interna da ação coletiva, que é usualmente retratada como homogênea e coerente, é de relevância particular, nos oferecendo ferramentas para analisar as complexas negociações entre diferentes atores na emergência e reprodução da identidade do movimento."

A presença de uma identidade coletiva que transcenda as fronteiras de um evento específico e reúna as diferentes ocorrências, manifestações e práticas de atores individuais, coletivos e organizacionais e, ainda, que agrupe os diferentes contextos históricos e espacialidades envolvidas, é o principal elemento delimitador da rede de um dado movimento social. A consequência central dessa definição é que o movimento social não se restringe à sua organização ou mesmo ao ato de protesto público. O movimento social é uma rede informal de organizações, grupos e indivíduos ligados por identidades e reconhecimentos mútuos, cuja ação pode ocorrer ao longo de um *continuum* temporal e contemplar diversos momentos, seja de eventos de protesto, seja de autorreflexão e produção cultural, seja ainda de atuação *dentro* da política institucionalizada.

O estudo da ação coletiva ao longo do tempo e de suas reconfigurações foi negligenciado por grande parte dos trabalhos que enfatizaram a noção de movimento social como protesto público e fenômeno *outsider* à política institucionalizada, e o apreenderam em termos de um modelo cíclico e evolutivo – de "ciclos de mobilização" ao estágio de institucionalização.

A dimensão temporal do movimento, isto é, a sua existência e transformação ao longo do tempo, carece de elucidações. De um lado, de fato, os movimentos sociais se caracterizam por períodos alternados de intensa e parca mobilização. De outro, o reconhecimento do fenômeno de mobilização "cíclica" ou descontínua não desautoriza a tratar a continuidade temporal do movimento ou a ação coletiva em um *continuum*. A noção de fase *visível* e fase de *latência*, de Alberto Melucci, compreende um sintoma dessa problemática, enfatizando as reconfigurações culturais da ação coletiva. De acordo com Melucci (1996, 2002), na fase visível do movimento, ou fase de intensa atividade manifesta, prevalece a dimensão pública da ação, expressa através de iniciativas públicas, com formas diversas de demonstração de pressão, intervenções nos meios de comunicação, entre outros, com alto nível de cooperação e interação entre os vários atores mobilizados.

A fase de latência corresponde à ação no interior da organização do movimento e à produção cultural. Esse é o período em que as relações entre as organizações e os grupos militantes são, em geral, restritas a contatos interpessoais e informais e a capacidade de mobilização da massa é reduzida

(MELUCCI, 1996). Nesses casos, o movimento vivencia situações de reconfiguração dos elementos característicos de sua ação – sua forma de atuação, identidade coletiva, códigos de pertencimento e reconhecimento mútuo –, e reelabora suas referências identitárias do passado, reorganizando-as em um novo contexto.

Na fase de latência, a solidariedade coletiva e o senso de pertencimento a uma causa, embora presentes de modo reelaborado, não são tão óbvios como o são nos períodos de intensa mobilização pública. A identidade coletiva é ressignificada e alimentada pelas ações ocultas de um número limitado de atores. Segundo Della Porta e Diani (2006), a persistência desses sentimentos de pertencimento e identidade coletiva na fase de latência pode ter no mínimo duas consequências. Primeiro, criar as condições para o *revival* da ação coletiva e mobilização precedente. Segundo, as representações de mundo e identidades desenvolvidas em um dado período podem facilitar o desenvolvimento de novos movimentos e novas solidariedades, em um processo de gradual transformação.

Os movimentos contemporâneos constituem, assim, um modelo de funcionamento em dois polos reciprocamente conectados, cuja análise favorece a sua compreensão ao longo do tempo. No dizer de Melucci:

> A latência torna possível a ação visível porque proporciona os recursos de solidariedade que necessita e produz o marco cultural dentro do qual surge a mobilização. Esta última, por sua vez, reforça as redes submersas e a solidariedade entre seus membros, cria novos grupos e recruta novos militantes atraídos pela ação pública do movimento, que passam a formar parte de tais redes (MELUCCI, 2002, p. 128).

Essa abordagem relacional também beneficia uma visão não dicotômica e não polarizada entre ação não institucional (*outsider*) e institucional (*insider*), cujas fronteiras são imprecisas e permeáveis. Isso, pois, possibilita a análise da interação do movimento com uma pluralidade de atores, organizações e instituições, e o reconhecimento de suas ações sejam disruptivas e contestatórias sejam institucionalizadas e cooperativas. Nesses espaços diversos de atuação os movimentos desenvolvem e reelaboram seus discursos e identidades ininterruptamente. A ação do movimento num *continuum* não

significa, necessariamente, a persistência dos mesmos elementos representativos do padrão coletivo em um contexto específico, mas a sua permanente reelaboração e reorganização contextualizada.

Grosso modo, a abordagem relacional favorece a compreensão dos movimentos sociais na medida em que privilegia tanto suas redes de relações informais e a diversidade de suas dinâmicas relacionais – identitárias e conflitivas – que se constituem entre uma multiplicidade de atores societários e institucionais, como a sua mudança e ressignificação ao longo do tempo.

2.4 Cultura, Identidade e Discurso nos Movimentos Sociais

De modo interdependente à estrutura organizacional e à relacional, a dimensão cultural do movimento complementa a categoria padrão de ação coletiva que orienta esta obra. A relação entre cultura e ação coletiva nos estudos de movimentos sociais constitui um campo de análise de formas culturais, como *frames*, identidades, discursos e comunicações. Nestes estudos, os analistas norte-americanos de movimentos sociais adotaram uma concepção ampla e neutra de cultura, na qual a ideologia é geralmente retratada como um conjunto de crenças, valores e objetivos (relativamente estável, amplo e coerente) que afeta a orientação dos indivíduos acerca do mundo político e da vida cotidiana de modo geral. Por sua vez, na vertente europeia de movimentos sociais, os pensadores marxistas conceberam a cultura (e a ideologia) como derivada do desenvolvimento das forças produtivas e das condições de apropriação material, à exceção de Gramsci, que conferiu à cultura um papel mais ativo na formação de sujeitos políticos autônomos.[16]

O reconhecimento do papel da cultura na ação coletiva (e vice-versa) está associado à reelaboração do conceito marxista de ideologia, nos anos 1980. Este deslocamento permitiu o crescimento de abordagens que veem os atores sociais como agentes ativamente engajados na produção e manutenção de significados, em relação aos membros do próprio movimento e seus opositores. Muitos desses estudos enfatizam a importância das interpretações e percepções dos atores – acerca de sua situação social, moral e princípios

16. Para um balanço das diferentes abordagens de ideologia nos estudos de movimentos sociais, ver Snow (2006).

orientadores – na elaboração de sua própria ação (EMIRBAYER e MISCHE, 1998). Articulando o debate estrutura-agência com o papel da cultura, esses autores argumentam que os atores sociais, ao mesmo tempo em que atuam no contexto de constrangimentos estruturais existentes, produzem novas modalidades mediante ações permeadas de referências culturais (ibid.).

A valorização do contexto cultural no qual os movimentos estão inseridos e dos processos de construção simbólica e identitária que orientam a produção e a manutenção da ação coletiva foi conduzida por ambas as vertentes, a norte-americana e a europeia, dos movimentos sociais. Na teoria do processo político, tal valorização ocorreu através do conceito de *frame* ou esquema de interpretação, na tentativa de superar críticas à teoria de mobilização de recursos que deixou de examinar como ativistas constroem diferentes chaves de interpretação da realidade que orientam a ação e dão legitimidade à causa defendida pelo movimento.[17] Esses teóricos admitem que a cultura do movimento envolve diferentes dinâmicas e processos, como o estratégico, o conflitivo e o discursivo, contudo, predominam nos estudos de *frame* os processos estratégicos associados ao alcance dos resultados pretendidos, como recrutar novos membros, mobilizar os ativistas, adquirir recursos de ação coletiva e ter sua demanda atendida (BENFORD e SNOW, 2000). Em geral, os analistas ignoram os processos discursivos na construção, difusão e transformação do *frame* do movimento e, na análise de sua dinâmica conflitiva, se restringem aos conflitos com agentes externos ou oponentes, negligenciando a disputa no interior do movimento e reduzindo a complexidade social a uma visão de cultura como consensual, homogênea, estável e não-problemática.[18]

Na literatura de *frame* a cultura é compreendida como forma simbólica preconcebida e autônoma, sem atentar para o caráter coconstituinte da cultura

17. O conceito de *frame* de ação coletiva foi originalmente formulado por Snow *et al*. (1986) a partir da teoria de Goffman (1974), e tem sido definido como um esquema de interpretação de uma dada realidade que habilita indivíduos a "localizar, perceber, identificar e rotular os acontecimentos em seu próprio espaço de vida e no mundo em geral" (Snow *et al*., 1986, p. 464).

18. Para uma análise do descuido da literatura acerca dos processos discursivos na produção e reprodução do *frame* de ação coletiva e os raros estudos que abordam a questão, ver Steinberg (2002).

em suas relações com atores e estruturas diversas, ou seja, sua dinamicidade e interdependência (MISCHE e WHITE, 1998). Isto é, desconsidera a interação entre atores e estruturas (culturais e institucionais) em um processo de influência mútua, no que tange tanto à capacidade de atores para construir, modelar e reformular as estruturas que subjaz a ação coletiva, quanto ao papel das estruturas na reconfiguração do tecido social e na construção de novas formas de se organizar, pensar e agir politicamente. A proeminência conferida aos processos estratégicos de significação simbólica, em detrimento dos conflitivos e discursivos, prejudica o desnudamento do caráter instável, contencioso e heterogêneo da formação cultural dos movimentos.

Na teoria dos Novos Movimentos Sociais, por sua vez, a cultura é considerada o elemento por excelência da compreensão dos movimentos. Os estudos mais proeminentes acerca da dimensão da ação coletiva em questão concentraram-se nessa corrente. Nesse paradigma, a análise da relação entre a cultura e a ação coletiva concentrou-se no conceito de identidade coletiva. No primeiro subitem desta seção, busca-se enfatizar as principais contribuições do conceito de identidade coletiva à análise da dimensão cultural dos movimentos sociais e, em seguida, elabora-se ponderações críticas acerca das limitações analíticas e empíricas do mesmo. No segundo, circunscreve-se a dimensão cultural da noção de padrão de ação coletiva, aqui trabalhada, aos processos discursivos de construção social das orientações da ação e, por fim, examina-se as contribuições da abordagem relacional à compreensão das práticas discursivas dos movimentos sociais.

2.4.1 Identidade coletiva e movimentos sociais

Alberto Melucci, principal expoente do conceito de identidade coletiva, defende uma abordagem processual de identidade coletiva que implica em uma visão construtivista, interativa e comunicativa de ação coletiva. Nesse enfoque, a identidade coletiva é derivada de ações que se constroem através de relações sociais entre atores diversos, em um sistema de oportunidades e constrangimentos. Sendo produto de constructo social, a identidade coletiva envolve um conjunto de indivíduos que, agindo coletivamente, constroem sua ação mediante a percepção cognitiva do campo de possibilidades e

limites, da ativação de suas relações com o outro e dos objetivos que eles perseguem (MELUCCI, 1995; 1988).

Conceitualmente, a identidade coletiva acentua a pluralidade de aspectos presentes na ação coletiva, uma vez que é compreendida não como um dado ou uma essência, mas como "produto de trocas, negociações, decisões e conflitos entre os atores" (MELUCCI, 2002, p. 23). Nesse processo, os eventos que mobilizam a ação coletiva de um número de indivíduos combinam diferentes orientações, envolvem múltiplos atores e implicam um sistema de oportunidades e restrições que mutuamente interfere nas relações travadas.

Esse processo de construção da ação coletiva não é linear, mas, ao contrário, é dinâmico e ativo, podendo estar sujeito a contradições e sobressaltos, uma vez que é fruto de interações, negociações e exposto à oposição de diferentes orientações. A formação do ator coletivo se dá, então, em um sistema de ação que envolve orientações diversas e em estado de tensão recíproca, quanto aos fins da ação, aos meios, e a relação com o ambiente. Além disso, o processo de "construção social" do coletivo em uma dinâmica de negociação e renegociação ocorre continuamente, enquanto perdurar a ação coletiva, em virtude de seu caráter interativo, resoluto e significante.

Em suma, é esse processo de "construção" do sistema de ação que Melucci chama de identidade coletiva. Ou seja, "identidade coletiva é uma definição comum e interativa produzida por vários indivíduos (ou grupos) e concernente a orientações da ação e ao campo de oportunidades e constrangimentos no qual a ação ocorre" (MELUCCI, 1995, p. 44). Nessa abordagem, a identidade coletiva como um processo envolve três elementos em sua constituição: i) a definição cognitiva relativa a fins, meios e campo da ação; ii) a rede de relações ativas entre os atores que interagem, se comunicam, se influenciam mutuamente, negociam e tomam decisões e iii) requer um certo grau de investimento emocional, que habilita indivíduos a se sentirem parte de uma unidade em comum. Assim definida, a identidade coletiva é repleta de significados (nem sempre negociáveis), mobiliza constantemente emoções e não pode ser reduzida ao cálculo de custo e benefício.

A identidade coletiva, em seu processo de desenvolvimento ininterrupto, dá corpo ao movimento social e o traduz para além de um evento específico ou de formas cognatas de ação coletiva. Sua construção ocorre

com base em interpretações, narrativas e discursos, e depende da habilidade do ator para identificar-se como integrante de um esforço coletivo e como ativista individual, distinguir-se dos demais atores sociais e políticos e do ambiente que o circunda, e, ao mesmo tempo, ser reconhecido pelos demais, em uma dinâmica de reconhecimento mútuo (DELLA PORTA e DIANI, 2006; MELUCCI, 1995; 2002).

A habilidade para reconhecer a si próprio (e a seu ambiente) e ser reconhecido pelos demais diz respeito à dimensão relacional da identidade coletiva, cujo processo de diferenciação de um ator coletivo em relação a outro, ou a sua autoidentificação como ator, envolve um reconhecimento social. Melucci (1995) destaca que o processo de autoidentificação do ator produz e mantém a unidade da ação coletiva, que, por sua vez, deriva da capacidade de um movimento em se localizar dentro de um sistema de relações sociais que envolve diferenças e conflitos.

De acordo com o autor, o conceito de identidade coletiva possibilita uma visão dinâmica de ação coletiva que implica, além da inclusão do campo social como parte da construção do movimento, a dimensão de negociação ativa e de interação entre indivíduos, grupos ou partes do movimento. Tal deslocamento teórico significa mover "do topo para a base" da ação coletiva, contemplando não somente as formas mais visíveis da ação, mas as formas mais invisíveis ou encobertas do movimento coletivo.

Esse conceito de identidade coletiva, não obstante suas limitações precisam ser reconhecidas e reelaboradas, oferece contribuições relevantes ao estudo da cultura dos movimentos sociais. Em primeiro lugar, o conceito de identidade coletiva se insere em uma abordagem dinâmica de cultura, na medida em que, enfatizando sua natureza socialmente construída, rompe com explicações correntes que tomam a cultura ora como efeito de precondições estruturais, ora como expressão de valores e crenças. Nesse sentido, se diferencia das análises convencionais que assumem a cultura como mero "reflexo" da estrutura ou como marco definido *a priori*, e atenta para a dimensão coconstituinte da cultura em sua relação com atores sociais diversos. Nessa acepção, a identidade coletiva é culturalmente construída a partir de um processo interativo e relacional estabelecido pelos sujeitos sociais na formação, modelagem, distribuição e reconfiguração de suas

interpretações e orientações valorativas, quanto "aos fins, meios e campo de ação" (MELUCCI, 1995).

Em segundo lugar, a definição de identidade coletiva como um processo interativo e resoluto enfatiza que sua constituição é mediada por negociações, deliberações e conflitos travados entre atores múltiplos e de orientações diversas. Desse modo, desnuda o campo de negociações e de relações plenas de conflitos entre os atores coletivos na definição da própria identidade, isto é, de suas interpretações, discursos, narrativas e autocompreensão. No entanto, mesmo que Melucci incorpore nesse conceito as dinâmicas de negociação, conflito e oposição no processo de construção da identidade, são os elementos formadores do campo cultural comum e compartilhado entre os atores reciprocamente reconhecidos que assumem centralidade em sua teoria. A construção da unidade na identidade coletiva e dos seus meios de unificação, congruência e coesão são primordialmente enfatizados pelo autor, ao passo que o dissenso, o conflito e a disputa ocupam uma relevância analítica relativamente secundária.

É na teoria de Touraine que o conflito social assume primazia na compreensão do processo de formação da identidade coletiva e, nesse sentido, o autor oferece significativo complemento ao conceito. Como Melucci, Touraine insiste na objetividade de um campo cultural comum compartilhado pelos atores (COHEN, 1985), mas se distancia do primeiro ao afirmar que a construção da orientação cultural dos movimentos não pode ser separada do conflito social. Touraine (1985) argumenta que, na construção da identidade do movimento, uma análise orientada puramente na autorreflexão dos atores coletivos não introduz por si só a dimensão das relações sociais plenas de conflito, que reclama destaque particular. Defende, então, uma abordagem das relações de poder imersa na construção social da identidade coletiva, capaz de elucidar as dimensões do conflito presentes nas práticas de interpretação e significação social.

Resumidamente, o conceito de identidade coletiva, a partir das contribuições de Melucci e de Touraine, permite apreender a construção do campo comum de ação dos movimentos que alimenta as relações de solidariedade e de cooperação entre seus membros, o qual é definido cognitivamente como um campo de possibilidades e constrangimentos. Em complemento, a ên-

fase no conflito presente na constituição das orientações dos atores habilita desmistificar as manifestações culturais do movimento como consensuais, homogêneas e não conflituosas e de perceber as suas mudanças e permanências ao longo do tempo. Essa dimensão é fundamental ao reconhecimento da diversidade e heterogeneidade dentro e fora dos movimentos sociais, que os move tanto em direção a uma identidade coletiva culturalmente compartilhada quanto origina uma multiplicidade de identidades no interior do movimento.

Em terceiro lugar, não obstante esse conceito contemple as relações travadas entre os atores sociais na construção das orientações da ação e percepções das oportunidades e limites do campo no qual a ação ocorre, essa abordagem se restringe ao plano societário e ignora a relação dos movimentos com o Estado e a esfera político-institucional. Nesse sentido, por um lado, valoriza as relações mutuamente influentes entre os sujeitos sociais, mas, por outro, negligencia o caráter de interdependência e de coconstituição entre esses atores societários e a institucionalidade política. O pressuposto de separação analítica e de autonomia das esferas da sociedade civil e do Estado impede essa abordagem de reconhecer as interações e influência recíproca entre os movimentos e o aparato estatal, conforme visto no capítulo 1. Na visão de Melucci, a autonomia dos sujeitos coletivos compreende a sua diferenciação em face de outros atores, enquanto permanece ele mesmo na determinação do sentido de sua ação. Nas sociedades complexas os atores sociais teriam acesso a recursos de poder (educação, conhecimento e informação) que os possibilitariam decidir autonomamente acerca do significado de sua própria ação. Nas palavras do autor:

> São recursos de tipo cognitivo, relacional e comunicativo que permitem a esses sujeitos, tanto individuais como coletivos, atuar como sujeitos autônomos, como sujeitos capazes de produzir, receber e intercambiar informação autonomamente (MELUCCI, 2002, p. 88).

O autor pressupõe a atuação de sujeitos autônomos e autorreflexivos na sociedade complexa ou de informação, cujo sistema distribuiria recursos necessários a autonomização de seus cidadãos porque o seu funcionamento dependeria da circulação da informação produzida em seu interior. No en-

tanto, Melucci (1995) reconhece que há limites nesse processo de construção social, dado as formas de controle e manipulação do sistema que influenciam o processo de formação do sentido da ação. Além disso, entende-se que essa concepção de autonomia dos sujeitos enquanto diferenciação, independência e "não-relação" com o sistema político, precisa ser relativizada tendo em vista o reconhecimento pleno do caráter relacional da identidade e do postulado de coconstituição e de influência mútua entre sociedade e Estado ou entre movimentos e estruturas institucionais. Conforme acentuam Emirbayer e Mische (1998), os estudiosos precisam reconhecer nos elementos culturais dos movimentos a interdependência e a constituição mútua entre cultura e estrutura, em vez de abordar a cultura como formas simbólicas preconcebidas e autônomas das estruturas.

Desse modo, a noção de identidade coletiva precisa adotar um significado distinto de autonomia que considere mutuamente influentes, na construção das orientações da ação e percepções do campo de possibilidades e constrangimentos, não somente as relações entre os atores sociais do movimento, mas igualmente a interação desses com atores políticos e institucionais. A autonomia, constituída no bojo das relações com atores e estruturas diversas, assume, portanto, um significado relacional ainda mais amplo, contingente e condicionado pelas configurações tanto dos atores societários quanto dos institucionais. Em complemento, a autonomia "não deve ser entendida como um conceito abstrato e absoluto, visto que é decorrência de um processo dinâmico de interação que só pode ser definido em referência a outras pessoas, grupos e instituições" (CAYRES, 2009, p. 70). Em outras palavras, é fundamental à adequada compreensão da identidade do movimento a valorização das interações coconstitutivas entre os atores societários, permeadas de conflitos e negociações em torno da construção do sentido da ação e da percepção do campo de atuação, e desses com os agentes estatais e institucionais. A identidade coletiva do movimento, assim compreendida, é construída por meio de um processo mutuamente influente, complexo e multidimensionado de interações entre uma pluralidade de atores sociais, organizacionais e institucionais.

O conceito de identidade coletiva de Melucci, enquanto processo de construção do sistema de ação e concernente a orientações da ação e ao

campo de oportunidades e constrangimentos no qual essa se desenvolve, é extremamente complexo. É preciso ressaltar que, mesmo considerando as ponderações analíticas aqui conduzidas, particularmente na questão do conflito e da autonomia, o conceito mesmo se mantém como um conceito de difícil operacionalização e apreensão empírica. Por outro lado, a abordagem processual, construtivista e relacional da noção de identidade e, por extensão, cultural do movimento contribui aos pressupostos gerais deste livro.

2.4.2 Processos discursivos nos padrões de ação coletiva dos movimentos sociais

A dimensão cultural da categoria padrão de ação coletiva é circunscrita, nessa obra, aos processos discursivos de construção social das orientações da ação, não em oposição ao conceito de identidade anteriormente trabalhado, mas como um componente de sua constituição que é empiricamente apreensível.

Os processos discursivos compreendem os discursos, percepções, falas e linguagens (STEINBERG, 2002) de autocompreensão e de interpretação dos atores societários acerca de sua própria ação, das possibilidades e restrições do campo de atuação e de suas interações com atores sociais, instituições e agentes estatais.

Steinberg (ibid.) defende uma abordagem dialógica do discurso do movimento social, em contraposição a enfoques que tendem a descrever essa dimensão comunicativa da cultura como um sistema de significado estável e transmitido entre locutor e interlocutor de modo não problemático. O autor absorve elementos da teoria da enunciação de Bahktin, segundo a qual o discurso é um fenômeno social correlacionado ao contexto em que é produzido, e a palavra é dialógica e determinada tanto por quem a emite quanto por aquele para quem é emitida, isto é, "a abordagem da língua deve ser feita por sua inserção no contexto social e no universo da tensão humana em que ela atua" (BAHKTIN apud ORLANDI, 1993, p. 60). Em complemento, Orlandi (ibid.) acentua que o discurso e a linguagem possuem relação com a exterioridade, sendo produto da interação do falante, do ouvinte, do contexto da comunicação e do contexto histórico, social e ideológico.

Considerando o papel do contexto social e da audiência na produção do discurso, Steinberg (2002) destaca a multivocalidade do discurso e seu

enraizamento no campo mais amplo da comunicação. Isso significa que o processo discursivo do movimento é caracterizado por múltiplos discursos e narrativas, falas e linguagens que mudam a depender do lugar de onde se fala e com quem se fala, remetendo à multivocalidade do discurso e da linguagem presente na comunicação entre ativistas e desses com outros movimentos, organizações e instituições.

O caráter relacional destas abordagens é reconhecido por Ann Mische (2003 e 2008) que, fundamentada em uma concepção de coconstituição entre cultura e estrutura, adiciona novos elementos à perspectiva relacional dos discursos dos movimentos sociais. A autora define a dimensão comunicativa da cultura dos movimentos a partir de práticas discursivas ou estilos de comunicação, ou seja, de práticas culturais de fala e comunicação interna a um determinado movimento e entre diferentes configurações de movimentos e organizações (MISCHE, 2003). Em vez de enfocar nos marcos culturais como elementos predefinidos e autônomos, a autora lança luz sobre o modo pelo qual aquelas formas são construídas, modeladas, distribuídas e reconfiguradas através da comunicação e conversação desenvolvidas nos fóruns e espaços de debate e deliberação dos movimentos, numa abordagem dinâmica e de interdependência da cultura.

Ao valorizar uma gama mais ampla de processos relacionais que influencia a formação e desenvolvimento do movimento social, a autora defende uma compreensão da dinâmica comunicativa do movimento articulada à sua estrutura da rede de relações sociais, entendida como um "processo de interação comunicativa constituída culturalmente" (MISCHE, 2003, p. 259). No intuito de investigar o processo pelo qual as relações entre diferentes atores e organizações de movimentos são geradas, sustentadas e transformadas continuamente no tempo, ela associa as estruturas relacionais das redes com as dinâmicas de interação comunicativa que emergem no contexto de definição das reivindicações e estratégias de mobilização dos ativistas. Mische identifica nesse processo os mecanismos pelos quais as estruturas da rede interagem com formas culturais e mudam com o tempo, o qual denomina "mecanismos de formação da relação em configuração conversacional" (ibid.). Segundo ela, a associação entre a rede de relações dos ativistas e o seu estilo de comunicação influencia o movimento como

um todo, facilitando ou constrangendo seu êxito e, nesse sentido, define importantes dinâmicas do movimento, como o recrutamento de membros e a coordenação das atividades.

Mische entende a dimensão comunicativa (discurso, debate, fala e linguagem) do movimento como um "fenômeno dinâmico, fluido, interativo e socialmente estruturado, composto por relações com e através de redes de formação múltiplas que dão forma e vida aos movimentos sociais" (2003, p. 259). Mediante dinâmicas discursivas e comunicacionais, os ativistas do movimento, no bojo das interações com diferentes atores e organizações, verbalizam, discutem e negociam suas ideias, demandas e projetos. Nesse processo, os atores criam novos repertórios de ação e novas formas de participação política, assim como se envolvem em disputas pela definição das estratégias de mobilização e de formação de alianças.

Essa abordagem, ao relacionar cultura e rede, nos permite desviar da compreensão da dimensão cultural dos movimentos sociais como formas culturais preconcebidas e independentes, as quais comumente reificam a cultura e negligenciam sua complexidade e multidimensionalidade. Conforme expõe Mische (2003), "a recompreensão do caráter coconstituinte entre cultura e rede nos permite mover em direção a uma compreensão profunda da dinâmica, da contingência e do caráter de multicamada do movimento social e dos processos sociais mais gerais" (ibid.).

Esse vínculo estabelecido pela autora entre práticas discursivas e rede de relações sociais pressupõe a existência de múltiplas afiliações dos ativistas em diferentes tipos de movimentos e organizações. Desse modo, a trajetória dos ativistas ao longo do tempo compreende múltiplas formas de envolvimento social e a maioria deles pertence simultaneamente a grupos múltiplos, ou seja, os ativistas fazem parte de afiliações sobrepostas. As esferas de pertencimento dos ativistas dos movimentos incluem um conjunto de organizações sociais formais e informais, que variam na forma de intervenção no mundo social. No caso do movimento estudantil brasileiro, Mische destaca tanto as formas institucionalizadas de associação, como as organizações religiosas, os partidos políticos e associações profissionais, quanto as outras formas de organização social, como organizações comunitárias, ONGs e movimentos populares. (MISCHE, 2008)

Essas instituições e organizações de multifiliação dos atores são caracterizadas por diferentes lógicas ou repertórios de práticas institucionais que informam as práticas discursivas dos ativistas no que tange à formação de projetos, relações e repertórios de ação (MISCHE, 2008). No entanto, esclarece a autora que os discursos e as linguagens não são informados somente pela lógica institucional que predomina em dado ambiente organizacional, mas também por negociações entre as múltiplas formas de identidades e envolvimentos existentes dentro de uma organização ou evento. Em outras palavras, as práticas discursivas dos atores do movimento, resultantes de processos de interação com uma multiplicidade de organizações e instituições – historicamente, temporalmente e espacialmente definidas – absorvem a lógica institucional prevalecente no ambiente organizacional, ao mesmo tempo em que se expande na negociação com diferentes concepções de identidade presentes nas diversas esferas de relação.

Nesse processo, a dinâmica de comunicação do movimento envolve não somente identidades comuns e compartilhadas, mas identidades múltiplas e em conflito, cuja orientação da ação e percepção do campo de atuação podem caracterizar entendimentos e consensos, mas também dissonâncias e ambiguidades. De acordo com Mische (2008), as múltiplas afiliações tanto facilitam quanto constrangem a fonte de ideias, recursos e relações, do mesmo modo que geram comprometimentos e conflitos. A habilidade dos ativistas em mediar seus múltiplos envolvimentos constitui parte importante de suas práticas discursivas.

O processo discursivo – concernente à fala, à conversação e à comunicação oral e escrita de movimentos – ocorre no contexto de desenvolvimento das suas atividades e o exame desse processo permite identificar como os participantes do movimento discutem, debatem e deliberam ideias e temas políticos ao longo do tempo (MISCHE, 2003). O enfoque na dinâmica discursiva, portanto, permite analisar como os atores constroem e reconstroem continuamente suas demandas de interesse, estratégias de ação, identidades e interações, possibilitando capturar os padrões e as heterogeneidades das orientações e interpretações dos atores acerca de sua própria ação.

A ênfase nos processos discursivos configurados no contexto de uma rede diversa de relações permite desnudar os múltiplos discursos, falas e linguagens do movimento, favorecendo o reconhecimento da multivocalidade do discurso e da linguagem presente na comunicação entre ativistas e desses com outros movimentos, organizações e instituições. Além de desmistificar essa dimensão cultural do movimento como consensual, homogênea e não conflituosa, essa abordagem relacional privilegia a compreensão do movimento ao longo do tempo e a reconstrução de seus padrões discursivos, suas permanências e mudanças.

Resumidamente, a abordagem relacional adotada por Mische acerca da dimensão comunicativa dos movimentos sociais acrescenta novos elementos à compreensão dos processos discursivos, na medida em que enfatiza as práticas discursivas dos atores como coconstituídas na interação com redes de relações múltiplas e sobrepostas. É *mister* mencionar que, neste livro, a compreensão relacional das práticas discursivas considera, particularmente, a rede de relações interorganizacionais, isto é, a interação de um dado movimento com outros movimentos, organizações e instituições.

O componente discursivo consiste em uma das dimensões do padrão de ação coletiva do movimento social, conforme discutido anteriormente, que de modo interdependente à sua estrutura organizacional e relacional possibilitará a compreensão do movimento no contexto democrático de engajamento institucional e de suas mudanças ao longo do tempo.

Em interação com o contexto político e com as instituições participativas, os PACs dos movimentos sofrem condicionamentos das configurações da institucionalidade política, ao mesmo tempo em que a condiciona e a si próprios, haja vista processos interativos de coconstituição entre o Estado e a sociedade civil que moldam as capacidades dos atores institucionais e societários em um campo de constrangimentos e oportunidades.

3

Movimentos Sociais no Espírito Santo: Trajetórias de Formação Organizacional, Relacional e Discursiva

Neste capítulo, são analisadas as gêneses e trajetórias de formação dos movimentos sociais selecionados, considerando as dimensões constitutivas da categoria padrões de ação coletiva (PACs), a saber, organizacional, relacional e discursiva. Neste intuito, inicialmente apresenta-se considerações gerais acerca de cada um desses elementos.

Grande parte da literatura nacional correlacionou a emergência dos movimentos sociais de meados da década de 1970 e anos 1980 às "contradições urbanas" e ao contexto de carências sociais diversas e de parcos investimentos do Estado nos serviços e equipamentos de uso coletivo, interpretando sua origem como motivada pela reivindicação por melhorias urbanas e sociais e caracterizando os mesmos como "movimentos populares reivindicativos".[1] Conforme definiu Gohn (1982, p. 12), são movimentos que emergem da sociedade civil, "cujos conteúdos básicos situam-se na esfera do consumo; suas práticas desenvolvem-se, fundamentalmente, ao nível das reivindicações ao poder público, por melhores condições de vida no meio urbano; são movimentos típicos do processo urbano industrial". A emergência dos movimentos sociais foi relacionada, ainda, à conquista de direitos de cidadania, à generalização de uma nova noção de direitos (TELLES, 1994) e de nova cidadania (DAGNINO, 1994), com significado político-cultural para a sociedade.

1. Também chamados "movimentos populares urbanos", que incluem os movimentos de bairros, vilas e favelas, organizados por entidades (associação de moradores, movimentos comunitários, conselhos populares) ou por lutas específicas, a nível regional ou nacional, transporte, solo urbano, moradia, etc. (GOHN, 1988).

A motivação da emergência dos movimentos sociais, em complemento, compreende não somente a reivindicação por melhores condições de vida urbana e por direitos de cidadania, mas a própria organização da ação coletiva. A organização, articulação e fortalecimento da ação coletiva constituem razão motivadora de muitos movimentos sociais no contexto de transição do autoritarismo político, cujos avanços no processo de organização e de reconhecimento da legitimidade política do movimento são considerados conquistas de sua trajetória fundacional. Desse modo, a questão organizacional constitui importante elemento dos movimentos coletivos já em sua fundação, como estratégia de fortalecimento e meio de alcançar suas reivindicações e clamores de direitos.

Em grande medida, essa dimensão organizacional dos movimentos foi ignorada na literatura nacional do contexto de transição democrática, influenciada preponderantemente pela noção de espontaneidade da teoria dos novos movimentos sociais. A despeito das contribuições desse aporte teórico e de sua compreensão da "novidade" dos movimentos sociais ter favorecido o reconhecimento do papel político de "novos atores coletivos" e de "novas formas de participação" forjadas no âmbito das lutas sociais cotidianas (TELLES, 1987), a análise desses movimentos, como expressão de formações espontâneas e horizontalizadas, eclipsou o olhar sobre a estrutura organizacional da ação coletiva, isto é, suas estrutura interna, regras e formalizações, estratégias de ação e formas de participação e representação.[2] Essa dimensão, no entanto, é fundamental à compreensão dos PACs dos movimentos sociais e de suas mudanças ao longo do tempo, sobretudo por elucidar que a formalização nem sempre decorre da inserção institucional, ainda que essa a complexifique, mas compreende um processo presente na gênese do movimento.

Nesse contexto de transição do regime autoritário e de redemocratização, raros também foram os estudos que enfatizaram o papel de redes sociais na emergência e consolidação dos movimentos sociais, tendo sido ofuscado o papel de instituições influentes em sua formação, quase sempre

2. No Brasil, poucos foram os estudos que se dedicaram à análise da estrutura organizacional dos novos movimentos sociais, no período de transição do regime autoritário, a exceção de Boschi (1983; 1988).

compreendidas como "agentes externos" ao movimento. Destaque é dado àqueles que enfocaram a atuação de instituições do Estado e de organizações sociais na formação dos movimentos, especialmente de setores da Igreja Católica (DOIMO, 1995), de partidos políticos de esquerda (SADER, 1988) e de organizações não governamentais (LANDIM, 1995). Considerando esses estudos seminais, a dimensão relacional dos movimentos sociais é aqui enfatizada como elemento fundamental dos seus PACs, cuja análise, a partir de sua rede de relações sociais, permite identificar uma complexa teia de atores em interação, que influem na sua gênese organizacional e discursiva.

No plano discursivo e identitário dos PACs, a maioria dos estudiosos privilegiou o enfoque autonomista e independente da emergência e desempenho da ação coletiva, ignorando as interações de influência mútua entre os movimentos e as instituições políticas e o Estado. Sob essa perspectiva se enfatizou a autonomia dos movimentos sociais frente às relações clientelísticas e ao sistema político tradicional e a sua recusa da relação de controle pretérito, baseado em "mecanismos de tutela e subordinação, que se constituíam como fortes obstáculos à organização autônoma da sociedade" (GEDC, 1998, p. 16). No entanto, ainda que a autonomia do movimento e a negatividade da relação com a institucionalidade política tenham se constituído em matrizes discursivas (SADER, 1988) ou códigos ético-políticos (DOIMO, 1995) que orientavam e davam sentido à ação dos atores, a interação do movimento com instituições e agências governamentais se configurou frente a possibilidades de afinidade política e ideológica entre as partes, em um processo de coconstituição que é mutuamente influente na conformação de ambos os atores societários e institucionais.

Em suma, neste livro, os movimentos sociais são analisados em suas motivações tanto reivindicatórias quanto organizativas, em suas relações com uma rede diversificada de instituições políticas e entidades sociais, e em seus discursos identitários de transformação social, de autonomia e de democracia de base. Emergentes no final da década de 1970 e meados de 1980, são eles: a Federação das Associações de Moradores da Serra (Fams) e o Centro de Defesa de Direitos Humanos (CDDH), ambos localizados na Serra-ES, e o Conselho Popular de Vitória (CPV) e a Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente (Acapema), no município de Vitória-ES.

Esses movimentos surgiram no contexto político de transição do regime militar-autoritário que vigorou no país de 1964 a 1985, caracterizado por um "processo lento e gradual de liberalização" (KINZO, 2001). No Espírito Santo, especificamente no período pós 1970, foi implantado um modelo de desenvolvimento econômico industrial e exportador, cujo rápido e intenso processo de modificação da base produtiva e da mobilidade da população provocou grande exclusão social e ocupação das áreas de mangues, morros e loteamentos clandestinos das cidades da área metropolitana (SILVA, 2004; DOIMO, 1984). A emergência da ação coletiva, no entanto, não é deduzida, imediata e exclusivamente, desse contexto de urbanização acelerada e das mazelas sociais, sob pena de incorrer naquilo que Kowarick (1988) denominou de "deducionismo das condições objetivas". Nesse sentido, a estrutura econômica e social sob a qual emergem os movimentos oferece apenas um "pano de fundo" que contextualiza as temáticas de lutas e os propósitos dos atores coletivos.

Por fim, cabe ressaltar que os movimentos sociais são examinados com base na pesquisa empírica acerca da sua gênese e trajetória de fundação, a qual adotou uma perspectiva *multi-method* que combinou instrumentos dos métodos qualitativo (pesquisa documental no acervo das organizações dos movimentos e entrevistas em profundidade com atores-chave) e quantitativo (*survey* de questionário semiestruturado aplicado a militantes selecionados). Os dados oriundos dessas diferentes fontes foram agrupados em temas e analisados conjuntamente, a partir da triangulação das evidências e de linhas convergentes de investigação.

3.1 A Federação das Associações de Moradores da Serra: gênese organizacional e discursiva de um movimento popular

A Federação das Associações de Moradores da Serra (Fams), autodenominada "movimento popular", emergiu no final da década de 1970 a partir do trabalho de organização popular das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica, da Pastoral Operária (PO), da Pastoral da Juventude para o Meio Popular (PJMP), do grupo de mulheres e das comissões temáti-

cas (comissão de moradores, comissão de saúde e comissão de educação). A primeira associação de moradores independente do modelo de "participação comunitária"[3] das cooperativas habitacionais (Cohab e Inocoop) e dos programas assistencialistas dos governos para realização de serviços de assistência social surgiu em 1978, no Parque Residencial Laranjeiras, da qual seguiram novas associações de moradores.[4] A Fams reuniu sua primeira diretoria provisória em 1980 e congregava um diversificado quadro social formado por associações de moradores, movimentos comunitários, comissões de moradores, grupos de mulheres, grupos de operários, grupos de jovens e outras entidades do município com objetivos semelhantes.[5] A imagem que segue representa o significado do movimento popular para os ativistas, enquanto uma rede de movimento social composta por múltiplas organizações e atores em interação (Figura 2).

3. A descrição do modelo de "participação comunitária" pode ser encontrado em Gohn (2001). Segundo a autora, o modelo de "participação comunitária" constitui uma abordagem de solução de problemas e de condições de sustentabilidade dos resultados das intervenções públicas; a participação é aí tomada como "redutora de custos" da ação governamental, e se baseia na ideia de que as associações civis, por estarem mais próximas aos dos grupos clientes de políticas públicas, seriam mais eficientes do que os governos para certas ações.
4. Para um estudo detalhado da Associação de Moradores Parque Residencial Laranjeiras, ver Serpa (1990). Segundo essa autora, especialmente nos bairros onde existia uma comissão de moradores das CEBs, foram criadas novas associações de moradores, por exemplo, em Cantinho do Céu, Boa Vista, Sossego, Taquara I, Carapina Grande e Campinho da Serra, bem como nos conjuntos habitacionais de São Diogo e Eurico Sales.
5. Em 1982, a diretoria provisória da Fams foi substituída pela coordenação geral eleita para o mandato de um ano (1982-1983), em assembleia geral com 38 participantes de diferentes associações de bairros. Ao final desse período, a Fams congregava 21 associações: Parque Residencial Laranjeiras, São Marcos, Campinho I, Carapina Grande, Jardim Limoeiro, Vista da Serra, Bairro Branco, José de Anchieta, Vila Nova de Colares, Cascata, Hélio Ferraz, Campinho da Serra II, Serra Dourada III, Hélio Ferraz, Taquara I, Cantinho do Céu, André Carloni, Eurico Sales, Nova Carapina, Sossego e Manoel Plaza (Fams, ata de reunião, 14/03/1982, doc. 8).

Figura 2
Movimento popular? O que é isso?



Fonte: Fams/CDDH/Idea, 1993, doc. 108[6].

A formação da Fams foi motivada pela necessidade de congregação dessas organizações do movimento popular, de unificação de suas estratégias de ação em prol de lutas comuns e de compartilhamento de suas experiências. Enfim, pelo propósito de organização, articulação e fortalecimento da ação coletiva. Na explicação dos militantes:

> A Federação das Associações de Moradores da Serra surgiu em 1980 como resposta a uma necessidade levantada pelas Associações de Moradores e Centros Comunitários existentes no Município de congregar a participação popular promovida e propiciar a troca de experiências entre estes movimentos. Desde sua criação, a Federação vem pautando sua prática organizativa em torno de ações unificadas que contribuam para a melhoria das condições de vida da população serrana. (...) Seu principal objetivo é fortalecer as lutas e organizações dos moradores do município (Fams, 1986, doc. 20).

6. A referência completa do doc. pode ser encontrada nas Referências Documentais deste livro, onde encontram-se listados, em ordem cronológica e temática, todos os documentos analisados dos movimentos sociais em tela.

As motivações de cunho organizacional são preponderantes nas falas dos atores: unificar, articular e fortalecer o movimento popular, organizar o movimento comunitário, criar uma entidade representativa do movimento comunitário, criar um movimento comunitário autônomo. Mas a constituição de uma organização federativa do movimento popular também compreende motivações de caráter reivindicatório, isto é, de reivindicar melhorias sociais e urbanas ao poder público (ver Tabela 1).

Tabela 1

Percepção das motivações da criação da Fams do início da década de 1980[1]

Respostas[2]	Fr[3]	%[4]
Reivindicar melhorias sociais e urbanas ao poder público	15	53,6%
Unificar, articular e fortalecer o movimento popular	15	53,6%
Organizar o movimento comunitário	11	39,3%
Criar uma entidade representativa do movimento comunitário	8	28,6%
Ter acesso aos órgãos públicos	6	21,4%
Criar um movimento comunitário autônomo	5	17,9%
Discutir políticas públicas	2	7,1%
Criar mecanismos para participar da gestão pública	1	3,6%
Mudar os rumos da política local	1	3,6%
Total de respondentes	28	-

Fonte: *Survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

Nota: [1] O que levou esse grupo de pessoas, entidade ou comissão a criar(em) a Fams naquela época? [2] Resposta múltipla à pergunta aberta agregada. [3]Frequência de respostas dadas. O total de respostas é superior ao número de respondentes. [4]Percentual de respostas segundo o total de respondentes.

A Fams emerge no intuito de "unificar os bairros e encaminhar conjuntamente as suas lutas; conscientizar a população sobre a necessidade de reivindicar de forma organizada os seus direitos; criar uma entidade forte capaz de fazer frente aos desmandos e a incompetência dos órgãos públicos" (Fams, 1986, doc. 23). Este tripé unificação / organização / autonomia é parte da gênese organizacional e discursiva desse movimento social, o qual orientou seu padrão de ação coletiva no contexto político de autoritarismo

e de não reconhecimento de sua legitimidade enquanto canal de mediação da relação entre o Estado e a sociedade civil.

Os sentimentos de reconhecimento mútuo e de pertencimento a uma causa comum entre os atores coletivos convergiam para um discurso de unidade do movimento que impulsionava as coletividades às ações unificadoras em defesa dos direitos sociais. "Unificar para fortalecer" foi uma motivação central na formação da Fams, especialmente para as associações recém-criadas que buscavam na relação com o poder público o reconhecimento dos seus direitos de cidadania, em oposição à relação pretérita de favor e troca. A necessidade de reunir as associações e seus temas de luta através da entidade federativa se fundamentou na percepção de que "a luta de um bairro fica enfraquecida quando cada grupo do bairro (mulheres, associações de moradores) divide esforços e dificilmente leva a resultados positivos. [E que] é necessário somar esforços dentro do bairro, unificar as lutas (...)" (Fams, 1986, doc. 24). Essa perspectiva assim é explicada pelo ativista:

> Nessa época tava assim, surgindo várias associações: associação de Vista da Serra, do bairro Cascata... de Campinho, a de São Marcos que nós fizemos a fundação. Quê que acontecia? Essas associações elas iam até o poder público fazer suas reivindicações, mas iam de maneira isolada, não tinha uma organização maior onde amparava, onde agregasse, onde juntasse, onde levantasse umas bandeiras de luta em comum. Então era muito fácil para o poder público receber uma associação e dar um tratamento a ela ali perante aquela associação e depois não cumprir (...). Porque não tinha um movimento maior de levantar as bandeiras de luta em comum, de agregar todas as associações e encaminhasse. Aí veio a idideia de formar a Federação das Associações de Moradores, que era um órgão – uma entidade onde ia tá agregando todas as associações e levantando as bandeiras de lutas em comum (Militante da Fams, entrevista em 05/02/2010).[7]

7. Trata-se de transcrição literal da fala do autor original, em entrevista gravada em áudio, sem uso do *sic* e com edição somente na extensão. Esse procedimento será utilizado em todas as citações de entrevistas em profundidade ao longo do livro.

Essa unificação da organização do movimento também era parte do processo de reconhecimento das entidades populares pelo poder público local, uma vez que:

> As entidades, na verdade, elas não eram bem vistas pelo poder público, pelo governo, pelo prefeito da época. Inclusive, as associações elas tinham um problema muito sério porque o prefeito ele atendia a pedido de vereadores e que esses vereadores eles tinham de ser aliados ao prefeito. Então se lá no seu bairro tivesse algum vereador que ele fosse oposição ao prefeito, com certeza aquela comunidade não seria atendido pelo prefeito. Ou então, o presidente do bairro ele tinha de ter um vínculo com o prefeito porque senão não seria atendido. A exemplo disso, os prefeitos da época eles falavam assim: olha, enquanto fulano for o presidente desse bairro nós não levamos benefício pra lá (Militante da Fams, entrevista em 05/02/2010).

Na visão dos ativistas, a formação de um movimento federativo, em nível municipal, que agregasse e articulasse as associações de bairros dispersas, fragmentadas e enfraquecidas constituía estratégia eficiente para o reconhecimento de sua legitimidade enquanto canal de mediação da relação entre o Estado e a sociedade civil. Por conseguinte, as reivindicações dos bairros por saneamento, transporte, educação, calçamento, saúde e meio ambiente seriam alcançadas por intermédio da organização popular e da defesa dos direitos sociais; ao contrário das práticas políticas então vigentes que vinculavam a aplicação de recursos públicos à intermediação de grupos conservadores.

Para eles, não bastava criar uma organização comum aos movimentos, unificadora das bandeiras de lutas e avessa a relações políticas conservadoras. Era necessário estruturar as associações existentes e criar outras novas, organizá-las formalmente, propor formatos institucionais que favorecessem a participação no processo decisório, o debate dos temas, problemas e soluções, o posicionamento diante de interesses e ideias contrárias e o exercício da liderança com representatividade. Enfim, era necessário um longo e sistemático trabalho de educação política voltada à prática democrática, de politização e de conscientização da importância da organização popular e da elaboração da noção de "direitos a ter direitos". De acordo com Serpa

(1990), o discurso de autonomia, democracia de base, relação direta com o Estado sem a mediação de políticos tradicionais e a crença nas iniciativa e capacidade política dos grupos populares se expandiu progressivamente nas associações de moradores da Serra.

Ativistas, movimentos sociais, instituições religiosas e partidos políticos de esquerda atuaram nesse trabalho de organização e politização do movimento popular da Serra. Especialmente duas instituições, a Igreja Católica e o Partido dos Trabalhadores (PT), além de integrantes do movimento estudantil, do movimento sanitarista, do movimento de direitos humanos, do movimento operário e do Partido Comunista Brasileiro (PCB). Essas diferentes expressões políticas atuaram na formação da Fams, manifestando consensos, dissensos e tensões que deram a dinâmica do movimento e influenciaram a sua gênese organizacional e discursiva.

> A Igreja Católica, através das CEBs, contribuiu decisivamente para a formação dos movimentos sociais na Serra e influenciou sua condução por intermédio de ativistas multifiliados que participavam, ao mesmo tempo, de comunidades eclesiais de base, de movimentos de bairro, de partidos políticos de esquerda, de movimentos de oposição sindical além de outras entidades sociais[8]. Sua contribuição se estende desde a organização dos primeiros grupos de trabalho na periferia da cidade[9] até a criação da Federação das Associações de Moradores e muitos ativistas a reconhecem como o berço fundacional do movimento popular:

A Igreja, através das CEBs - Comunidades Eclesiais de Base - contribuiu bastante para o fortalecimento do movimento. Ela levou os grupos que ali se reuniam a ampliarem a discussão de forma a envolver todo o bairro. As comunidades se organizaram e formaram associações de moradores. O movimento começou a crescer e a se mobilizar para o enfrentamento com o Poder Público. O poder dominante sentindo-se ameaçado usa a violência

8. Ann Mische (2008) identificou no movimento estudantil brasileiro, das décadas de 1980 e 1990, a multifiliação dos militantes que se engajam e entrecruzam entre movimentos e instituições múltiplas.

9. Em 1983, havia 80 Comunidades Eclesiais de Base na Serra das aproximadamente 250 existentes na Região Metropolitana da Grande Vitória. "As CEBs do município de Serra são, geralmente, formadas por pessoas que vêm do interior à procura de emprego nas grandes empresas que se localizam naquela região" (DUARTE, 1983, p. 83 apud SIQUEIRA, 1992).

para conter estas organizações. A solidariedade entre os bairros se fortificava trazendo a clareza que só unidos venceriam e isto culmina com a fundação da Fams (Fams, CDDH, Idea, 1992, doc. 101).

Na concepção das CEBs a construção de uma nova sociedade na qual as mazelas sociais fossem sanadas passava pela organização popular e pela autonomia dos movimentos na relação com os poderes constituídos. No processo de educação popular que empreenderam os temas da democracia de base, da capacidade política das classes populares e da autonomia do Estado assumiram enfoque principal:

> (...) que eles [o povo] aprendessem a se organizar e fossem sujeitos de sua própria história. (...) que eles tivessem uma organização própria (...) e que eles fossem capazes de resistir, e reconhecer o opressor. (...) que o movimento popular fosse autônomo da igreja, fosse autônomo do poder político, do poder econômico (Depoimento do Padre Luciano Malini, 1988 apud SIQUEIRA, 1992, p. 45).

A Igreja Católica agregou ao programa de educação popular das CEBs alguns militantes de partidos e tendências políticas de esquerda que agiam clandestinamente. Com a emergência da Fams, esses ativistas multifiliados ao movimento popular e ao Partido dos Trabalhadores[10] e ao Movimento pela Emancipação do Proletariado (MEP)[11] acompanharam e assessoraram o movimento sistematicamente, imprimindo suas referências identitárias e ideológicas nesse espaço, ora em combinação, ora em conflito com os discursos da instituição religiosa. Serpa (1990) denominou os agentes pastorais e os grupos políticos de esquerda que atuavam conjuntamente no assessoramento dos movimentos populares da Serra de "assessores pedagógicos", dado o trabalho de educação popular que realizavam na organização societária.

10. O Diretório Municipal do PT, na Serra, foi criado em 1980.
11. O Movimento pela Emancipação do Proletariado (MEP) foi uma tendência política de esquerda voltada à revolução socialista no país. Após a criação do PT, o MEP manteve-se na organização partidária como corrente política e, posteriormente, em 1985, foi fundido às demais organizações da esquerda revolucionária do partido, como a Democracia do Proletariado e a Ala Vermelha, cuja fusão resultou no Movimento Comunista Revolucionário (MCR) ou Força Socialista. Nova fusão das tendências políticas no partido, em 2004, deu origem à corrente política Ação Popular Socialista (depoimento de militante do MEP concedido a Vânia Seidler Paulino, 2009).

Discursivamente, esses assessores convergiam quanto à orientação do movimento, particularmente no ideal de autonomia das instituições políticas e do Estado e da organização democrática e de base. No entanto, as diferenças entre essas duas instituições (Igreja e partido político) eram substantivas e alimentaram questões polêmicas – ser ou não ligado à tendência política, imprimir ou não as orientações definidas por estas tendências nos movimentos – que estiveram na base das divergências deste grupo de assessores, os quais, inicialmente, representavam ambas as instituições.

De acordo com Serpa (1990), para os membros das CEBs, a aproximação entre o movimento popular e o ativismo partidário era indesejável, pois contrariava o ideal de autonomia das instituições políticas, ao passo que, para os partidários de esquerda, a Igreja não tinha uma proposta clara para os movimentos de modo que as comunidades eclesiais de base constituíam espaço inviável para o confronto político. Por volta de 1980, os assessores vinculados ao PT e ao MEP iniciaram uma atuação independente das CEBs e criaram a Equipe de Apoio aos Movimentos Populares da Serra e Carapina[12]. Numa certa simbiose entre o movimento social e o partido político, a Equipe de Apoio foi estruturada em torno do compromisso com o movimento de bairro, o movimento operário e a organização do PT na Serra.[13]

As implicações da relação do movimento popular com a Igreja era tema debatido no Diretório do PT da Serra e na Equipe de Apoio aos movimentos. Esse grupo reconhecia a importância do trabalho realizado pela Igreja no município e a percebia como aliada no duro contexto de transição para a democracia, entre outras razões, pelo despertar da liderança comunitária para o compromisso político, pelos treinamentos e capacitações organizados, pelo

12. A Equipe de Apoio aos Movimentos Populares da Serra e Carapina foi formada por professores e estudantes da Universidade Federal do Espírito Santo que atuavam como ativistas multifiliados a diferentes movimentos, partidos e grupos de esquerda, no final da década de 1970 e anos 1980.

13. Tratando do contexto de fundação do PT, na Serra, o ativista multifiliado aos movimentos populares e ao Partido dos Trabalhadores destaca aquele contexto como de forte mobilização popular, greves do movimento operário da Serra, em 1979, e do "novo sindicalismo", que "movia os movimentos de esquerda que saíam do desejo de colocar suas convicções ideológicas, em razão da própria necessidade de viver numa democracia. Isso impulsionou muito os movimentos daquela época e impulsionou muito a organização do PT" (Militante do CDDH, entrevista em 18/08/2010).

apoio às reuniões, seminários e publicações do movimento. Por outro lado, o grupo avaliou que a Igreja não era mais a única força política que atuava nos movimentos e a substituição do referencial cristão pela consciência de classe operária era fundamental à qualificação do movimento social, baseado em discussões acerca das limitações da instituição eclesial e do referencial cristão para a luta política almejada:

> A dificuldade do movimento popular se tornar autônomo da igreja, apesar do discurso de independência do Estado e dos partidos políticos; a atitude paternalista, de 'protetor do rebanho' de alguns agentes pastorais; a desconfiança da ação de outras forças políticas que atuavam com o mesmo objetivo e o consequente 'purismo'; o desenvolvimento do leigo de uma consciência mais cristã que de classe; o fortalecimento maior do poder eclesial do que do poder popular e um certo paralelismo de ação ao criar comissões que assumiam tarefas próprias do movimento popular. A igreja, portanto, era uma aliada que tinha limites (PT Diretório da Serra, 1984, doc. 121).

A gênese organizacional e discursiva da Fams foi constituída na interação com estas duas instituições – a Igreja Católica e o PT –, as quais, apesar das diferenças, convergiam nos princípios de democracia de base e de autonomia das instituições políticas e do Estado. Na visão dos atores, aplicar o princípio da democracia interna evitava a centralização das atividades e do processo decisório, a personificação das conquistas alcançadas na figura do líder comunitário e o engessamento do movimento. Garantir a independência do sistema político significava romper com as relações patrimoniais e com o clientelismo que marcaram a relação das organizações sociais com partidos políticos e com os governos, evitar o uso de relações pessoais como via de acesso aos bens públicos e se proteger das tentativas de cooptação. Esses princípios foram captados, processados, combinados e reelaborados pelos ativistas em referências identitárias e discursivas norteadoras da ação do movimento popular.

Na Fams esses princípios discursivos visavam conduzir o movimento popular a novas práticas políticas que: a) valorizassem a busca pela transformação da sociedade em sua ampla dimensão (econômica, política e

social) na mesma medida da luta pelas necessidades básicas e imediatas; b) estimulassem a organização de grupos sociais através de processos orgânicos e democráticos; e c) construíssem uma relação com os partidos políticos e os órgãos do Estado pautada na autonomia e no reconhecimento da legitimidade do movimento como canal de representação da sociedade civil. Esses princípios norteadores foram ressignificados pelos ativistas ao longo do tempo e nem sempre conduziram a prática política dos atores.

No I Congresso dos Movimentos Populares da Serra, coordenado pela Fams, em 1986, as referências identitárias do movimento foram apresentadas no formato de teses, ou seja, de proposições enunciadas e defendidas, que são aqui analisadas.

Em primeiro lugar, a luta pela *transformação social* que significava conceber o movimento popular como um movimento político protagonista da mudança da sociedade em sua dimensão econômica, política e social. Nessa concepção ideológica de movimento político, os ativistas deviam transcender as fronteiras das reivindicações imediatas e locais e elaborar uma noção abrangente dos problemas da sociedade. Isso envolvia um processo de politização do movimento, cujo resultado era a elaboração de um plano de lutas voltado aos âmbitos municipal e nacional.

> MOVIMENTO POLÍTICO: Adotando uma postura coletiva em relação aos fatos econômicos, políticos e sociais, aliado à luta pelas necessidades básicas e imediatas da população, tais como creches, saúde, transporte, educação, etc. Deveríamos ter clareza que sem mudar a situação globalmente não conseguiremos resolver os problemas locais.
> POLITIZAÇÃO DO MOVIMENTO: Não se limitar às reivindicações econômicas imediatas, mas, a partir do encaminhamento destas, compreender e se posicionar frente às grandes questões políticas e econômicas que estão por trás da miséria em que vive o povo. (Fams, 1986, doc. 24)[14].

Esse discurso estava presente em parte do movimento e se ajustava ao paradigma da luta de classes em prol da transformação da sociedade capitalista. Penetrado mais enfaticamente no movimento sindical do "novo sindica-

14. Os destaques deste documento são do original.

lismo", foram inúmeras as dificuldades na concretização desse princípio pelo movimento popular – dado o caráter de suas lutas, em geral, mais sensível às necessidades concretas e imediatas. O plano de lutas do movimento, ainda que contemplasse questões de escopo nacional[15], se concretizava nos temas locais e nas conquistas pontuais, que mobilizava inúmeras organizações do movimento em torno de causas comuns.[16]

Em segundo lugar, a *democracia interna* nas organizações do movimento, princípio enfatizado com recorrência pelos atores. A ideia de "organização de base" aí embutida orientou a construção de uma concepção organizacional que condicionava a legitimidade da ação coletiva à participação ampla das massas interessadas, à democracia no processo decisório e à mobilização permanente. A organização dos grupos e associações deveria se pautar em processos orgânicos e democráticos capazes de incentivar a participação ativa nas reuniões, discussões, planejamento e execução de tarefas do movimento, assim como a identificação de novas lideranças. Esse ideário de democracia na organização das bases emanava como alternativa ao modelo tradicional de organização das associações de bairro, comumente marcado pelo centralismo e autoritarismo de suas lideranças e pela pequena capacidade de mobilização popular. A concretização do discurso de democracia organizacional conferiria autenticidade ao movimento popular, tornando-o autêntico canal de organização e representação de grupos amplos da sociedade. Como enfatizado pelos ativistas, o movimento autêntico exige o "fortalecimento da democracia nas entidades":

> FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA NAS ENTIDADES: Ainda temos muito que conquistar para que haja maior participação do con-

15. No I Congresso dos Movimentos Populares da Serra, em 1986, foi debatido nos grupos de trabalho e aprovado pelo plenário as seguintes bandeiras de lutas gerais: defesa da Constituinte com liberdade e participação popular, reforma agrária, apoio às lutas operárias da CUT, exigência da punição dos responsáveis pela corrupção, tortura e assassinatos, denúncia dos acordos do governo com o FMI, defesa do não pagamento da dívida externa e defesa do salário-mínimo real (Fams, 1986, doc. 26).

16. Das bandeiras de luta consideradas abrangentes e de dimensão nacional, aquela que alcançou maior repercussão no movimento popular foi o movimento pela elaboração da Constituição Cidadã. O movimento popular participou das discussões da Assembleia Constituinte através de mutirões nos bairros sobre a nova Constituição, promovendo debates, palestras, seminários nas escolas, centros comunitários, etc. (Fams, 1986, doc. 26)

> junto da população, para que as decisões sejam tomadas pelo maior número possível dos moradores, e que surja um grande número de lideranças para assumir a direção dos trabalhos. Enfim, temos que transformar as entidades e os movimentos numa força viva e atuante das massas populares e não em instrumentos controlados por meia dúzia de pessoas. Para que as organizações populares se transformem cada vez mais numa referência de organização e conscientização do povo, é preciso fortalecê-las, divulgá-las, e combater qualquer tentativa de esvaziamento da mesma. Isto coloca para nós a tarefa de desmascarar permanentemente os movimentos paralelos na Serra, que têm surgido apoiados por políticos e autoridades com o objetivo claro de isolar e desmobilizar os autênticos canais de organização e representação dos moradores (Fams, 1986, doc. 24).

O ideário de organização democrática dos grupos populares, assim como de formalização e organização jurídica das associações, era propagado por intermédio de palestras, seminários, cursos e treinamentos voltados à formação política de lideranças, em geral promovidos pelos membros da Equipe de Apoio e outros movimentos de assessoria (Fams, 1986, doc. 23). Essa valorização da organização do movimento veio acompanhada do incentivo às práticas inovadoras de encaminhamento das reivindicações: mobilizações públicas, abaixo-assinado, atos públicos, ação popular e passeatas constituíram as principais estratégias de ação no contexto de acesso restrito às instituições políticas do Estado.

Finalmente, a *autonomia* na relação com os partidos políticos e o Estado constituiu o princípio discursivo de significativa difusão entre os movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980, acompanhado da ideia de oposição e enfrentamento dos poderes constituídos. Naturalmente, as práticas políticas do movimento nem sempre convergiram para esse discurso de autonomia e oposição, o qual foi reelaborado em diferentes conjunturas políticas.

A relação desse movimento popular com os partidos políticos é marcada por tensões e ambiguidades. Por um lado, o movimento realizava críticas às instituições políticas conservadoras, ao interesse político-eleitoral dessas instituições e à manipulação e cooptação. Por outro lado, o movimento obtinha uma aproximação com os partidos políticos e tendências políticas

de esquerda, mediada pela afinidade de ambos projetos políticos. Desses últimos, absorveu-se o projeto político de transformação da sociedade, o discurso de que a questão política reflete a luta de classes e o discurso de oposição às instituições e ao Estado como forma de constituição da sociedade autônoma. Os membros do movimento, ao mesmo tempo em que cultivavam uma relação desejável com esses atores políticos, recusavam relacionar-se formalmente com a instituição da qual esses atores eram representantes, a fim de evitar a marca do partidarismo no movimento.

Essa relação ambígua entre o movimento e os partidos políticos se ancorava em discursos de "pureza" e "pluralismo" do primeiro frente ao segundo. O movimento se autoproclamava apartidário, baseado na defesa da sua não instrumentalização (ou aparelhamento) pelos partidos políticos e na sua autonomeação como representante dos interesses populares, sem qualquer sectarismo ou discriminação de credo religioso, ideologia ou filiação partidária (Fams, 1986, doc. 24).

O movimento precisava apresentar uma face neutra diante da administração pública, a fim de colocar-se como representante de um grupo abrangente da sociedade, sendo, nesse sentido, mais amplo que um partido[17]. Como afirmam os ativistas: "a Fams e o movimento popular não têm donos, nem partido político; é movimento do povo, cuja preocupação é o interesse e as necessidades do mesmo" (Fams, ata de reunião, 09/07/1983, doc. 9). Isso também significa, para os ativistas, uma tentativa de delimitar os espaços de atuação e garantir o direito de organização popular fora das instituições políticas, o que implica a recusa da mediação dos canais tradicionais na relação com o Estado e a busca de uma relação direta e sem intermediação entre o movimento e o Estado. Manter o discurso de apartidarismo foi também necessário para evitar divisões internas prejudiciais ao movimento, o que é comum quando se vincula a uma sigla partidária. No discurso do movimento, "o partido cria divisões e o movimento precisa construir o consenso, a unidade, a 'identidade comunitária'", condição essa necessária ao fortalecimento dos grupos organizados que o compõem:

17. Como explica Ruth Cardoso (1988): "Todas as associações sabem que devem manter uma aparência e um discurso apolítico, mesmo quando sua prática as desmente. Não podem tomar partido porque representam a todos".

> MOVIMENTO UNITÁRIO E DEMOCRÁTICO: É de vital importância a unidade do movimento, pois a manutenção dessa unidade é a única garantia que têm os moradores de verem triunfar suas reivindicações frente ao poder público. E para isso é necessário que o Movimento seja profundamente democrático, onde todas as questões sejam resolvidas de forma coletiva.
>
> MOVIMENTO PLURALISTA: A complexidade do Movimento Comunitário, por se compor de interesses e categorias sociais das mais variadas, não comporta nenhuma visão hegemonista, ou excludente. Dessa forma dentro do movimento não deve existir espaço para o sectarismo, que tantos prejuízos têm trazido a nossa luta. Acreditamos ser perfeitamente possível a convivência de todas as forças políticas no interior do movimento, porque acreditamos numa Sociedade Democrática, onde as divergências se resolvam no embate de ideias e não no confronto de personalidades ou partidos políticos (Fams, 1986, doc. 24).

A autonomia dos partidos políticos e o apartidarismo é uma postura política expressa em nível discursivo e referente à relação de independência do movimento do sistema partidário. No nível das práticas, porém, a relação com os partidos é identificada em duas modalidades. Em primeiro lugar, a relação se manifesta no plano ideológico na medida em que crenças, ideias e ideologias são comuns a ambas as organizações e lhes conferem uma afinidade de sentido. Essa conexão ideológica entre movimento e partido é intermediada pela multifiliação de ativistas que atuam concomitantemente nesses espaços, os quais ativam um processo de influência mútua de seus discursos e práticas.[18]

Em segundo lugar, a relação do movimento com partidos políticos se estabelece no nível pragmático através da construção de apoios ou alianças políticas, especialmente em dois contextos. No pleito eleitoral para cargos no executivo e legislativo, quando o movimento estabelece apoio político-eleitoral a partidos considerados aliados das causas populares, por exemplo, ao PT, PCB e segmentos do PMDB no início da década de 1980. E na eleição

18. Diz o militante da Fams e presidente do PT da Serra, em 1986: "é impossível evitar que as pessoas tragam para dentro dos movimentos populares as suas concepções políticas" (Jornal *Tempo Novo*, 1986, doc. 29).

da nova diretoria do movimento, ocasião em que as disputas e alianças para a formação das chapas sofrem a interferência de partidos políticos representados no movimento por ativistas multifiliados. Nesse último aspecto, a relevância da Fams como movimento representativo dos interesses de amplos grupos da sociedade transformou-a em arena de disputas por influência política de partidos de diferentes conotações ideológicas.

Essa relação do movimento popular com partidos políticos, ora mediada por afinidade ideológica, ora por interesse em aliança política, ou por ambas, significa que o padrão de recusa e oposição à institucionalidade política não é generalizado e nem indiscriminado. Ao contrário, o padrão é seletivo e intermediado pela avaliação do potencial dos atores políticos se constituírem em forças aliadas com vistas a influenciarem a agenda política. O movimento, assim, convive com o desafio cotidiano de apresentar uma face neutra diante do Estado e de construir apoios e alianças político-partidários para consolidação dos seus projetos.

Nesse contexto fundacional, a relação da Fams com o Estado foi orientada pelos discursos de autonomia, enfrentamento e oposição, em um processo marcado por muitas tensões e embates políticos. Nas palavras de um ativista:

> (...) todo esse processo foi permeado de muita tensão, muito embate político, porque são movimentos que nascem diante do Estado, quer dizer, confrontando o poder político organizado, confrontando uma prática política de controle das lideranças populares, das lideranças de bairros. [Isso] advindo de uma estrutura política já instalada há muitos anos, conservadora em muitos aspectos, que procurava cooptar essas lideranças para seus partidos, seus movimentos e seus interesses pelo poder. Por isso que foi marcado por muitas tensões (Militante da Fams, entrevista em 14/06/2010).

No contexto de repressão política, o governo local do período de 1978 a 1982, José Maria Feu Rosa (ARENA/PDS), não reconhecia as organizações populares, se recusava ao diálogo e disseminava o "paralelismo" no movimento de bairro, incentivando a fragmentação dos grupos organizados e o fortalecimento da interlocução com atores afeitos a trocas clientelísticas. Ainda que algumas lideranças do movimento popular temessem o enfrenta-

mento direto com o poder público e a contestação da autoridade, o confronto e o protesto público constituíram a estratégia predominante. Segundo os militantes, a capacidade de luta do movimento estaria no seu distanciamento das instâncias de poder e na garantia de sua autonomia política. Nesse contexto, ser autônomo significava não ser atrelado aos interesses da administração municipal. Contudo, a interação do movimento com as agências governamentais é circunstancial e mutável nos contextos de ampliação do acesso ao Estado e de inovação no estilo de gestão dos governos, ocasião em que o movimento pode estabelecer relações de proximidade e interação com agentes estatais na elaboração de políticas públicas, conforme ocorrido nos primeiros anos do governo municipal João Baptista da Motta (PMDB), mandato iniciado em 1983, que motivou os ativistas diante da perspectiva de um novo estilo de gestão governamental.

Em suma, nas gêneses organizacional e discursiva desse movimento popular, a Igreja Católica e os partidos políticos de esquerda compreendem as instituições tônicas em sua formação. Particularmente, as CEBs e o PT influíram deliberadamente em sua emergência e consolidação, debatendo acerca da organização popular, da democracia interna e da autonomia nas práticas coletivas, mediante dinâmicas educativas e politizadoras e da participação ativa de militantes multifiliados. As concepções e os discursos enunciados e defendidos pelos atores plurais e multifacetados foram absorvidos e reelaborados em processos marcados por divergências e tensões.

3.2 O Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra: gênese identitária e instituições formadoras

O Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH) é uma organização do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH). Originou-se de uma Comissão de Direitos Humanos (CDH) criada em março de 1984, por segmentos da Igreja Católica, em particular pelo Conselho Pastoral de Carapina (Copaca), pelos Missionários Combonianos e CEBs do município. De acordo com os ativistas, dois fatos marcaram a sua emergência. Em primeiro lugar, a realização do III Encontro Nacional de Direitos Humanos, coordenado pela Comissão de Justiça e Paz (CJP) da Arquidiocese de Vitória,

durante o bispado de D. João Batista da Motta e Albuquerque[19] e a assessoria de Frei Betto. Promovido pelo MNDH e coordenado por Leonardo Boff, o Encontro Nacional ocorreu em Vitória, entre os dias 25 e 28 de janeiro de 1984, reunindo membros das CEBs, dos Centros de Direitos Humanos, das CJPs e representantes de movimentos sociais do país, motivados pela Teologia da Libertação e a reflexão acerca da relação entre teoria e prática na defesa dos direitos humanos.

Em segundo lugar, o esmagamento de duas trabalhadoras na madeireira *Atlantic Veneer*. Os operários dessa madeireira eram expostos a condições desumanas de trabalho, à ausência de normas de segurança e de direitos trabalhistas, o que, com frequência, levava a acidentes e mutilações físicas, além da degradação moral. Para os ativistas, as péssimas condições de trabalho na *Atlantic Veneer* – "insalubridade, espancamentos, salários infames para homens e principalmente mulheres, inúmeros acidentes de trabalhos sem indenização, moradias infectas"[20] – refletiam a situação de trabalho predominante nas indústrias locais, em grande parte provenientes do programa de expansão industrial do governo estadual. Somada às mazelas do crescimento urbano desordenado e à deficiência da organização sindical e popular, a precariedade nas condições de vida no município convergiam para os principais tipos de violações aos direitos humanos definidos em nível nacional naquele III Encontro:

> Concentração da terra (...) impedindo a democratização no uso da terra para os que nela trabalham. Êxodo rural forçado pelos grandes projetos do governo gerando o alimento das favelas, as sub-habitações, a inchação das periferias das cidades. Desemprego, subemprego, baixos salários, fome e miséria. Violência policial (...). Falta de liberdade sindical, política, de manifestação e de expressão. A discriminação velada feita ao negro (...). A má distribuição das riquezas brasileiras (...) (MNDH, 1984, doc. 228).

19. O bispo D. João Batista da Motta e Albuquerque, durante o Concílio Vaticano II, "organizou todo o trabalho das Comunidades Eclesiais de Base no Espírito Santo" (CDDH, 2009, doc. 237).
20. Sete Dias, 1987, doc. 167.

Essa Comissão de Direitos Humanos era composta, predominantemente, por militantes religiosos, como padres, irmãs do *Sacré-Coeur de Marie*, irmãos Combonianos[21], agentes das CEBs, da Pastoral Operária e da Pastoral da Juventude do Meio Popular, muitos dos quais atuantes nas associações de moradores e na Federação das Associações de Moradores da Serra (Fams), nos grupos de mulheres, no movimento de oposição sindical, nos sindicatos da CUT (Central Única dos Trabalhadores) e em partidos políticos de esquerda, como o PT. A CDH foi formalmente registrada como Centro de Defesa de Direitos Humanos, em novembro de 1987[22], e tinha como principais motivações a defesa dos direitos dos trabalhadores e dos direitos humanos, o que significava dizer, de condições dignas de trabalho, de liberdade de expressão e de organização sindical, de condições de moradia dignas, de saúde e de educação, de combate contra a violência policial e repressão política. A motivação para criação do CDDH também residia na visão de que era necessário conscientizar os trabalhadores e a população em geral de seus direitos, "dar voz aos que não tinham voz" e de que a organização dos grupos populares em movimentos sociais era alternativa necessária à defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana. A sua emergência foi motivada, por fim, pela crença no compromisso religioso e na missão de "defender a vida e a dignidade humanas", fundamentada na Teologia da Libertação e no Evangelho de João (Jo 10, 10) "eu vim para que tenham vida e a tenham em abundância". (Tabela 2).

21. As primeiras missões de Combonianos no Brasil se concentraram no Maranhão e no Espírito Santo. Nesse estado, nos municípios da Serra (Carapina) e São Mateus (Guriri). O trabalho dos missionários se baseia na perspectiva de "alimentar uma Igreja comprometida com a vida, voltada para os pequenos e os pobres, aliada aos movimentos sociais e engajada na busca de caminhos de vida, de justiça e de paz." (http://www.combonianos.org.br/conteudo.php. Acesso em 19/12/2011)

22. A assembleia de fundação, aprovação do estatuto social e eleição da diretoria do CDDH ocorreu em 09/02/1988.

Tabela 2

Percepção das motivações da criação do CDDH em meados da década de 1980[1]

Respostas[2]	Fr[3]	%[4]
Defesa dos direitos dos trabalhadores	18	75,0%
Defesa dos direitos humanos em geral	10	41,7%
Defesa contra a violência, assassinatos e torturas	9	37,5%
Conscientizar a população de seus direitos sociais	6	25,0%
Organizar movimentos sociais e de direitos humanos	6	25,0%
Missão, fé e compromisso religioso	3	12,5%
Total de respondentes	24	-

Fonte: *Survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

Nota: [1]O que levou esse grupo de pessoas, entidade ou comissão a criar(em) o CDDH naquela época? [2]Resposta múltipla à pergunta aberta agregada. [3]Frequência de respostas dadas. O total de respostas é superior ao número de respondentes. [4]Percentual de respostas segundo o total de respondentes.

A passagem que segue, embora longa, elucida a percepção dos militantes acerca da formação do CDDH, do contexto socioeconômico e político de violação dos direitos humanos, dos fatos históricos que motivaram sua emergência e das instituições presentes em sua gênese:

> Tudo caminhava normalmente até que a cidade da Serra se viu incluída num grande projeto, para ser uma grande cidade. Esta cidade estava sob o regime de ditadura como todo o país. Não haviam organizações populares. Apenas a Igreja defendia os Direitos Humanos. Surgem as indústrias CST e CIVIT, em Carapina. Muitas pessoas vêm em busca de empregos. Vagas são oferecidas, mas o povo não tem onde morar. Surgem os problemas: falta de moradia / povo ocupa área vazias; falta de escola / crianças ficam sem estudar; falta de transporte / trabalhador mora longe; saúde precária / família doente; violência policial / mortes/ crianças abandonadas. Cresce a especulação imobiliária. Diante desse quadro, o povo percebe que não pode ficar assim e busca os meios de defesa. As CEBs são as primeiras a se movimentar na defesa do povo. Começam a surgir as associações de

> moradores. Povo se organiza e, em 1981, faz uma grande manifestação em favor da saúde do município.(...) Começam a crescer nesta cidade as organizações populares para combater os diversos desafios que iam surgindo. Organizações sindicais, movimento de moradia,várias associações de moradores ficam pipocando. Em janeiro de 1984 acontece numa cidade perto da Serra, em Vitória, o III Encontro Nacional dos Direitos Humanos. Em fevereiro de 1984 acontece a reunião do Conselho das CEBs da cidade (Conselho de Região [Copaca]). Havia acontecido na Atlantic Veneer o esmagamento de duas mulheres por uma empilhadeira.Os trabalhadores estavam indignados com o que acontecia na cidade. Vários tipos de violência. (...) Diante desta situação um grupo de pessoas desta cidade se vê na necessidade de criar algum movimento que defenda a vida. Surge então a CDH (Comissão de Direitos Humanos), (...) em março de 1984. (...) A conjuntura da cidade foi mudando, crescendo o grau de violência, o CDH se envolvendo cada vez mais na vida do povo. (...) Diante de tantos desafios, a Comissão se viu na necessidade de ter um mínimo de infraestrutura. Uma sala com uma mesa, cadeira, telefone, máquina de escrever. E, em 1987, a CDH (Comissão de Direitos Humanos) deixa de ser uma Comissão e passa a ser um CDDH (Centro de Defesa dos Direitos Humanos). Este Centro criou o seu Estatuto baseando-se nos princípios evangélicos e na Carta de Declaração Universal dos Direitos Humanos (CDDH, 1992, doc. 233).

Na década de sua fundação, o CDDH se autopercebia como "entidade de estudo e conscientização"[23] e atuava, prioritariamente, na organização popular incentivando a criação de associações de moradores, sindicatos oposicionistas e outros movimentos de direitos humanos, promovendo seminários, cursos de qualificação política e de formação de quadros para lideranças populares, sindicais e de partidos políticos de esquerda. Além

23. CDDH, ata de reunião, 29/02/1988 (doc. 145). Conforme definido, o CDDH: "Trabalha junto ao povo para que o mesmo conheça os seus direitos e saiba defendê-los. Analisa os acontecimentos dentro do contexto social existente, querendo dizer com isso que os casos existentes [de violação dos direitos humanos] não são casos isolados, mas sim fazem parte de um conjunto dentro do sistema. Não é um pronto socorro, quer levar ao povo a consciência de se organizar para se defender dos ataques de exploração do sistema em cima do povo" (CDDH, 1992, doc. 233)).

disso, participava ativamente das ações dos movimentos sociais, especialmente nos protestos públicos, nas passeatas, atos públicos e nas greves dos trabalhadores. E, por fim, denunciava inúmeros casos de violência policial e de violação aos direitos humanos nos locais de trabalho e de moradia, fosse na mídia ou nos órgãos públicos responsáveis.[24]

Esse movimento coordenou ações articuladas entre movimentos populares, de direitos humanos e sindicais, em níveis local e estadual, promovendo o fortalecimento dos grupos organizados através de ações unificadas.[25] Em complemento, o ativista expõe que "o CDDH sempre lutou ao lado de todos os outros movimentos (...) este é um dos objetivos (...) articular e reforçar os movimentos populares (...) e a nossa estrutura sempre ficou à disposição do movimento popular."[26] Desse modo, o CDDH se constitui visando a organização, a qualificação política e a articulação da sociedade civil em prol da defesa dos direitos humanos, no seguinte intuito:

> Orientar a defesa dos injustiçados, manter viva a história das lutas, vitórias e das injustiças sofrida pelo nosso povo; estimular o ecumenismo e criar consciência crítica; denunciar casos concretos de violência, violação dos direitos humanos; buscar promover a unidade de ação entre os diversos movimentos populares locais e municipais; implantar comissões e subcomissões de defesa de direitos humanos (...) (CDDH, Ata de fundação, 09/02/1988, doc. 145; Estatuto Social, 1988, doc. 139).

Nesse período fundacional, os ativistas do CDDH identificam em sua rede de relações sociais uma gama expressiva de movimentos sociais, como a Federação das Associações de Moradores da Serra, associações de moradores em geral, Associação de Mulheres Unidas da Serra (Amus), movimentos de direitos humanos de outros municípios e estados, movimentos de moradia e Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua de Vitória (MNMMR). Dentre os sindicatos, a relação compreendia aqueles ligados

24. CDDH, s/d, Relatório das principais atividades 1984-1988 (doc. 227).
25. O CDDH atuou em conjunto com a Fams na articulação do movimento popular no município, e com sindicatos trabalhistas na articulação de trabalhadores, participando ativamente de suas greves e manifestações públicas, por exemplo, da greve na Companhia Siderúrgica de Tubarão, na *Atlantic Veneer*, na greve geral em 1989.
26. Entrevista de militante religioso de direitos humanos concedida a Edimar Pereira das Neves (2006).

ao movimento de oposição sindical e a CUT, especialmente nas categorias de metalurgia, cal e gesso, madeireira, ferroviário e construção civil.[27] A estrutura da rede de relações desse movimento incluía ainda ONGs como o Instituto de Desenvolvimento da Educação da América Latina (Idea), o Centro de Educação e Comunicação Popular D. João Batista (Cecopes), a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), além da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) que atuavam na assessoria e qualificação política dos ativistas dos movimentos sociais em geral. De acordo com os militantes do CDDH, os vínculos com outros movimentos sociais e com sindicatos desempenharam papel fundamental no apoio e ajuda mútua nas lutas desenvolvidas, na conscientização dos direitos de cidadania e no fortalecimento do movimento como um todo.

Nesse contexto, as interações do CDDH com grupos religiosos e partidos políticos de esquerda assumem preponderância ainda maior na percepção dos ativistas, constituindo-se na principal influência institucional na gênese do movimento de direitos humanos. A rede de relações com segmentos da Igreja Católica incluía as CEBs, Pastoral Operária, Pastoral da Juventude para o Meio Popular, Pastoral Carcerária, Paróquia de São José Operário de Carapina, Missionários Combonianos, Arquidiocese de Vitória e Comissão de Justiça e Paz.[28] Ao passo que, os vínculos com partidos políticos de esquerda abarcavam preponderantemente o PT, identificado pela totalidade dos militantes entrevistados, seguido, de modo pouco expressivo, pelo PSB, PC do B e PCB.[29]

Para os ativistas, a Igreja Católica e o PT constituíram instituições de suma relevância na formação do movimento de direitos humanos, em particular, pelo papel deliberadamente exercido na organização, qualificação e

27. A rede de relações do CDDH com outros movimentos sociais e sindicatos foi identificada por 87% e 83% dos militantes entrevistados, respectivamente, conforme apontou o *survey* da pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010 (N = 24).
28. A relação do CDDH com grupos religiosos, embora residisse predominantemente na Igreja Católica, também abrangia outras igrejas do Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (Conic), como a Igreja Evangélica de Confissão Luterana e a Igreja Presbiteriana Unida.
29. A rede de relações desse movimento de direitos humanos com os grupos religiosos foi identificada por 100% dos militantes entrevistados, tendo sido as relações com partidos políticos reconhecida por 96% desses, conforme demonstrou o *survey* da pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010 (N = 24).

formação política dos seus militantes. Segmentos da Igreja Católica atuaram de modo sistemático na organização do movimento, no apoio logístico e financeiro e nas lutas desenvolvidas, mas, sobretudo, na gênese identitária do movimento, influindo, nos termos de Doimo (1995), na construção de "códigos ético-políticos" que orientavam e davam sentido à ação dos atores. O Partido dos Trabalhadores também é reconhecido pelo seu papel na organização do movimento e na politização dos militantes de direitos humanos, em que pese sua contribuição à articulação dos ativistas dos movimentos sociais e à assimilação de ideais político-ideológicos.

É *mister* ressaltar que essas redes de relações do movimento são informais, descentralizadas e não institucionalizadas e, em grande medida, articuladas por ativistas multifiliados que se engajam e entrecruzam nos movimentos e instituições múltiplas (nas comunidades eclesiais de base, nas pastorais, nos movimentos de bairro, nos partidos políticos de esquerda, nos movimentos de oposição sindical, quiçá outras entidades sociais).

A interação entre o CDDH e a Igreja Católica estabeleceu vínculos identitários entre ambos e introduziu princípios evangélicos e ecumênicos na motivação dos militantes e na sua noção de direitos humanos, os quais foram, nas décadas seguintes à fundação, gradualmente substituídos por uma noção ampliada de diretos humanos, baseada nos Princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e na Carta de Princípios do Movimento Nacional dos Direitos Humanos (1986).

Para muitos ativistas do CDDH, os direitos humanos possuem um caráter ao mesmo tempo "bíblico e político". Por um lado, concebem que os direitos humanos têm profunda base teológica e bíblica, no sentido de que "todos os homens nascem livres e iguais e [assim] devem agir". Por outro lado, que os direitos humanos desempenham um papel ético, histórico e de transformação política da sociedade, motivo pelo qual desenvolvem amplos programas de formação política e de assessoria popular que visam à conscientização dos direitos de cidadania e à transformação da sociedade para defesa da vida. Para esses atores, a luta pelos direitos humanos é de suma importância "na construção de uma sociedade sem classes, democrática e igualitária, onde todos tenham direito a uma vida digna, sem violência, exploração e opressão" (CDDH, ata de reunião, 31/03/1990, doc. 146).

Numa tentativa de reelaboração dos princípios bíblicos e políticos na gênese identitária do movimento, os participantes do I Encontro Estadual de Direitos Humanos definiram "os direitos a partir das minorias espoliadas, marginalizadas e oprimidas; não reduzir os direitos humanos apenas à luta do capital *x* trabalho;[assim como deliberam que o] movimento dos direitos humanos não quer [ser] o movimento religioso, [e que] vai defender os oprimidos."[30] Essa concepção mantém ajustada a Carta de Princípios do MNDH na medida em que "afirma que os direitos humanos são fundamentalmente os direitos das maiorias exploradas e das minorias espoliadas cultural, social e economicamente". Em consonância a essa noção, o CDDH afirma, nos seus primeiros estatutos (1988 e 1993), "uma clara e inequívoca opção pelos empobrecidos e marginalizados, no que se refere à realidade política, econômica, social e cultural".

No entanto, na medida em que o campo de atuação do movimento se estende e absorve outros tipos de violações aos direitos humanos, o CDDH se define em favor dos desfavorecidos e assume a "defesa da vida e da dignidade humana", sem "distinção de nacionalidade, credo, cor, sexo, orientação sexual, idade, ideologia, raça e etnia" (Estatuto Social, 2000, 2003 e 2010). Essa ampliação de sua área de atuação e a assimilação de demandas de outros grupos tradicionalmente excluídos, como as mulheres[31], afrodescendentes[32], quilombolas e LGBT, por ser incompatível a qualquer dogmatismo religioso, aponta mudanças nas relações entre o movimento de direitos humanos e a igreja católica. Essa dinâmica corresponde a uma redefinição na ação do movimento que se volta crescentemente para o nível da sociedade e da sua transformação.

30. Neste I Encontro Estadual de Direitos Humanos, promovido pelo CDDH da Serra, participaram: a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Vitória/ES, Agentes Pastoral do Negro, Comissão Pastoral da Terra, Centro de Defesa dos Direitos Humanos de São Mateus/ES, Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Vila Velha/ES, Cerpaj, Comitê Brasileiro de Solidariedade aos Povos da América Latina, Grupo de Direitos Humanos de Saúde, Famopes e os assessores Márcia Miranda do Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Petrópolis/RJ, Leonardo Boff do MNDH e João Baptista Herkenhoff. (CDDH, 1989, ata do I Encontro Estadual, doc. 146).

31. O movimento de mulheres na Serra é representado, principalmente, pela Associação de Mulheres Unidas da Serra (Amus), originário dos grupos de mulheres formados pelas CEBs na década de 1980 e formalizado em 1992.

32. Como o Instituto Elimu e o Grupo Kisile.

Essa concepção definida no I Encontro Estadual também introduz uma desvinculação entre o movimento de direitos humanos e o "movimento religioso" e reflete o recuo da influência institucional das Igrejas na condução do movimento. Ainda que alguns militantes possuíssem motivação religiosa, o CDDH se apresenta institucionalmente desvinculado da Igreja e afirma cultivar noções identitárias de direitos humanos abrangentes e respaldadas na Declaração Universal de Direitos Humanos, compreendendo direitos humanos como:

> Vida, ter consciência do seu papel. Direitos individuais, coletivos e sociais. Dignidade humana (...). Respeito à pessoa humana (...). A totalidade das necessidades do homem. Necessidades básicas, individuais ou coletivas. Campo material, político, cultural. Direitos da pessoa humana. Homem [em sua] dimensão espiritual e material. Liberdade no sentido coletivo; poder assumir um modo de vida que não seja imposto por ideologia (CDDH, ata do I Encontro Estadual de Direitos Humanos, 25 e 26/11/1989, doc. 146).

Essa nova dinâmica compreende mudanças internas à Igreja Católica em relação aos movimentos sociais em geral, conforme apontou Doimo (1995), mas também significa o crescimento da permeabilidade das noções abrangentes de direitos humanos correlacionadas à ideia de projeto político e de transformação social impressas no movimento especialmente pelas tendências e partidos políticos de esquerda e pela relação com o PT. Conforme expõe o ativista:

> Nós fizemos uma caminhada, outros temas entraram, nós aprofundamos o debate na política. Para alguns de nós, nós temos concepções de esquerda, socialista. (...) Nós fomos nos identificando com o PT. Nós fomos nos identificando com uma ideia de esquerda, de partido socialista (Militante do CDDH, entrevista em 18/08/2010).

Os militantes identificam um processo de simbiose entre a fundação do PT na Serra e a emergência do movimento de direitos humanos que, naquele contexto, estabeleceu vínculos identitários entre o movimento e a ideologia político-partidária desse partido. Muitos ativistas eram multifi-

liados ao CDDH e ao PT e suas ações em defesa dos direitos de cidadania foram conectadas e articuladas, ainda que o movimento apresentasse um discurso de apartidarismo. O militante esclarece esta relação:

> O Partido dos Trabalhadores na Serra nasceu praticamente das CEBs, era o único partido que tinha um programa político popular de massa que correspondia aos anseios da população mais carente e injustiçada. Por isso, o PT sempre foi um aliado do CDDH-Serra. Sempre os membros do CDDH-Serra estiveram juntos ao PT nas lutas, assim como nas campanhas políticas (principalmente a de 1989 para presidente); sentaram junto ao PT para refletir, discutir problemáticas e programar atividades, mas nunca assumiu nenhuma candidatura e nenhum mandato político do PT enquanto entidade, pois sempre ficou claro que o CDDH-Serra é uma entidade suprapartidária. (Militante do CDDH, entrevista em 18/08/2010)

Contudo, os ativistas explicam que não há homogeneidade nas suas concepções de direitos humanos e nas motivações para ação, e que, na formação identitária do movimento, os princípios das instituições religiosas e partidárias muitas vezes se combinam e convivem, aos moldes de um sincretismo que reúne mística e política. Isto é, os princípios ecumênicos coexistem com noções de projeto político, de transformação da sociedade e de "convicção política ideológica" de seus membros, mesmo que essa perspectiva seja mais contundente em uns do que em outros. Nas palavras do militante:

> Para muitos, a motivação era de fé (...) que ainda hoje isso é muito forte. A coisa da mística, (...) tem alguns dos nossos daquela época que eles, assim, é como se tivessem aqui cumprindo uma missão (...). Mas é porque esse sentimento de missão, de fé e de compromisso religioso é muito forte, muito forte. (...) Que não é meu caso mais, né. Meu compromisso aqui não chega ser de missão, de religião. Eu tenho concepção de direitos humanos, eu tenho concepção..., hoje eu tenho concepção de esquerda. Tenho convicção de que o socialismo é opção necessária (Militante do CDDH, entrevista em 18/08/2010).

Esse movimento de direitos humanos baseou-se numa estrutura organizacional formalizada e descentralizada. Sua organização interna, além de ter absorvido contribuições de instituições influentes em sua formação, tivera investimento constante dos seus próprios ativistas. As reuniões, de frequência quinzenal, ocorriam com periodicidade definida, eram registradas em atas e a sua dinâmica interna obedecia ao regimento e estatuto social. A diretoria e o conselho fiscal eram eleitos anualmente, no mesmo período em que avaliação profunda das ações e novo planejamento eram realizados. Essa formalização das atividades era acompanhada pela descentralização das funções e das decisões através de comissões temáticas. Além disso, a busca de infraestrutura – como sede própria, equipamentos de escritório e meios de autossustentação financeira –, era incentivada e a contratação de profissionais remunerados, como secretária e assessor jurídico, já estava presente.

Nesse contexto fundacional, a relação do movimento dos direitos humanos com o Estado era de antagonismo, oposição, conflito e de "não-relação". Predominou entre os ativistas, nesse período, a visão de Estado como adversário, dissociado do conjunto da sociedade, de Estado corrupto, violento e repressor. Para eles, não havia acesso aos órgãos públicos, os governos não reconheciam o movimento e as suas iniciativas eram de denúncia, pressão e reivindicação. Nas palavras dos ativistas:

> A gente era oposição a tudo. Nós éramos oposição ao sistema. Nós éramos oposição à ditadura militar. A abertura veio, mas demorou muito tempo para que a gente pudesse perceber que havia espaço para discutir. (...) Não tinha abertura, condições pra fazer isso. Porque a gente nasce [o CDDH] falando de democracia, de participação popular. Enfrentando a violação dos direitos humanos, falando mal do capitalismo. Então, nesse momento era oposição a tudo. Embora não tivesse isso como uma definição ideológica, programática, documentada, mas na prática era isso.
>
> Todos os governos, federal, estadual e, principalmente, o municipal, eram de direita, ideologicamente e culturalmente ditatoriais, oprimindo e reprimindo a população mais pobre. Inúmeras vezes o CDDH-Serra denunciou abusos, inadimplências ou violências por parte do poder público.

> Não existia nenhuma relação devido a falta de abertura. O poder era centralizado, 'poder pelo poder', sendo os movimentos sociais marginalizados e somente através de manifestações se expressavam.[33]

Em suas ações de defesa dos direitos humanos, o CDDH estabeleceu interações contestatórias e de embates com as instituições do Estado. Na defesa do movimento de moradia, acompanhando e apoiando inúmeras de suas ocupações de terras na periferia urbana e nos loteamentos irregulares; orientando a organização de trabalhadores, defendendo os seus direitos e participando de suas manifestações e greves e articulando o movimento de bairro com a Fams, atuando nas suas lutas em prol da saúde, do transporte coletivo e da constituinte federal e lei orgânica municipal. O CDDH também acusou o Estado diante da violência policial, do extermínio de crianças e adolescentes, e das perseguições, ameaças e assassinatos de ativistas dos direitos humanos[34].

Em suma, as instituições religiosas e político-partidárias foram influentes na fundação desse movimento de direitos humanos e constituíram sua rede de relações sociais pretérita, além dos laços com movimentos populares, sindicatos e organizações não governamentais de apoio e assessoria. A despeito do distanciamento, antagonismo e oposição à interação com órgãos do Estado, os vínculos do movimento de direitos humanos com instituições do sistema político no contexto de fundação, como a Igreja Católica e o PT, aumentaram a sua propensão a interagir com instituições políticas no contexto democrático de acesso ao sistema político. Afinal, conforme afirma Houtzager (2004), a Igreja Católica e os partidos políticos funcionaram como "incubadoras institucionais" para o movimento social contencioso,

33. Depoimentos de militantes do CDDH obtidos no *survey* da pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010. As citações dos depoimentos colhidos nas entrevistas do *survey* são falas originais dos autores transcritas pelo entrevistador no momento da entrevista, sem o auxílio de gravação em áudio. O mesmo procedimento é utilizado em todas as citações de depoimentos do *survey*, ao longo do livro.

34. Sobre o assassinato do ativista religioso Pe. Gabriel Maire, em 23/12/1989, comentam: "não sabemos ainda quem foi o autor de tal barbaridade, suspeita-se que foi crime político e a polícia tenta nos convencer de crime de assalto, crime comum. Porém, não aceitamos essa hipótese, pelo fato de nosso querido amigo e companheiro ter sido ameaçado de morte por políticos do município onde exercia seu trabalho profético pastoral." (CDDH, ata de reunião, 02/01/1990, doc. 146).

favorecendo o aprendizado institucional desses e o seu reconhecimento dos atores institucionais como interlocutores válidos.

3.3 O Conselho Popular de Vitória: trajetória de formação de um movimento popular

O Conselho Popular de Vitória (CPV), também autodenominado movimento popular, foi fundado em assembleia geral de associações e entidades comunitárias em 15 de fevereiro de 1986, quando eleita a sua diretoria provisória. Todavia, tendo os primeiros encontros entre os ativistas que estiveram na gênese política desse movimento ocorrido ainda em 1984. Esses militantes se articularam em prol da formação de uma entidade congregativa no município de Vitória, que unificasse as organizações do movimento popular, especialmente as associações de moradores e os centros comunitários, e se orientasse por práticas políticas inovadoras que valorizassem o vínculo com as bases sociais e a relação autônoma com o Estado e as instituições políticas em geral.[35]

Motivou a emergência do CPV o ideal de unificação e articulação do movimento popular na escala municipal em prol de melhorias sociais e urbanas, como estratégia de organização e fortalecimento da sociedade civil nas organizações comunitárias. A criação do Conselho Popular de Vitória representaria avanços na organização popular, na mobilização, na articulação, no vínculo orgânico com as bases representadas e na relação independente com o poder público. Nas palavras de um ativista, à época, a fundação do CPV se concretiza dado a "importância de uma entidade central que unifique os movimentos e que garanta sua independência" (CPV, ata de fundação, 15/02/1986, doc. 248).

A organização e a unificação do movimento de bairro em torno de uma estrutura congregativa soavam como alternativa eficaz ao processo de

35. Nesta assembleia de fundação do CPV havia representantes de 31 bairros: Praia do Suá, Jardim da Penha, Engenharia, Bonfim, Tabuazeiro, Santo Antônio, Inhanguetá, Solon Borges, Fonte Grande, Condusa, São Pedro I, Resistência, Maria Ortiz, Jucutiquara, Nova Palestina, Santos Dumond, Ilha de Santa Maria, Monte Belo, Ilha do Príncipe, Eucalipto, Romão, Alto de Caratoíra, Goiabeiras, Joana D'arc, Santa Teresa, Jardim Camburi, Morro São José, GrandeVitória, Forte São João, São Pedro III e Itararé (CPV, ata de fundação, 15/02/1986, doc. 248).

emancipação política do movimento popular, em geral caracterizado por práticas políticas clientelísticas e por relações de dependência com o poder público. Nesse sentido, o discurso dos ativistas vinculava o surgimento do CPV ao ideal de mudanças nas práticas sociais tradicionais enraizadas nas interações entre a sociedade e o Estado, as quais seriam capazes de alterar os padrões de ação coletiva em direção a mecanismos efetivos de pressão sobre o Estado e influência na agenda política. A ampliação da influência da sociedade civil e a implementação de políticas de seu interesse dependeriam de transformações na cultura política, assim, tão necessária quanto desafiante.

No contexto de emergência do CPV, predominava um modelo de organização comunitária, oriundo das décadas de 1960 e 1970, que vinculava as associações de moradores e centros comunitários à lógica integralista, assistencialista e clientelista dos poderes públicos. A partir de um discurso de "participação comunitária", os governos incentivavam a criação de organizações nos bairros de caráter assistencialista, as quais recebiam subvenções públicas para a realização de programas assistenciais, como a distribuição de *tickets* de leite do Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes, de cestões de alimentos e a realização de cursos profissionalizantes. De acordo com Afonso *et al*. (1990), nessas associações, integradas ao governo através da Secretaria de Serviços Sociais, a participação era vinculada às trocas clientelistas e eleitoreiras com políticos locais e a relação com o Estado marcadamente de submissão e cooptação.

O desafio da transformação de associações frágeis e dependentes era concreto e marcara a trajetória do movimento popular em sua década de fundação, embora oportunidades políticas do contexto de transição democrática acenassem para as possibilidades de fortalecimento da sociedade civil e aprofundamento das lutas sociais. As motivações dos ativistas na criação do CPV tanto sinalizavam para os problemas da organização popular quanto para as promessas de melhoria das condições sociais e da democratização das relações Estado-sociedade. O incentivo principal desses militantes era a organização e o fortalecimento do movimento popular mediante unificação e articulação das associações comunitárias em prol de lutas comuns, conforme enfatizado por 75% dos atores (Tabela 3). A organização, articulação

e fortalecimento do movimento é considerada a principal realização desse período fundacional, seguida pelo reconhecimento de sua legitimidade e criação de mecanismos de participação na gestão pública.

Tabela 3

Percepção das motivações da criação do CPV em meados da década de 1980[1]

Respostas[2]	Fr[3]	%[4]
Unificar, articular e fortalecer o movimento popular	21	75,0%
Reivindicar melhorias sociais e urbanas ao poder público	11	39,3%
Mediar a relação entre movimento comunitário e poder público	7	25,0%
Criar mecanismos para participar da gestão pública	4	14,3%
Criar um movimento comunitário autônomo	4	14,3%
Discutir políticas públicas	2	7,1%
Organizar o movimento comunitário	2	7,1%
Denunciar irregularidades na aplicação dos recursos públicos	1	3,6%
Ter acesso aos órgãos públicos	1	3,6%
Total de entrevistados	28	-

Fonte: *Survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

Nota: [1]O que levou esse grupo de pessoas, entidade ou comissão a criar(em) o CPV naquela época? [2]Resposta múltipla à pergunta aberta agregada. [3]Frequência de respostas dadas. O total de respostas é superior ao número de respondentes. [4]Percentual de respostas segundo o total de respondentes.

Esses militantes buscavam transformações na relação Estado-sociedade personalista e clientelista e clamavam por serem reconhecidos como interlocutores legítimos e representantes de organizações autônomas do movimento popular. Em sua concepção, a articulação e ação coordenada do movimento popular constituiriam estratégia eficiente para acesso ao poder público e realização das reivindicações por melhorias sociais e urbanas. Como expõem os ativistas do CPV:

> O CPV era a ponte entre o poder público e o povo. O CPV buscava as comunidades. Havia uma necessidade em agregar as comunidades porque sozinhas, elas não conseguiam muitas coisas. E as comunidades precisavam de ajuda, apoio, no sentido de buscar melhorias, porque eram comunidades muito carentes e que precisavam de muita ajuda. E aquelas pessoas se uniram para buscar estas melhorias.
>
> As comunidades faziam reivindicações que não eram atendidas. A ideia de criar o CPV foi de criar uma instituição que agrupasse e fortalecesse as comunidades. Então, aquele grupo se uniu em prol disso – de criar uma instituição que fosse representante das comunidades.
>
> As lideranças perceberam que havia grande necessidade de estarem unidas para conseguirem melhorias para suas comunidades. Havia uma necessidade de mobilizar todos os movimentos populares e associações de Vitória. Unidos, conquistaríamos mais coisas, mais benefícios, melhorias. [36]

A organização do movimento era correlacionada à obtenção de conquistas sociais para os bairros e acentuava o caráter reivindicatório das associações comunitárias. A sua qualificação política era necessária ao embate com um poder público que ignorava as entidades não sujeitas ao jogo das trocas clientelísticas e da cooptação, conforme enfatizavam os ativistas. Discursivamente, essas realizações eram vinculadas ao processo de transformação social, na medida em que a organização e mobilização social habilitariam o movimento a pressionar o Estado e a interferir nas políticas governamentais. Essa acepção conferia um papel estratégico ao movimento popular, fundado na crença de que é no processo de luta por melhorias, através do enfrentamento do Estado, que os cidadãos constroem uma ideologia de classe dominada e adquirem consciência do poder popular necessário à transformação social (Cecopes, 1987, doc. 280).

O Conselho Popular de Vitória constituiu esse discurso identitário na interação com ativistas de partidos políticos de esquerda e na interlocução

36. Depoimentos de militantes do CPV obtidos no *survey* da pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

com redes sociais de apoio e assessoria aos movimentos.[37] Contribuiu decididamente para a difusão dessa visão estratégica de atuação do movimento popular os ativistas multifiliados, que se engajavam e entrecruzavam entre entidades de bairro, movimentos sindicais e partidos políticos[38]. Na origem do CPV, 70% dos ativistas participavam de partidos políticos de esquerda, predominantemente do Partido dos Trabalhadores (PT), e 60% atuavam em sindicatos do "novo sindicalismo", além de outras organizações sociais. Segundo os ativistas, a relação entre o movimento social e os partidos políticos de esquerda não era institucional ou formalizada, portanto, não havia uma determinação partidária de como o movimento deveria atuar. Mesmo assim, como típico de processos de influência recíproca, a formação política que os ativistas desenvolviam nos partidos e a forma de organização vivenciada na instituição partidária geravam aprendizados que influíam na condução política e organizacional do movimento.

O Cecopes (Centro de Educação e Comunicação Popular D. João Batista) e a Fase (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional), ambas ligadas às tendências políticas do PT, foram ONGs de assessoria ao movimento popular que atuaram no período de 1986 a 1992 em municípios da região metropolitana do ES, especialmente, Vitória, Vila Velha, Serra e Cariacica, articulando as lideranças comunitárias em cursos de formação política, seminários, acompanhamento de assembleias nos bairros e mobilizações populares.[39] O Conselho Popular de Vitória ressente-se da pequena atuação das CEBs na formação de seus militantes, embora tivesse tido vínculos com

37. No contexto de transição do regime autoritário, a atuação de redes sociais de apoio e sustentação à organização dos movimentos sociais, especialmente setores da Igreja Católica (CEBs), partidos políticos de esquerda (PT) e Organizações Não Governamentais (ONGs) foram identificados no país, conforme estudado por Doimo (1995), Sader (1988) e Landim (1995), respectivamente.

38. Para maiores informações sobre a multifiliação de militantes, ver Mische (2008).

39. Debates sobre a concepção e o papel do movimento popular foram coordenados pelo Cecopes em Encontros de Lideranças do Movimento Popular do ES, ao longo de 1987. O I Encontro de Lideranças ocorreu em 22 de fevereiro de 1987, com 96 representantes. O II Encontro, em 24 de maio de 1987, com 94 representantes de 10 municípios. E, o III Encontro, em 20 de setembro de 1987 com 101 representantes de 10 municípios. Cabe ressaltar que, a nível nacional, o Cecopes atuava em sintonia com a Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais (Anampos), criada em 1981 e transformada em Central dos Movimentos Populares (CMP), em 1993.

a Igreja Católica, que estimulou e abrigou os movimentos populares até o início da década de 1980.[40] Ademais, as CEBs estavam mais organizadas nos municípios de Vila Velha e Serra (AFONSO e FERRAZ, 1994), onde atuaram na organização, articulação e formação política de movimentos sociais, no final da década de 1970 e 1980.

Especialmente o Cecopes desenvolveu um trabalho marcante na assessoria do movimento popular e do movimento sindical no ES, tendo atuado mais sistematicamente na organização e formação política do CPV no período de 1989 a 1992. O Cecopes defendia uma perspectiva de articulação entre o movimento popular, o sindical, as CEBs e os partidos políticos de esquerda no processo de transformação social. Para esses assessores:

> A concepção de movimento popular enquanto movimento estratégico é de fundamental importância para [que] suas lideranças priorizem suas tarefas, planejem sua atuação, o que implica em estabelecer novas formas de relação com as massas (maiores mobilizações), com as bases (formação de novas lideranças) e com o poder local, o que consequentemente resultará em maior eficácia do trabalho, grandes avanços e conquistas para o movimento e para os trabalhadores (Cecopes, 1987, p. 4, doc. 280).

Os partidos políticos de esquerda e as organizações não governamentais constituíram redes sociais de significativo suporte político e organizacional aos movimentos populares de Vitória. Não obstante, por um lado, a influência pretérita de governos integralistas e políticos clientelistas nas relações entre a sociedade e o Estado e suas práticas autoritárias, centralizadoras e personalistas e, por outro lado, as limitações do movimento popular em absorver todos os debates e elaborar referências identitárias em torno de um projeto político democratizante e participativo dificultavam as transformações nas interações com o Estado e as instituições políticas em geral.

Grande parte dos ativistas que estiveram na cúpula do CPV, na década de fundação, era motivada por atitudes democráticas e de transformação das

40. Segundo Doimo, "com a abertura política, a explicitação das várias tendências políticas atuantes neste campo [movimentalista] e, posteriormente, a morte do bispo progressista Dom João Batista [em 1984], a Igreja decide 'separar o sagrado do secular' e muda sensivelmente sua conduta em relação aos movimentos populares" (DOIMO, [1996] 2008, p. 233).

relações de tutela e subordinação que fragmentavam e desmobilizavam os movimentos de bairro. Como eles acentuam, "a gente acreditava que tendo uma entidade a nível municipal que aglutinasse essas entidades de bairro conseguiríamos: uma, atingir esses objetivos que era essas reivindicações básicas e, o outro, que era evitar que se tivesse mais de uma entidade por bairro que na nossa visão na época enfraqueceria a atuação política" (Militante do CPV, entrevista em 16/04/2010). No entanto, na base do movimento ainda predominavam muitos obstáculos, a exemplo das formas de engajamento associativo orientadas para a realização de melhorias urbanas localistas e imediatas e que passavam ao largo das questões políticas mais amplas; além de práticas de subserviência e rendição à cooptação e ao oportunismo em troca de pequenas conquistas materiais e pessoais. As mudanças nas práticas políticas na base do movimento popular constituíram desafio permanente ao CPV, exigindo ampliação dos vínculos ideológicos e organizacionais da coordenação com as bases sociais e a formação política de novas lideranças.

Desafios concretos colocavam-se ao CPV também ao nível dos governos estadual e municipal, a despeito do contexto nacional de democratização favorecer a expansão de organizações de movimentos sociais e de alternativas ao padrão pretérito de relação sociedade-Estado. No governo estadual (PMDB), práticas de intervenção, cooptação e criação de entidades paralelas do movimento disseminavam relações clientelísticas e populistas no interior da sociedade civil. No município, o governo Hermes Laranja (PMDB), no período de 1986 a 1988, reagiu negativamente à criação do CPV mediante práticas de não reconhecimento, deslegitimação, retaliação e tentativas de cooptação. O executivo municipal restabeleceu as formas de representação política integradoras, assistencialistas e clientelistas do período autoritário, interferindo na dinâmica organizativa do movimento popular no sentido da desestabilização, desarticulação e exclusão das lideranças e entidades opositoras do processo político. Como explica Afonso *et al.* (1990, s/p): "A Prefeitura de Vitória estabeleceu uma postura política visando à desmobilização das organizações comunitárias; institucionalizando o 'paralelismo', criando associações fantasmas, cooptando lideranças".

O paralelismo constitui traço peculiar da gestão Hermes Laranja enquanto estratégia de desmonte do movimento popular de cunho opositor e

combativo. As associações paralelas eram criadas nos bairros por influência do poder público como forma de estabelecer a duplicidade na representação popular, fragilizar as entidades opositoras e constituir novos aliados. Essa política de desarticulação e desmobilização das organizações de base vinculadas ao CPV culminou com a criação do Conselho Comunitário de Vitória (CCV), em 1987, uma entidade federativa integrada ao quadro administrativo da Secretaria Municipal de Ação Social para reunir associações comunitárias em troca de pequenas obras nos bairros e cargos públicos às lideranças. Nesse embate, o CPV – ignorado e deslegitimado pelo poder público – perdeu algumas de suas filiações que, à época, não ultrapassavam 30 entidades, mas o CCV, criado por determinação das autoridades locais e sem base social, tivera existência efêmera.

Na visão dos ativistas do CPV, o executivo e o legislativo da gestão Hermes Laranja eram populistas, trocavam empregos públicos por apoio político e "não se preocupavam com a organização da sociedade civil". Para os militantes, a organização de atores coletivos estava além da cooptação e das mediações fundadas em trocas clientelistas: "quando você não tem um movimento cooptado – a organização dele, óbvio em relação ao cooptado, é totalmente diferente, é uma organização suada, é uma organização de luta, é uma organização que você tem que se dedicar muito porque você não tem moeda de troca, ali" (Militante do CPV, entrevista em 16/04/2010). Para esses atores, no contexto de conflito com as autoridades governamentais, manter o movimento organizado e coeso exigia um constante estado de "alerta contra o poder público e sua tentativa de manipular e dividir o movimento" (CPV, ata de reunião, 12/04/1986, doc. 244).

Com o restabelecimento dos governos democráticos, a gestão do PT no nível municipal (1989-1992) e a criação de instituições participativas de elaboração de políticas públicas, o CPV assume o papel de articular o movimento popular para participar do orçamento participativo e dos conselhos gestores. A discussão de políticas públicas mediante mecanismos de participação popular foi proposição do movimento e a sua implementação geraria uma inovação no caráter reivindicativo, imediatista e pontual das entidades de bairro. No entanto, a novidade dos mecanismos participativos para aquele executivo e a fragilidade do movimento popular para experimentar processos

de gestão compartilhada na elaboração de políticas públicas teceram um cenário desafiante que exigia "processos de cunho político-pedagógico e educativo na qualificação dos atores sociais e governamentais para a realização daquele projeto democrático participativo" (CARLOS, 2007, p. 87).

Durante todo esse governo do PT, o Cecopes e a Fase assessoraram o CPV na organização, qualificação das lideranças e articulação de suas bases, tendo em vista a avaliação de que:

> O movimento popular de Vitória enfrenta hoje um grande desafio: se relacionar de forma coerente, autônoma e independente com uma prefeitura que traz uma proposta diferente de administração. Uma proposta que é assumida por um conjunto de pessoas comprometidas com a luta popular e quer se expressar pela democratização desse governo (Cecopes, 1989, p. 12, doc. 278).

Para os assessores, o movimento era frágil e despreparado para os desafios da participação institucionalizada:

> O movimento popular de Vitória encontra-se bastante debilitado e carente de contribuição no sentido de ter um planejamento voltado para a formação nas questões que hoje são colocadas, como é o caso da participação popular na gestão pública, a relação do movimento com o poder público, as conquistas populares na lei orgânica municipal e outras (Cecopes, 1989, p. 13, doc. 279).

Durante o II Congresso do CPV, realizado nos dias 11 e 12/08/1990, a diretoria reunida com representantes das associações comunitárias, discutiu de modo sistemático os problemas e dificuldades do movimento popular. As avaliações e proposições dos grupos de trabalho convergiram para questões de cunho organizativo e formativo. Ou seja, por um lado, havia problemas organizacionais no Conselho Popular, nas entidades de base e entre essas duas instâncias e, por outro, o problema da carência de formação política das lideranças e dos participantes da base social. Os participantes do Congresso deliberaram pela necessidade de maior articulação da cúpula do movimento com as associações de base, ampliando o número de assembleias gerais, divulgando os avanços do movimento, definindo planos de traba-

lho e prioridades, acompanhando a execução das atividades e as eleições periódicas, mediando a solução de conflitos internos, e incentivando um perfil mais coordenativo e menos presidencialista e centralizador nas lideranças. Os programas formativos, por sua vez, favoreceriam a qualificação política dos ativistas quanto ao significado e o papel do movimento social, a organização democrática da ação coletiva, a relação do movimento com o poder público e a questão da autonomia, e os desafios da participação na gestão pública e da proposição de políticas setoriais. (CPV, ata de reunião, 11/08/1990, doc. 244).

Os desafios do CPV diagnosticados pelos assessores do Cecopes e reconhecidos pelo próprio, em maior ou menor grau, estão presentes na trajetória do movimento desde a sua fundação. Mesmo que investimentos na qualificação política dos ativistas, na capacidade de organização e na reversão do padrão pretérito da relação entre a sociedade e o Estado tivessem sido conduzidos por membros da cúpula do movimento e de suas redes de apoio e articulação. Nesse processo dinâmico de construção de atores coletivos, muitos reconhecem que o CPV alcançou maior credibilidade junto às entidades de base e maior coesão na definição de propostas e planos de ação. Outros também avaliam que o CPV exerceu papel de destaque no conjunto dos movimentos sociais de Vitória, especialmente pela sua postura política de resistência a governos autoritários e clientelistas. Indagada acerca da importância do CPV a ativista afirma:

> Acho que foi, assim, um movimento mais importante a nível social de Vitória, do município de Vitória. Porque ele conseguia, ele conseguiu aglutinar diferentes visões políticas, ele conseguiu aglutinar pessoas de diferentes vivências, de diferentes entidades, de diferentes grupos sociais, de diferentes classes sociais, inclusive, e ele conseguiu funcionar, e funcionava bem, sem em nenhum momento ter se atrelado a nenhum partido político, a nenhum governo. (...) Nesse sentido que eu acho que [o CPV] foi o movimento mais importante. (...) A gente defendia que o dinheiro público fosse aplicado no município de Vitória de forma transparente, honesta e dentro da realidade de cada bairro, de cada região. (Militante do CPV, entrevista em 16/04/2010)

No discurso dos ativistas do CPV a relação entre a sociedade e o Estado deveria ser cunhada na autonomia do movimento e no reconhecimento da sua legitimidade enquanto representante de grupos organizados da sociedade. Porém, o contexto político adverso, do período pré 1989, de relações conflituosas com o executivo e o legislativo local, bem como os problemas na organização interna do CPV – especialmente na fragilidade dos vínculos com as bases, na representatividade das lideranças e na formação política do quadro de militantes –, como dito, nutriram os obstáculos à consolidação de padrões de interação sociedade-Estado democráticos como os proclamados. O projeto político do CPV de postular-se como entidade de envergadura municipal também não estava consolidado entre as associações de base e o movimento não conseguia transitar das reivindicações locais e imediatistas para outras escalas de intervenção. Sua concepção política de movimento social, urgida sob a égide de valores políticos como a autonomia e o anticlientelismo, igualmente não imunizaram as práticas sociais das lideranças dos riscos do clientelismo e da cooptação.

A ambiguidade e diversidade interna nas práticas políticas deste movimento popular são enfatizadas por Beatriz Herkenhoff (1995), segundo a qual:

> (...) a trajetória dos movimentos populares de Vitória gerou tanto lideranças mais conservadoras, com atitudes antidemocráticas e com um perfil de subordinação às práticas clientelistas, quanto lideranças com propósitos e atitudes mais democráticos, que buscaram um rompimento com as formas de organização mais tradicionais, pautadas pelo clientelismo. (...) [No entanto,] é a minoria que possui uma mentalidade democrática e participativa (HERKENHOFF, 1995, p. 141 e 156).

O propósito do CPV em articular o movimento popular e organizá-lo em torno de práticas sociais inovadoras da tradição política do favor, da concessão, do clientelismo e da submissão não predominam no conjunto do seu padrão de ação coletiva, mesmo que presente em alguns militantes e entidades com atitudes e ações mais democráticas. No geral, suas práticas e hábitos de associação do final da década de 1980, ainda caracterizavam um movimento parcamente articulado, desmobilizado de suas bases, e dependente do protagonismo do Estado e do líder comunitário que personi-

fica as propostas e reivindicações populares. O dirigismo e personalismo perpetuaram entre muitos líderes comunitários de perfil presidencialista, cujas entidades de bairros são tingidas por um centralismo e concentração de tarefas caracterizadores da "cultura da dependência", constituída nas relações de assistencialismo, cooptação e na ausência de autonomia das associações populares (HERKENHOFF, 1995). Por sua vez, as concepções e práticas participativas de valorização da cidadania e da consciência de direitos, emergentes entre ativistas e algumas entidades de base, não foram capazes de gerar rupturas e transformações nesse movimento social como um todo, ao contrário, tenderam a coexistir, combinar-se e a mesclar-se com as práticas autoritárias e excludentes.

Embora avanços relativos tenham sido alcançados, as dificuldades do movimento na coordenação das entidades de base, na substituição de reivindicações circunscritas ao bairro por propostas de investimentos e políticas públicas de cunho municipal e o acúmulo de trabalho e sobrecarga dos militantes limitaram uma atuação mais propositiva e autônoma. Ademais, o CPV sofrera com a perda (e não renovação) de ativistas do seu quadro político para partidos políticos como o PT, sindicatos da CUT e a administração pública, o que afetara significativamente a continuidade na formação política e ideológica do movimento.

A inserção institucional desse movimento popular nos arranjos participativos, no contexto pós-transição, e as implicações decorrentes sobre o seu padrão de ação coletiva são condicionadas, entre outros fatores, pela sua trajetória de formação, seus propósitos e seus vínculos com redes sociais e institucionais. Enquanto um movimento institucionalmente inserido, o CPV desenvolve interações cooperativas com o Estado, cujo contorno ressente os impactos da posição inicial dos atores societários no momento do engajamento institucional.

3.4 A Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente: trajetória de formação de um movimento ambientalista

A Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente (Acapema) constitui o primeiro movimento ambientalista criado no estado do Espírito

Santo, em 27 de julho de 1979, mediante assembleia de militantes associados no município de Vitória. O intuito do movimento é o de congregar pessoas e entidades "que aspirem ao bem estar e sobrevivência da humanidade observando a harmonia possível com o ambiente natural e o combate a todas as formas de depredação do meio ambiente capazes de afetar o equilíbrio ecológico" (Acapema, Estatuto Social, 27/07/1979, doc. 359). Essa organização, de âmbito estadual, atuou na articulação e fortalecimento do movimento ambientalista no estado, na promoção de campanhas mobilizatórias em prol da manutenção do equilíbrio ecológico, no fomento à criação de unidades de conservação ambiental, na criação e cumprimento de legislação de caráter conservacionista e na preservação do patrimônio paisagístico do estado.

Esse movimento ambientalista capixaba emergiu no contexto de transição do regime autoritário e de redemocratização, aumentando as possibilidades para a mobilização coletiva e a expressão pública das reivindicações. No âmbito internacional, a agenda ambientalista oriunda da conferência da ONU sobre meio ambiente e desenvolvimento (Estocolmo 1972) motivou o surgimento de atores coletivos engajados em protestos ambientais. E, no contexto estadual, os estudos do naturalista Augusto Ruschi e os Seminários de Ecologia promovidos pelos estudantes de biologia da Ufes e pela Associação Espírito Santense de Biologia (Aesb), compreendem dimensões locais decisivas à emergência do movimento ambientalista no Espírito Santo. Nesse contexto, a sua rede de relações formada pela mídia, movimentos sociais, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Igreja Católica, partidos políticos de esquerda, dentre outros, constituiu suporte e apoio imprescindível à ação do movimento ambientalista.[41]

O evento inaugural da Acapema foi uma grande campanha mobilizatória contra o projeto do governo militar de instalação de usinas nucleares no litoral do Espírito Santo e de uma usina de tratamento de lixo atômico em Santa Cruz (Aracruz), que motivou a primeira mobilização em massa da sociedade capixaba, no dia 28/11/1979. A Acapema coordenou essa campanha com outras organizações da sociedade civil, mobilizou a maior

41. Os ativistas da Acapema são formados por membros da classe média e de elevada formação técnica, em geral, biólogos, ecologistas, naturalistas, médicos, agrônomos, engenheiros e advogados.

concentração popular contra a instalação desse empreendimento na Praça Oito, em Vitória, seguida de ato público e marcha até Aracruz (Acapema, ata de reunião, 13/12/1979, doc. 363).[42]

A percepção dos ativistas era a de total descaso do governo quanto à questão ambiental, de ausência de instrumentos jurídicos e legais de proteção ao meio ambiente e a de que o movimento tinha o dever de alertar a sociedade em geral quanto aos males da degradação ambiental. Nas palavras de uma ativista:

> Criar [o movimento] para fazer alguma coisa era o nosso objetivo. A Usina Nuclear estava chegando e não podíamos deixar de fazer alguma coisa. Naquela época nós tivemos que engolir a CST/Porto de Tubarão. E os políticos/administradores estavam trazendo empreendimentos para o ES ao mesmo tempo – Vale, Aracruz – e a população toda de braços cruzados. Tínhamos que fazer alguma coisa. Não existia uma consciência, tudo era para ser voltado para o progresso e isso era algo que custava caro demais à população.[43]

A região metropolitana do Espírito Santo passava por um processo intenso de industrialização baseado em um modelo de crescimento econômico altamente predatório, ambiental e socialmente (SILVA, 2004). Para esses militantes, a mobilização coletiva restava não somente como alternativa necessária para frear aquele processo de expansão industrial, mas também como estratégia eficiente em face das oportunidades do contexto de abertura política e de organização de movimentos políticos da sociedade civil, conforme explicam os ativistas:

> Nesta década, o movimento ambientalista no Brasil e no mundo se expandia. Tendo em vista o acelerado processo de industrialização no Espírito Santo e a forte conotação econômica do desenvolvimento. A Acapema refletia a luta ecológica que se iniciava no Espírito Santo.

42. A maioria dos ativistas entrevistados não soube precisar o número de participantes nessa grande mobilização -alguns falam em cerca de 5 mil e outros em 10 mil pessoas. Passos (2005) registrou, com base em depoimentos, 8 mil participantes nesta manifestação contra a usina nuclear (apud LOBINO, 2008).

43. Depoimento de militante da Acapema obtido no *survey* da pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

> Estávamos com uma realidade bem definida, o movimento político era efervescente. Estávamos perto da abertura política, podíamos já naquela época nos manifestar. O que nos motivava é que éramos inseridos no contexto político, social e ideológico. Tínhamos bandeiras que reunia um grupo de pessoas em prol dos anseios da sociedade. Cuidávamos de assuntos que afetavam a qualidade de vida, a saúde pública da sociedade capixaba. (...) O contexto sociopolítico naquela época era favorável.[44]

A percepção de êxito daquela mobilização popular contra a instalação das usinas nucleares no ES é generalizada entre os ativistas da Acapema, que definiram, ao longo de sua trajetória, os impactos ambientais gerados por grandes empreendimentos industriais como uma de suas principais linhas de ação. Na época de criação desse movimento ambientalista já haviam sido instalados no estado empresas de grande vulto, como a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), a Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), a Samarco Mineração e a Aracruz Celulose. As denúncias dos ativistas na imprensa contra a poluição atmosférica provocada pelo pó de minério de ferro e a destruição da Mata Atlântica gerada pela expansão do eucalipto visavam, por um lado, exigir do poder público a criação e o cumprimento da legislação ambiental e, de outro, conscientizar a população dos impactos ambientais do modelo de crescimento econômico predatório. A organização do movimento ambientalista no estado em torno desses propósitos constituiu a principal motivação dos ativistas fundadores. (Tabela 4)

Tabela 4

Percepção das motivações da criação da Acapema no final da década de 1970[1]

Respostas[2]	Fr[3]	%[4]
Organizar o movimento ambiental no estado	17	89,5%
Impactos ambientais da instalação de usina nuclear	13	68,4%
Impactos ambientais da instalação de projetos industriais	9	47,4%
Conscientizar a população dos impactos ambientais do crescimento econômico	4	21,1%

44. Depoimentos de militantes da Acapema obtidos no *survey* da pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

Respostas[2]	Fr[3]	%[4]
Desmatamento em área de preservação ambiental	2	10,5%
Inexistência de órgãos públicos de defesa ambiental	2	10,5%
Total de respondentes	19	-

Fonte: *Survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

Nota: [1]O que levou esse grupo de pessoas, entidade ou comissão a criar(em) a Fams naquela época? [2]Resposta múltipla à pergunta aberta agregada. [3]Frequência de respostas dadas. O total de respostas é superior ao número de respondentes. [4]Percentual de respostas segundo o total de respondentes.

Essas motivações e propósitos da Acapema sintetizam a sua luta por uma política ambiental no aparato do Estado, em âmbito estadual e municipal, baseada na recusa do "desenvolvimento econômico a qualquer custo" defendido pelos governos militares e, depois, pelos civis. No discurso dos ativistas do movimento, o desenvolvimento econômico deve ser compatível com a preocupação ambiental e visar à qualidade de vida da população, isto é, "desenvolvimento com a preservação dos recursos naturais, sem exaurir as fontes ou recursos naturais, recursos renováveis, com controle de poluição, sem destruir os ecossistemas naturais"[45].

A intensa adesão dos ativistas da Acapema a uma identidade "socioambientalista" explica suas motivações e propósitos voltados, majoritariamente, às ações de contestação à expansão industrial no estado que desconsidere a poluição das águas, dos solos e da atmosfera, assim como o incentivo às ações educativas voltadas à formação da consciência ambientalista e do desenvolvimento da sociedade em termos de um conhecimento amplo da ecologia e do meio ambiente. Na referência identitária "socioambientalista", os problemas ambientais estão fortemente associados às causas políticas e econômicas, sendo a degradação do meio ambiente atribuída ao modelo de desenvolvimento capitalista (ALONSO, COSTA e MACIEL, 2007).

No entanto, a identidade expressa nos discursos dos ativistas também comporta linguagens heterogêneas de meio ambiente, especialmente no que diz respeito a uma visão "conservacionista", ou seja, de proteção da

45. Depoimento de militante da Acapema obtido no *survey* da pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

flora, da fauna, da biodiversidade e dos recursos naturais. Naturalmente, essas identidades – socioambientalista e conservacionista – não são tipos "puros" de linguagens, ao contrário, elas se intercambiam e se entrelaçam em processos de coconstituição dos discursos, que são interativos às práticas sociais dos atores. Na trajetória de formação da Acapema, as identidades socioambientalistas e conservacionistas convivem e se complementam, não sem conflitos, em dinâmicas de influência mútua mediadas por ativistas múltiplos.

Nesse contexto fundacional, a Acapema desenvolveu um padrão de ação coletiva pouco formalizado e organizado internamente, com reuniões sem periodicidade predefinida, orientado para campanhas mobilizatórias e apresentando fases cíclicas e instáveis. Nesse período, conferiram singularidade a este movimento as iniciativas denuncistas e de protesto público contra a expansão desmedida e predatória de projetos industriais em áreas urbanas e rurais, as campanhas e proposições de legislação específica para a preservação do patrimônio ambiental, em forma de reservas, parques, tombamentos e unidades de conservação, e as ações judiciais contra o licenciamento de empreendimentos industriais de grande vulto. Em muitas dessas ações, a Acapema esteve articulada à ampla rede de entidades ambientalistas capixabas, coordenadas em torno de proposições convergentes e de abrangente escopo.

Na década de sua fundação, a Acapema estabeleceu vínculos com ampla rede de relações sociais, a qual constituiu fonte de suporte e apoio às ações desenvolvidas pelo movimento ambientalista capixaba. Na sua rede de relações pretérita é enfático o papel desempenhado pelas organizações e atores societários, ainda que vínculos com algumas instituições também estejam presentes. A sua rede de relações nos anos 1980 fora caracterizada, sobretudo, pela interação com entidades civis e movimentos sociais, seguida por conexões com sindicatos e grupos religiosos e, em menor proporção, por instituições do sistema político, como partidos políticos e órgãos do governo.

Na percepção dos ativistas, as interações estabelecidas com outras entidades e movimentos sociais foram as mais relevantes e representavam o interesse comum em lutar pelos direitos, em articular ativistas da sociedade civil em ações coordenadas, em apoiar as ideias defendidas, em trocar in-

formações e experiências. No conjunto dessas entidades, destaque é dado à articulação com o movimento cineclubista, as associações de moradores, o CPV e a Famopes (Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo). A articulação com o Cineclube, muitas vezes mediada por militantes filiados a ambos os movimentos, possibilitava a inserção das questões ambientais no trabalho cineclubista, sua divulgação e discussão na sociedade em geral. Já a relação com as organizações do movimento popular (associações de moradores, CPV e Famopes) foi fundamental à mobilização da população dos bairros às causas socioambientais defendidas, muitas delas vocalizadas em passeatas e protestos públicos. O ativista explica como se dava essa relação com as associações do movimento popular e sua importância para a mobilização social e o apoio da sociedade à ideia de defesa do meio ambiente:

> Normalmente a Acapema propunha, convidava as lideranças de movimentos populares para participar de alguma reunião, discutir um assunto de interesse regional. Por exemplo, com os moradores da Fonte Grande, a questão da proteção do Morro da Fonte Grande, da criação de área de proteção. Era muito comumente, também, os lideres da Acapema irem à reuniões de movimentos populares pra discutir com eles a estratégia de ação da Acapema e as coisas que estavam sendo discutidas. Mas uma coisa que nos aglutinava, eram os movimentos contra a poluição provocada pelas grandes empresas no entorno da Grande Vitória. Esse era um tema que nós nos reuníamos para discutir a poluição da CST, da CVRD, da Companhia Ferro e Aço, Companhia Ferro e Aço de Vitória, em Jardim América. Participamos de ações lá, com os moradores de Jardim América, contra a poluição da Ferro e Aço. Então, isso é, o tema poluição ambiental nos bairros era um tema que tava preocupando as comunidades e a Acapema trabalhou junto por causa disso.
>
> Ela [a relação] foi importante, principalmente, porque a questão ambiental, evidentemente que ela chegou, ela veio a partir de uma certa influência de uma intelectualidade, quer dizer, de lideranças intelectuais que perceberam esse problema em nível internacional, pessoas

> com maior ligação em outros ambientes, que sabiam da Conferência Internacional de Meio Ambiente. E pra muitas pessoas, inclusive para muitas lideranças políticas, a questão ambiental era um assunto secundário (...). E meio ambiente era uma coisa meio de intelectual, de universitário, de cientista. E essa relação ela foi muito importante para mostrar que, na verdade, a defesa do meio ambiente é a defesa do bem estar do cidadão. Como outras bandeiras sociais é uma bandeira social extremamente importante, quer dizer, um meio ambiente protegido é importante para as próprias pessoas.[46]

Além dessa interação enfatizada com as associações do movimento popular, a sua rede de relações com outros movimentos e organizações não governamentais contemplava, ainda, aqueles que lhe ofereciam suporte organizacional: sede para reuniões e assembleias, no caso da Casa da Cultura e do Museu Mello Leitão; suporte técnico nas discussões, no caso da OAB e dos professores da Ufes; divulgação das denúncias e ações promovidas pelo movimento, no caso da imprensa local.[47] A relação desse movimento ambientalista com o movimento sindical, por sua vez, desempenhou importante papel na articulação dos ativistas de ambos os movimentos, na troca de informações e experiências e no apoio nas lutas desenvolvidas. De acordo com ativistas, "os sindicatos eram grupos organizados em torno de suas bandeiras e tinham um papel importante como aglutinador; os sindicatos nessa época eram muito fortes; a Acapema conseguiu unir diversas esferas e setores [do sindicalismo] em prol de uma bandeira só, que era a qualidade de vida"[48].

A rede de relações sociais da Acapema, por outro lado, apresenta baixa intensidade de vínculos com grupos religiosos e partidos políticos, no con-

46. Depoimento de militante da Acapema obtido no *survey* da pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.
47. A interação com outras entidades societárias também envolvia: Centro de Cultura Negra (Cecun), movimento pela anistia, movimento estudantil, Centro Espiritossantense de Conservação da Natureza, Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), Federação Capixaba de Teatro Amador (Fecata), Associação Vilavelhense de Proteção Ambiental (Avidepa), Associação de Defesa do Meio Ambiente de Colatina (Acode) e Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN).
48. Depoimento de militante da Acapema obtido no *survey* da pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

texto de sua emergência. Cabe ressaltar que esse repertório é contra intuitivo na medida em que estudos têm identificado a centralidade de instituições religiosas, particularmente a Igreja Católica, e partidos políticos de esquerda nos vínculos pretéritos de movimentos sociais (DOIMO, 1995; SADER, 1988).

Nesse contexto fundacional do movimento ambientalista, por seu turno, as relações com o Estado foram de antagonismo e marcadas pela hostilidade, com baixo índice de vínculos com órgãos do governo. Os militantes caracterizam as interações estabelecidas com os governos, em nível estadual e municipal, como de embate político, enfrentamento, antagonismo e "não relação", tendo em vista o autoritarismo governamental, a inexistência ou descumprimento da legislação ambiental e o modelo de desenvolvimento econômico implantado. Constituiu-se uma relação:

> De embate! O governo incentivava os grandes projetos industriais, como a Aracruz Celulose, com um fomento florestal. Batíamos de frente.
> Era sempre de enfrentamento. A entidade sempre foi uma entidade não governamental de pressão. Ou seja, a finalidade não era desenvolver projetos, captar recursos etc., mas sim pressionar para que fossem criados instrumentos jurídicos e administrativos de proteção ao meio ambiente. Estava sempre do lado de lá. Não existia relação. A relação de antagonismo. Porque as ações eram de devastação devido ao início da implantação da Aracruz Celulose.
> Nenhuma [relação]. Porque a Acapema era contra o desenvolvimento desenfreado que estava ocorrendo. Nós denunciávamos o que estava acontecendo. A postura era de ser contra o que estava ali. [49]

As redes sociais desse movimento ambientalista capixaba, no contexto de sua fundação, formadas especialmente por movimentos sociais e entidades civis, constituem potenciais fontes de suporte organizacional, político e identitário. Essas redes societárias são descentralizadas e informais e, em grande medida, articuladas por ativistas filiados a múltiplos movimentos e organizações. A ação conjunta com os demais membros da rede de relações e a ativação desse potencial suporte, no entanto, depende da capacidade de

49. Depoimentos de militantes da Acapema obtidos no *survey* da pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

articulação e coordenação do movimento ambientalista em torno de causas comuns, de catalisação do debate em torno de grandes questões político-ideológicas relativas à questão ambientalista e de articulação dos grupos locais. Os vínculos incipientes com instituições do Estado, por outro lado, gerou implicações para o movimento ambientalista no contexto pós-transição, no sentido da recusa de interações com a institucionalidade política, do reconhecimento dos atores institucionais como interlocutores e potenciais aliados na arena política e no cultivo de um padrão de interação refratário ao diálogo e **à** colaboração.

Conclusão

A análise das trajetórias de formação dos movimentos sociais do Espírito Santo demonstrou que, no contexto de transição do regime ditatorial, a emergência da ação coletiva se correlaciona a uma dupla motivação: por um lado, a reivindicação de direitos de cidadania, por outro, a busca da organização, articulação e fortalecimento do movimento. Se a interpretação desses como movimentos reivindicatórios por melhorias sociais e urbanas foi vastamente retratada na literatura nacional, a dimensão organizacional desses atores societários foi pouco explorada em privilégio da ênfase em sua novidade, espontaneidade, democracia de base e participação direta. Conforme dito, a maioria dos trabalhos no país desprivilegiou o exame da estrutura organizacional dos movimentos, a formalização de suas atividades, suas estratégias de ação e o investimento na qualificação política das lideranças e na sua capacidade de articulação, a despeito da literatura internacional, em particular, da teoria da mobilização de recursos enfatizar a estrutura organizacional da ação coletiva.

Não obstante a autonomia dos movimentos do Estado e das instituições do sistema político seja ressaltada pela maioria dos estudiosos no país e a mesma seja defendida pelos sujeitos coletivos no plano discursivo, os movimentos desenvolveram interações seletivas com instituições religiosas e partidos políticos de esquerda (DOIMO, 1995; SADER 1988). Essa constatação tensiona a visão de que a relação dos movimentos sociais com a institucionalidade política seja, indiscriminadamente, de antagonismo e

oposição. Nos casos analisados neste livro, especialmente a Igreja Católica e o PT influíram deliberadamente na formação organizacional e identitária dos movimentos sociais, no contexto de sua fundação e de ação contenciosa. Sob condições de afinidade política, identitária ou ideológica e da possibilidade de construção de alianças e apoios recíprocos, os movimentos estabelecem relações com instituições religiosas, partidárias e agências do Estado, conectando-os **à** sua estrutura relacional de atores e organizações societárias.

Particularmente, naqueles movimentos mais afeitos a interações com segmentos da Igreja Católica e do PT no período fundacional, como a Fams, o CDDH e o CPV, a estrutura organizacional e a formação político-identitária dos atores absorveu aprendizados que favoreceram a sua propensão a interagir com instituições do Estado no contexto democrático de inserção institucional. Em contrapartida, as situações de déficits na estrutura organizacional do movimento e de vínculos frouxos com instituições na sua fundação, como na Acapema, geram implicações nas interações com o Estado no contexto pós-transição. Nesse caso, a capacidade do movimento de articular e coordenar ampla rede de relações sociais pode contrarrestar a sua deficiência organizacional e de aprendizado institucional, no sentido de influenciar o processo político.

O Quadro 1, sintetiza as principais características dos PACs dos movimentos sociais (Fams, CDDH, CPV e Acapema) na década de fundação, em perspectiva comparativa.

Quadro 1

Síntese da comparação dos PACs dos movimentos sociais na década de fundação: Fams, CDDH, CPV e Acapema

Mov. Sociais	PACs dos Movimentos Sociais – Década de Fundação				
	Organizacional			Relacional	Discursiva
	Gênese	Motivação	Organização/ Formalização	Redes de relações sociais	Relação sociedade-Estado
Fams	Emerge em 1980 e é formada por associações de moradores e entidades do movimento popular. Seu âmbito de atuação é municipal. Exerce função de articulação do movimento popular. Sua gênese organizacional e discursiva resulta da interação com segmentos da Igreja Católica e do PT.	Reivindicar melhorias sociais e urbanas ao poder público. Unificar, articular e fortalecer o movimento popular. Organizar o movimento e criar uma entidade representativa e autônoma.	Estrutura organizacional formalizada e descentralizada. As reuniões ocorrem com periodicidade definida e com registro em atas. Seu funcionamento obedece ao estatuto social. A diretoria é eleita anualmente, em assembleia anual, e, depois, bianualmente no congresso do movimento. Estimulo à organização de associações com base em processos orgânicos e democráticos. Promoveu seminários e cursos de qualificação política para lideranças populares. Organizou campanhas e protestos públicos.	Relação seletiva com a institucionalidade política. Relação com partidos políticos de esquerda, sobretudo o PT e o PCB. Relação com segmentos da Igreja Católica, como CEBs, Pastoral Operária, Pastoral da Juventude para o Meio Popular e Pastoral da Saúde. Relação com sindicatos da CUT, com o CDDH, a Amus e outros movimentos sociais e organizações.	Discurso de democracia de base, de autonomia e de oposição ao Estado e às instituições políticas em geral. Discurso de apartidarismo. Discurso de legitimidade do movimento popular como canal de mediação sociedade-Estado. Discurso de organização popular como meio para transformação da sociedade. Vínculos identitários entre o movimento popular e partidos políticos de esquerda (sobretudo o PT), favorecido pela multifiliação de muitos ativistas ao movimento e a esses partidos.

Mov. Sociais	PACs dos Movimentos Sociais – Década de Fundação				
	Organizacional			Relacional	Discursiva
	Gênese	Motivação	Organização/ Formalização	Redes de relações sociais	Relação sociedade-Estado
CDDH	Criado em 1984 como comissão de direitos humanos e formalizado como centro de defesa de direitos humanos pertencente ao MNDH, em 1987. Composto por religiosos, militantes do PT e do movimento popular em prol da defesa dos direitos humanos. Seu âmbito de atuação é estadual. Exerce função de articulação do movimento de direitos humanos. Suas gêneses organizacional e discursiva emergem da interação com a Igreja Católica e o PT.	Defesa dos direitos humanos e dos direitos dos trabalhadores. Lutar contra a violação dos direitos e a violência. Conscientizar a população de seus direitos sociais. Organizar o movimento de direitos humanos e outros movimentos sociais.	Estrutura organizacional formalizada e descentralizada. As reuniões ocorrem com periodicidade definida e com registro em atas. Seu funcionamento obedece ao estatuto social. A diretoria é eleita em assembleia anual. Promoveu seminários e cursos de qualificação política e de formação de quadros para lideranças populares, sindicais e de partidos políticos de esquerda. Participou ativamente de protestos, passeatas e greves do movimento popular e do sindical.	Relação seletiva com a institucionalidade política. Relação com partidos políticos de esquerda, sobretudo o PT. Relação com segmentos da Igreja Católica, como CEBs, pastoral operária, pastoral da juventude para o meio popular, pastoral carcerária, Paróquia de São José Operário de Carapina, Missionários Combonianos, Arquidiocese de Vitória e Comissão de Justiça e Paz. Relação com sindicatos da CUT, com a Fams, a Amus e outros movimentos sociais e organizações.	Discurso de relação antagônica, de oposição e conflito com o Estado. Visão de Estado como adversário, dissociado do conjunto da sociedade, corrupto, violento e repressor. Vínculos identitários entre o movimento de direitos humanos e a Teologia da Libertação da Igreja Católica. Vínculos identitários entre o movimento de direitos humanos e o PT, favorecida pela multifiliação de muitos ativistas ao movimento e ao partido. Muitas de suas ações em defesa dos direitos de cidadania foram conectadas e articuladas, ainda que o movimento apresentasse um discurso de apartidarismo.

Mov. Sociais	PACs dos Movimentos Sociais – Década de Fundação				
	Organizacional			Relacional	Discursiva
	Gênese	Motivação	Organização/ Formalização	Redes de relações sociais	Relação sociedade-Estado
CPV	Emerge em 1986, tendo os primeiros encontros entre os ativistas ocorrido em 1984. É formado por associações de moradores e entidades comunitárias. Seu âmbito de atuação é municipal. Exerce função de articulação do movimento popular. Sua gênese organizacional e discursiva foi constituída na interação com o Cecopes e o PT.	Unificar, articular e fortalecer o movimento popular. Reivindicar melhorias sociais e urbanas ao poder público. Mediar a relação entre movimento comunitário e poder público.	Estrutura organizacional formalizada e descentralizada. As reuniões ocorrem com periodicidade definida e com registro irregular de atas. Seu funcionamento obedece ao estatuto social. A diretoria é eleita bianualmente no congresso do movimento. Estimulo à organização de associações com base em processos orgânicos e democráticos. Deficiência na formação política e na relação com a base social. Participou ativamente de protestos, passeatas e greves do movimento estudantil, do sindical e do ambientalista.	Relação seletiva com a institucionalidade política. Relação com partidos políticos de esquerda, sobretudo o PT. Relação com o Cecopes, a Fase, a Acapema, o movimento estudantil e outros movimentos e organizações sociais.	Discurso de democracia de base. Discurso de autonomia na relação sociedade-Estado. Discurso de legitimidade do movimento popular como representante de grupos organizados da sociedade. Discurso de transformação das relações de tutela e subordinação que fragmentavam os movimentos de bairro.

Mov. Sociais	PACs dos Movimentos Sociais – Década de Fundação				
	Organizacional			Relacional	Discursiva
	Gênese	Motivação	Organização/ Formalização	Redes de relações sociais	Relação sociedade-Estado
Acapema	Primeiro movimento ambientalista do Espírito Santo, criado em 1979. Formado por estudantes, ativistas ambientalistas e profissionais. Seu âmbito de atuação é estadual. Exerce função de articulação do movimento ambientalista. Sua identidade comporta linguagens heterogêneas de meio ambiente, como a "conservacionista" e a "socioambientalista".	Organizar o movimento ambiental no estado. Lutar contra os impactos ambientais de grandes projetos industriais. Conscientizar a população dos impactos ambientais do crescimento econômico.	Estrutura organizacional pouco formalizada e organizado internamente, com reuniões sem periodicidade predefinida e apresentando fases cíclicas e instáveis de funcionamento. Estratégia de ação orientada para campanhas mobilizatórias e protestos públicos. Iniciativas denuncistas e de protesto contra a expansão predatória de projetos industriais em áreas urbanas e rurais. Campanhas em prol de legislação ambiental.	Recusa de relação com a institucionalidade política. Relação com o CPV, a Famopes, Avidepa e outras organizações ambientalistas. Relação com o Cineclube, a Casa da Cultura, o Museu Melo Leitão, a mídia e a OAB e sindicatos trabalhistas.	Discurso de hostilidade, antagonismo, enfrentamento e de "não relação" com o Estado. Discurso de autonomia na relação sociedade-Estado. Discurso de relevância da articulação com outros movimentos ambientalistas e organizações sociais, na luta por interesses comuns.

Fonte: Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, 2012. Elaboração própria.

4

Fams: Efeitos Organizacionais, Relacionais e Discursivos no Contexto de Engajamento Institucional

Neste capítulo, analisa-se as mudanças no padrão de ação coletiva da Federação das Associações de Moradores da Serra (Fams), decorrentes dos efeitos de sua inserção em instituições participativas de políticas públicas, considerando três dimensões interdependentes da ação coletiva – organizacional, relacional e discursiva. O engajamento institucional da Fams, a partir de meados da década de 1990, é caracterizado pela atuação nas instituições participativas, incluindo o orçamento participativo, os conselhos municipais de políticas públicas, as conferências setoriais, o plano plurianual e o plano diretor urbano participativo, e o gerenciamento de programas de participação popular e de convênios governamentais.

Nas teorias dos movimentos sociais, os efeitos da inserção societária nas instituições políticas do Estado são assimilados a um processo de institucionalização do movimento. Conforme visto no capítulo 1, essas teorias não fazem distinção entre a institucionalização do canal de mediação com o Estado e a do movimento social, assim como restringem a análise das mudanças do ator coletivo à sua estrutura organizacional, negligenciando, desse modo, tanto as variações quanto os elementos relacionais e culturais da ação coletiva. Reconhecendo essas limitações à compreensão dos efeitos nos PACs no contexto de engajamento institucional, assume-se (i) a institucionalização das esferas de mediação da relação entre sociedade e Estado, mas não necessariamente a do movimento, e (ii) as mudanças e continuidades nas dimensões organizacional, relacional e discursiva do movimento social.

No que concerne à dimensão organizacional do padrão de ação coletiva da Fams, examina-se a trajetória de formação da organização e o seu

processo de complexificação gradual. Considera-se, nesta complexificação organizacional, a especialização da estrutura funcional e os objetivos, a formalização das estratégias de ação e a dinâmica de mobilização no interior do movimento. Quanto ao elemento relacional do PAC, analisa-se a rede de relações sociais da Fams ao longo do tempo, identificando suas mudanças no contexto da inserção institucional posteriores a 1990. Considera-se, em particular, a sua rede de relações interorganizacionais, a saber, seus vínculos com instituições, organizações e movimentos sociais. Por fim, a abordagem da dimensão discursiva da Fams compreende a análise, a partir do seu engajamento em instituições governamentais, das mudanças nos discursos do movimento acerca da relação sociedade-Estado que tematizam a autonomia e a relação cooperativa.

Esse exame das mudanças no PAC da Fams fundamenta-se na pesquisa empírica desenvolvida, a qual combinou instrumentos dos métodos qualitativo e quantitativo. Para a análise dos dados, adotou-se o procedimento de interpretação conjunta das diferentes fontes de evidências – acervo documental, entrevistas em profundidade e questionários semiestruturados de *survey* –, dispondo-os em temas de investigação.

4.1 Trajetória de Complexificação Organizacional

O intento desta seção é analisar a trajetória de formação organizacional da Fams e o seu processo de complexificação organizacional desenvolvido no contexto do engajamento em instituições governamentais. Esse processo é identificado pelo aumento da especialização da estrutura organizacional, pela formalização das estratégias de ação e pela dinâmica de participação no interior da organização do movimento.

4.1.1 Especializando a estrutura organizacional

Desde sua criação, em 1980, a Fams preocupou-se com a sua estrutura organizacional. O processo de organização desse movimento ocorreu conjuntamente à sua formalização. Essa última foi produzida mediante o incentivo a medidas formais que foram incorporadas paulatinamente ao cotidiano das entidades, 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 significado amplo, ou seja, como necessário para o processo de organização das entidades e para o alcance da legitimidade diante do poder público; isto é, não como mero formalismo ou apego a burocracia, mas como instrumento de democracia interna, de descentralização e de vinculação com as bases. Nesse contexto de fundação, a dinâmica organizacional foi temática debatida pelos militantes no I Congresso dos Movimentos Populares da Serra, em 1986, que a expressaram nos seguintes termos:

> Geralmente nós que atuamos no Movimento Popular, damos pouca importância a questões de organização de nossas entidades. Temos tantas lutas que encaminhar que nós acabamos deixando para o segundo plano questões como estatutos, registros, atas, etc. Mas isso é um erro e deve ser imediatamente corrigido. Uma boa organização pode ser um aliado importante nas nossas lutas. Do contrário, é como o lenhador, que por achar muito importante derrubar a árvore, não quer 'perder tempo' em amolar o machado. A Federação e as nossas Associações ou Centros Comunitários são os nossos instrumentos, nossas ferramentas de trabalho. Quanto mais 'afiadas' estiverem, mais fácil vai ser encaminhar as lutas. Os estatutos, muitas vezes, são coisas mortas, ficam lá esquecidos. Mas ao contrário do que se pensa, um bom estatuto, frequentemente atualizado, pode ser um instrumento que ajude à convivência democrática dos associados, estimule o debate e favoreça tomadas de decisões mais participativas. (Fams, 1986, doc. 1)

Na perspectiva dos militantes, a construção de uma estrutura organizacional descentralizada e democrática favoreceria os processos ampliados de deliberação e a participação das bases, ao passo que formatos rígidos e centralizados poderiam engessar o movimento e conduzir à verticalização da tomada de decisão. Condizente com o discurso de democracia de base e de descentralização do processo decisório, a percepção de que a forma como se organiza o movimento influencia os resultados da participação conduziu a uma estrutura de coordenação geral nos seguintes termos: "a Federação é o tronco das associações de moradores e os delegados têm o papel de

informar à associação o que ocorre na Federação, discutir o movimento do município, conhecer experiências de outros bairros e levar para o bairro a discussão" (Fams, 1981, doc. 7).

Na Fams, nos primeiros anos de sua fundação, a estrutura organizacional foi constituída pelos seguintes órgãos: coordenação geral, colegiado, conselho fiscal, assessoria e comissões de trabalho. A coordenação geral constituía o órgão executivo, composto pelo coordenador e vice-coordenador, primeiro e segundo secretários, primeiro e segundo tesoureiros. O órgão máximo de deliberação era o colegiado, composto pelos membros da coordenação e três delegados de cada associação de moradores, instância na qual as principais decisões quanto ao plano de lutas eram tomadas e onde se concretizava o processo eleitoral interno. O órgão de assessoria era formado por membros da Equipe de Apoio aos Movimentos Populares da Serra e Carapina, que se reconheceram como ativistas do movimento e atuaram no seu assessoramento político. Essa Equipe de Apoio, formada por ativistas multifiliados ao movimento popular e a partidos políticos de esquerda, sobretudo ao PT, atuou no município do final da década de 1970 aos anos 1980. Em geral, participaram da Fams desde a sua germinação em 1980 e se integraram à estrutura funcional da mesma com o propósito deliberado de dar suporte organizacional e político-ideológico ao movimento popular, mediante atuação na educação política das lideranças e na ação coordenada das associações. As comissões temáticas, por sua vez, constituíam um órgão temporário da estrutura organizacional, formadas esporadicamente para operacionalizar e executar os trabalhos deliberados. Segundo Doimo (1995), a organização das atividades das associações e movimentos através de comissões temáticas deve-se à experiência vivenciada pelos ativistas nas CEBs, cujo formato organizacional descentralizado era operacionalizado através da criação de comissões e grupos de trabalho. Esse desenho organizacional vigorou durante os cinco primeiros anos do movimento.

Na assembleia do colegiado que avaliou o desempenho da Fams, realizado em 1985, as associações de moradores ponderaram a necessidade de reestruturação do desenho organizacional, de modo a ajustá-lo às maiores descentralização das decisões, participação das bases e representatividade dos delegados. De acordo com essa proposta de reestruturação do estatuto social, a nova estrutura "visa basicamente 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, doc. 1).

A estrutura organizacional da Fams, a partir de 1986, preservou o núcleo de coordenação geral e introduziu duas novas instâncias de deliberação – o congresso e as coordenações de áreas. O congresso, com periodicidade bianual, tornou-se órgão máximo de deliberação, e fora instituído para avaliar os rumos do movimento, traçar novos planos de luta e diretrizes e eleger a coordenação. Participavam do congresso os membros do colegiado, da coordenação executiva, das coordenações de áreas e doze representantes de cada associação filiada; o colegiado, por sua vez, tornou-se órgão soberano entre um congresso e outro, reunindo-se bimestralmente para deliberar acerca da forma de encaminhamento do plano de luta. O congresso promoveu a ampliação da principal esfera deliberativa do movimento, mediante a participação de maior número de representantes das entidades filiadas. Já as coordenações de áreas correspondem à representação das associações definida com base em referências territoriais[1], introduzidas no intuito de operacionalizar as deliberações do colegiado e descentralizar o processo decisório a partir de referências do movimento de bairro. Nesse formato, a assessoria política foi suprimida como órgão permanente e seus antigos membros compuseram a coordenação geral do movimento, no I Congresso dos Movimentos Populares da Serra, em 1986 (Figura 3).

Figura 3
I Congresso dos Movimentos Populares da Serra (1986)



Fonte: Brice Bragato. Fams, 2007. Disponível em www.fams.org.br. Acesso em 14/08/2007.

1. O colegiado da Fams, em 1986, dividiu o município da Serra em cinco áreas: Área de Carapina, Área da Grande Laranjeira, Área do Civit, Área da Praia e Área da Serra. A partir de 1997, essas foram redistribuídas em onze regiões, que além de utilizadas na organização das coordenações da Federação, foram incorporadas ao planejamento da cidade e ao orçamento participativo pelo poder público local.

Uma nova reestruturação organizacional da Fams ocorreu em 1996, cujas principais mudanças foram aprofundadas nas reedições dos estatutos sociais de 2003 e 2008. Questionamentos da Fams acerca de seu papel diante dos novos dispositivos da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica Municipal de 1990 precederam a reelaboração do estatuto social, referindo-se à participação popular na administração pública. No contexto pós-transição, os militantes indagavam-se acerca da relação com os governos e da ocupação de espaços institucionalizados no aparato estatal. Estas inquietações emergentes foram expostas no encontro de formação política de lideranças populares, em 1992, promovido por ação articulada entre a Fams, o CDDH e o Instituto Idea:

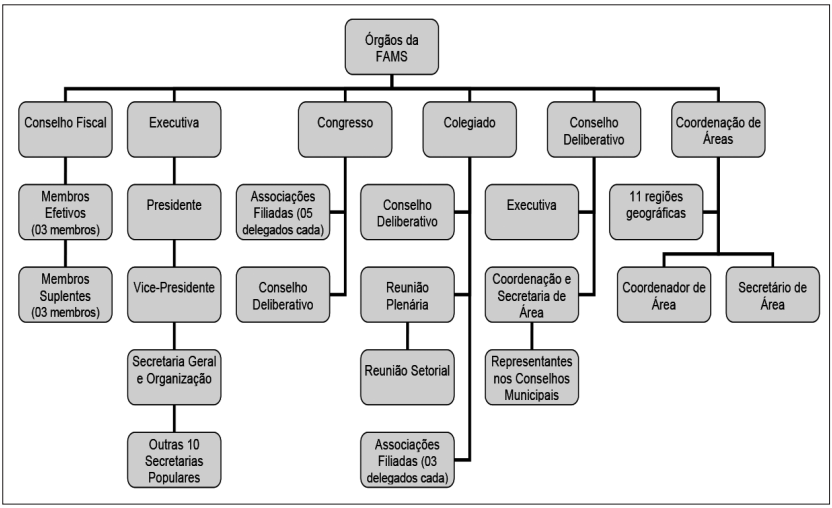
> Como utilizar os instrumentos que estão aí? Leis / Estatutos / Conhecer a estrutura do Estado.O que fazer? Como pode o Movimento Popular [MP] se reestruturar e contribuir para o avanço do Movimento Popular? Como ocupar os espaços da LOM [Lei Orgânica Municipal]? (...) Qual deve ser a relação da Fams com o poder Público Municipal? Como a Fams pode se reestruturar e contribuir para o avanço do Movimento Popular na ocupação dos espaços da LOM? Como criar e exercitar o poder do MP nos espaços da LOM? O que fazer? (Fams/CDDH/Idea, 1992, doc. 102)

O movimento colocava, de um lado, a necessidade premente de criar e ocupar os espaços institucionalizados de políticas públicas estabelecidos pela Constituição Cidadã e, por conseguinte, de estabelecer novos padrões de interação com o Estado; de outro lado, a necessidade de garantir o avanço do movimento popular e o exercício de sua autoridade decisória nos novos espaços de participação. Conforme expunham os atores nesse novo contexto, era imperativo "conhecer as estruturas dos órgãos públicos, popularizar leis e conceitos, ocupar espaços de direito e das conquistas na LOM", além de "manter viva a história: conquistas e derrotas" (Fams/CDDH/Idea, 1992, doc. 102).

As transformações organizacionais na Fams, no período posterior a 1996, inserem-se no bojo de mudanças significativas no contexto político local, haja vista a eleição do governo Sérgio Vidigal pela aliança partidária PDT-PT-PSB, a sua adoção de um discurso de participação popular e a implementação de novos arranjos institucionais na gestão pública, particularmente o orçamento participativo (OP) e diversos conselhos municipais. De modo geral, as transformações estatutárias que se seguiram remetem a um processo de complexificação organizacional, caracterizado por especialização funcional e formalização das estratégias de ação.

No processo de especialização funcional da Fams, uma maior especificação foi conferida aos órgãos, mediante a criação de novos organismos e de mais precisão nas atribuições dos mesmos. Essa mudança na estrutura dos órgãos foi a principal alteração em 1996. Somada a essa dinâmica, em 2003, ocorreu a mudança do regime de coordenação geral para presidencial, a redução do número de representantes por associação de moradores no congresso para cinco delegados, e a criação de secretarias populares de políticas públicas nas áreas de educação, meio ambiente, segurança e saúde (ver Figura 4). Nesse contexto de engajamento institucional, os novos órgãos visavam especializar a estrutura funcional da Fams para a participação nos canais participativos de políticas públicas, o acompanhamento das atividades dos conselheiros municipais e dos delegados do orçamento participativo e a ampliação de sua atuação em setores que favorecem o conhecimento sobre o funcionamento da máquina pública. Esse amoldamento da estrutura funcional do movimento à funcionalidade do Estado conduz os atores coletivos à discussão de políticas públicas de modo mais enfático, algo notadamente caro tratando-se de associações tradicionalmente afeitas a reivindicações pontuais e concretas.

Figura 4
Estrutura funcional da Fams: anos 2000



Fonte: Fams, Estatuto Social, 2003. Elaboração própria.

A especialização da estrutura funcional da Fams ocorreu conjuntamente à contratação de profissionais temporários e remunerados no interior da organização, os quais não participam das assembleias deliberativas e se ocupam do suporte técnico e jurídico nas áreas de secretaria, comunicação, contabilidade e advocacia. Com efeito, a comunicação entre os militantes passou a combinar contato pessoal e formal, 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 para captação de recursos.

A assessoria profissional e a aquisição de infraestrutura material para a sede da organização do movimento e para a realização dos trabalhos foram almejadas desde meados dos anos 1980[2]. Na última década, sobretudo, as

2. "A Fams para execução e desenvolvimento das suas atividades, poderá contratar serviços e assistências necessárias, no limite de suas possibilidades financeiras, bem como buscar assessoramento específico de acordo com suas necessidades" (Estatuto Social, 1986, Parágrafo Único, doc. 2,). "Para a execução de suas diretrizes, a Federação poderá realizar convênios com quaisquer entidades públicas ou privadas, desde que não haja interferência em sua direção" (ibid., Art. 7º).

contribuições das associações filiadas foram complementadas pelo suporte financeiro de órgãos do governo e empresas privadas, estabelecido a partir de convênios, contratos e termos de parceria com setores públicos e empresariais, que viabilizaram a infraestrutura, a contratação de serviços técnicos especializados e o desenvolvimento de atividades. A possibilidade de firmar termos de parceria com órgãos públicos ou privados foi introduzida no estatuto social de 2003, através da qualificação da Fams como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)[3], o que ampliou seus instrumentos legais de captação de recursos financeiros.

Durante o período de autossustentação financeira da Fams, os convênios e parcerias estabelecidos com o poder público e empresas privadas se intensificaram a partir do segundo mandato do governo Sérgio Vidigal, reeleito pela aliança PDT-PT-PSB, gestão 2000-2004, conforme demonstra a Tabela 5. Esses convênios foram destinados a cursos de capacitação de lideranças populares, ao aluguel da sede da organização do movimento e a projetos culturais, ao passo que os termos de parceria sustentaram projetos de comunicação social, projetos educacionais e a participação em congressos de outras entidades. Entre esses contratos, destaca-se o repasse de recursos do governo municipal para a Fams coordenar os programas de participação popular da gestão pública, como a instalação anual do orçamento participativo e as discussões do plano plurianual e do plano diretor urbano participativo.

Tabela 5

Convênios e termos de parcerias entre a Fams e instituições públicas e privadas: período 2001-2010

Tipo	Instituição ou empresa	Período	Descrição
Convênio	Prefeitura Municipal	2001 a 2010	Coordenação pela Fams das discussões do orçamento participativo nos bairros e regiões da cidade e estruturação da Assembleia Municipal do Orçamento (AMO).

3. Lei 9.790/99 e Decreto Federal 3.100/99, que estabeleceu novo marco legal para repasse de recursos governamentais para as entidades sociais.

Tipo	Instituição ou empresa	Período	Descrição
Convênio	Câmara Municipal	2005 e 2007	Realização de curso de capacitação de lideranças populares – Projeto Formando Líderes.
Convênio	Prefeitura Municipal	2007	Realização pela Fams do I Festival Popular de Cultura da Serra – Lei "Chico Prego".
Convênio	Prefeitura Municipal	2008	Coordenação pela Fams da discussão do Plano Diretor Municipal Participativo (PDMP) com a população das regiões da cidade.
Convênio	Prefeitura Municipal	2008 a 2010	Aluguel da nova sede da Fams.
Termo de parceria	ArcelorMittal Tubarão	2006 a 2010	Financiamento do site e Jornal da Fams.
Termo de parceria	ArcelorMittal Tubarão	2007 a 2009	Participação de membros da Fams no curso oferecido pela empresa através do Programa de Comunicação com o Terceiro Setor, voltado ao aprimoramento da gestão de organizações sociais, culturais e ambientais.
Termo de parceria	ArcelorMittal Tubarão	2007	Criação e gestão pela Fams de projeto de estímulo à leitura e educação, viabilizado pelo financiamento do Projeto Biblioteca nos Bairros.
Termo de parceria	ArcelorMittal Tubarão	2008	Instalação de uma biblioteca na sede da Fams.
Termo de parceria	ArcelorMittal Tubarão	2008	Financiamento do aluguel de ônibus para delegados da Fams participarem do congresso da Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam), Bahia.

Fonte: Fams, documentos diversos do período. Elaboração própria.

Essa complexificação organizacional da Fams, em que pese o desenvolvimento de atividades com a assessoria de profissionais especializados, o gerenciamento de projetos sociais e a coordenação de programas participativos do governo municipal, demandou a aquisição de conhecimentos técnicos acerca da elaboração e implementação de projetos sociais, e da preparação de projetos para captação de recursos financeiros e de prestação de contas; demandas essas que impactaram sobre o conteúdo dos cursos de qualificação de lideranças do movimento popular.

Tradicionalmente, a Fams e outras entidades da sua rede de apoio[4] desenvolveram cursos de formação política de lideranças populares, organizados, geralmente, frente à constatação da limitação formativa dos militantes dos movimentos, da baixa escolaridade das lideranças e das dificuldades de leitura e de escrita que poderiam restringir a relação crítica do movimento com o poder público. Nas décadas de 1980 e 1990, esses cursos de formação eram voltados à compreensão da realidade social e econômica, às relações de poder e dominação, e ao desenvolvimento de forças sociais capacitadas à transformação da sociedade. A capacitação dos militantes constituía um processo formativo da sociedade civil, de cunho político-cultural, necessário à transformação do Estado e da realidade social, como acreditavam os ativistas:

> O colegiado da Fams elegeu a formação política das lideranças como uma de suas prioridades básicas, por entender que a interferência da sociedade civil organizada na realidade é de fundamental importância, na busca de transformação da realidade. O conhecimento da realidade nos encaminha para um trabalho coletivo no sentido de propor mudanças na condução da administração pública, como também avançar na organização das lideranças e do próprio movimento popular. (...) A formação se constitui numa das nossas prioridades a partir da constatação de que a nossa prática tem demonstrado a limitação da formação da nossa militância. A medida que concebemos a formação do pensamento crítico, como um processo e um recriar a história, elegemos a formação como uma exigência histórica, isto é, a nossa organização (sociedade civil) exige que voltemos atenção prioritária para um processo de formação mais sistematizado nos movimentos populares. Entendemos a informação/formação como o início de uma ação que se desdobrará em muitas outras, no sentido de suscitar conhecimentos para a transformação da sociedade. (Fams, 1990, doc. 95)

Na última década, esses cursos de qualificação de lideranças populares incluíram um escopo mais técnico e especializado, com módulos sobre

4. Sobretudo, o Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH), o Centro de Educação e Comunicação Popular D. João Batista (Cecopes), a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase) e o Instituto para o Desenvolvimento e Educação de Adultos (Idea).

a elaboração de projetos sociais e a captação de recursos de órgãos públicos e privados, voltado à autossustentação de atividades desenvolvidas pela organização do movimento, a exemplo do Projeto Formando Líderes. Nesse contexto, os programas de capacitação para conselheiros e delegados do movimento que atuam nas instituições participativas se tornaram igualmente frequentes, promovidos, em geral, conjuntamente com o poder público municipal.

É *mister* ressaltar que, nesse contexto pós 1990, o conteúdo dos contratos formais do movimento com a esfera governamental remete não somente à ampliação do acesso ao Estado, mas também à possibilidade de financiamento de determinadas atividades do movimento pelo poder público, sobretudo aquelas que são especialidades do mesmo, a saber, a mobilização de atores e grupos sociais para a participação em instituições inovadoras diversas, como o OP e o plano diretor participativo.

Nessa trajetória organizacional, a mudança nos objetivos gerais do movimento assumiu especificidades. Na época de sua fundação, a Fams definiu como objetivo a congregação das associações de moradores e entidades comunitárias do município em prol da solução de seus problemas e de lutas por melhores condições de vida social, econômica, política, cultural e ambiental. Esse objetivo inicial foi mantido ao longo de todas as reedições de seu estatuto social, que o coloca nos seguintes termos:

> A Federação das Associações de Moradores da Serra, terá como objetivo geral, a congregação das entidades representativas de moradores do município da Serra-ES, assegurando a plena efetivação dos direitos de seus associados; contribuindo para solução dos seus problemas, promovendo o desenvolvimento comunitário, proporcionando aos associados meios para lutarem por melhores condições de vida social, econômica, política, cultural e ambiental. (Fams, Estatuto Social, 1986, 1996, 2003 e 2008)

No contexto democrático de inserção institucional das últimas décadas, a mudança ocorrida nos objetivos gerais do movimento foi significativa no que tange a incorporação de novas finalidades de associação. De acordo com os estatutos de 2003 e 2008, o objetivo fundacional foi acrescido da

proposição, elaboração e implementação de programas e projetos de políticas públicas em diversas áreas, assim como a formação de parcerias voltadas à implementação de lutas comuns, junto a órgãos públicos, setores privados e sociedade civil.

> Elaborar, propor, ou implementar programas e projetos relativos ao meio ambiente, educação, saúde, segurança, criança e adolescente, cultura, esporte, lazer, geração de emprego e renda, junto aos órgãos governamentais, suas filiadas ou setor privado. Montar parcerias junto às entidades civis, órgãos públicos, setores privados e demais interessados para a implementação de lutas comuns dentro ou fora do município da Serra. (Fams, Estatuto Social, 2003 e 2008)

No movimento aqui analisado, essa mudança significativa nos objetivos corresponde à incorporação de novas atividades relevantes na vida associativa desta coletividade e expressa novos interesses do movimento no contexto democrático. Essa transformação remete igualmente à mudanças no Estado, à ampliação do acesso às agências governamentais e à implementação de instituições participativas de elaboração de políticas públicas. Entretanto, é preciso enfatizar que esta mudança nos objetivos da Fams não exprime a substituição ou anulação dos objetivos estabelecidos no momento de sua fundação, pois foram mantidos e combinados às novas finalidades do contexto democrático.

Os militantes da Fams também identificam continuidades e mudanças nas suas principais demandas ou áreas de trabalho ao longo do tempo. De acordo com a Tabela 6, as políticas públicas permanecem, na trajetória do movimento, como reivindicações fundamentais, com indicadores significativos, sobretudo nos setores de saúde e educação, ainda que nessas áreas a intensidade tenha sido reduzida. As demandas por infraestrutura e transporte coletivo, temáticas centrais no movimento popular na época de sua fundação, decresceram e o clamor por moradia desapareceu, ao passo que a bandeira da segurança pública e da violência urbana apresentou índice crescente nas duas últimas décadas (Tabela 6). No caso de movimentos voltados à conquista de direitos de cidadania, as suas bandeiras ou planos de luta podem mudar com o tempo, pois refletem as condições socioeconômicas e políticas de determinado contexto histórico.

As demandas do movimento por participação popular na gestão pública e por organização, articulação e fortalecimento compreendem as mudanças mais expressivas em suas bandeiras e clamores. A participação popular na gestão pública, introduzida na agenda da Fams nos anos 1980, constitui sua principal reivindicação e área de atuação no contexto pós 1990, tendo, na percepção dos atores, ascendido de 11% para 68%. Nesse novo contexto, a organização, articulação e fortalecimento do movimento tornou-se a segunda demanda mais importante, que de 18% saltou para 53%, comparativamente aos dois períodos (Tabela 6).

Tabela 6

Percepção das principais demandas ou áreas de trabalho da Fams, ao longo do tempo: anos 1980 e pós 1990[1]

Respostas[2]	1980s		Pós 1990s	
	Fr[3]	%[4]	Fr	%
Saúde	14	51,9	6	21,4
Infraestrutura urbana (água, luz, esgoto, pavimentação)	12	44,4	4	14,3
Educação	11	40,7	8	28,6
Transporte	9	33,3	4	14,3
Moradia	7	25,9		-
Segurança e violência	3	11,1	5	17,9
Organização, articulação e fortalecimento do movimento	5	18,5	15	53,6
Participação popular na gestão pública	3	11,1	19	67,9
Defesa de políticas públicas	-	-	3	10,7
Outros	2	7,4	1	3,6
Não sei	5	18,5	4	14,2
Total de respondentes	**27**	-	**28**	-

Fonte: *Survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

Nota: [1]Quais foram [são] os três principais demandas ou áreas de trabalho da Fams? [2]Resposta múltipla **à** pergunta aberta agregada. [3]Frequência de respostas dadas. O total de respostas é superior ao número de respondentes. [4]Percentual de respostas segundo o total de respondentes.

Esse quadro está de acordo com a percepção dos militantes acerca das principais realizações do movimento nas últimas duas décadas, quais sejam: a atuação em instituições participativas (71%) e a organização, articulação e fortalecimento do movimento (50%). O engajamento da Fams nas instituições participativas ocorre mediante a sua participação e coordenação do orçamento participativo, a representação em todos os conselhos gestores de políticas públicas em nível municipal, além da atuação direta na coordenação da participação popular no plano plurianual e no plano diretor urbano, conforme dito. Essas novas oportunidades de participação na elaboração e implementação de políticas públicas e de atuação em agências governamentais aprofundaram as iniciativas de interação entre sociedade civil e Estado, com impactos sobre o conteúdo dessas relações, conforme veremos.

Neste cenário de engajamento institucional, a estrutura organizacional do movimento se complexificou com a especialização funcional, novas formas de financiamento das atividades e novos objetivos e demandas, diferenciando o escopo organizacional corrente daquele da época de sua emergência.

4.1.2 Formalizando as estratégias de ação

Movimentos sociais possuem a habilidade de combinar uma pluralidade de formas de ação que perpassam estratégias contenciosas ou disruptivas, ações formais de encaminhamento de demandas e alianças com partidos políticos, políticos e lideranças do movimento. A combinação entre essas formas de ação é contingente e dinamizada pela relação sociedade-Estado de cada contexto histórico. Na Fams, essa diversidade de estratégias de ação foi combinada ao longo do tempo, percorrendo conjunturas de transição do autoritarismo político e de restabelecimento das instituições democráticas. Mesmo que cada momento histórico tenha a sua forma predominante de ação, os ativistas direcionavam suas reivindicações e proposições ao poder público fazendo uso de canais múltiplos e complementares.

No contexto de transição do autoritarismo e de redemocratização da década de 1980, o movimento popular da Serra desenvolveu estratégias de mobilização coletiva que ilustraram um verdadeiro "ciclo de protesto público" (TARROW, 1997), reagindo ao não reconhecimento pelas autori-

dades públicas e **à** falta de acesso às instituições políticas. De acordo com os ativistas, esse ciclo foi composto por, manifestações, passeatas, ocupação de área pública, peças teatrais e dramatizações (85,7%), abaixo-assinados, manifesto e carta aberta à população (71,4%), ato público, vigília e exposições de faixas (42,9%). O protesto público constituiu a estratégia privilegiada da Fams no encaminhamento das reivindicações e propostas ao poder público, embora o movimento a combinasse com atividades formais e previsíveis, como encaminhar ofícios e cartas a órgãos públicos (60,7%) e realizar reuniões e audiências com autoridades governamentais (67,9%). Ver Tabela 7.

A estratégia de protesto público alcançou êxito em diferentes circunstâncias desse 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 segmentos da sociedade civil. Saúde, transporte, educação, moradia e infraestrutura urbana foram as principais temáticas aglutinadoras e mobilizadoras de associações, entidades e grupos do movimento popular em torno de ações contenciosas.

Nesse contexto, diversas organizações do movimento popular da Serra se mobilizaram em campanhas pela saúde pública[5] e pelo transporte coletivo, em lutas unificadas articuladas pela Fams. Associações de moradores, comunidades eclesiais de base, grupos de mulheres, grupos de operários e grupos de jovens participaram desses eventos mobilizatórios promovidos pela Fams e suas comissões de saúde e de transporte, os quais organizaram amplas assembleias e seminários temáticos com representantes das entidades e movimentaram a população para abaixo-assinados, manifestações, passeatas e atos públicos.

As campanhas de luta unificada e de ações coordenadas eram defendidas nos termos da mobilização de massas, da articulação das organizações do movimento, do enfrentamento dos poderes constituídos e do controle popular dos serviços públicos, conforme elucidado no caso do transporte coletivo:

5. A campanha em prol da saúde gerou as primeiras ações de protesto desse movimento de associações de moradores, que ocorreram em 1978, pela construção do Hospital Dório Silva na Serra, a saber: a realização de uma manifestação pública e o abaixo-assinado que mobilizou 2.849 assinaturas da população adulta de diferentes bairros do município (Fams, 1978, doc. 69 e 70).

> QUAL A IMPORTÂNCIA DA LUTA DO TRANSPORTE? O QUE QUEREMOS COM ELA? (...) É preciso realizar um bom trabalho de mobilização nos bairros. É preciso unir os bairros entre si nesta luta. A vanguarda sozinha não resolve, é preciso ter uma retaguarda pra ter vitória na luta. Se os bairros não assumirem a luta, a federação [Fams] não vai conseguir levar nada. A luta pelo transporte vai fortalecer as organizações do povo: associações, federação, CEBs, grupos de mulheres. Queremos melhorar o serviço de transporte. Queremos fazer crescer o nível de consciência política dos moradores no enfrentamento com os órgãos públicos, com a repressão. (...) É preciso conseguir vitórias concretas na luta para animar o povo. Queremos chegar a um controle dos serviços de transportes pelos moradores. Os moradores através das suas organizações devem exercer um controle do serviço de transporte. Devem criar meios para fiscalizar os serviços. (Fams, 1981, doc. 45, destaque no original)

Esse movimento pelo transporte coletivo foi emblemático nesse contexto em virtude dos mecanismos de organização da ação, dos eventos de protesto público, da articulação em nível municipal e metropolitano e dos resultados alcançados. Seu evento inaugural foi uma grande assembleia realizada em 08 de novembro de 1981 que reuniu 1500 pessoas de 27 bairros e diversas organizações do movimento popular da Serra. Promovido pela comissão de transportes da Fams, seguiram-se muitas reuniões dos militantes, tentativas de audiências com autoridades públicas, encaminhamento de ofícios e realização de estudos nos bairros sobre as condições do transporte coletivo. A recusa do poder público em receber representantes do movimento e de reconhecer os ativistas como interlocutores legítimos na arena de negociações motivou ações de protesto público em nível local e estadual. Diversas manifestações foram realizadas na Serra, como as passeatas, as paralisações de ônibus, os atos públicos, os abaixo-assinados; além de protestos na capital do estado, Vitória, onde o movimento protagonizou manifestações na Assembleia Legislativa, um protesto em frente ao Detran e uma grande passeata dirigida ao Palácio Anchieta, sede do governo do Espírito Santo. O pico de manifestações dessa campanha ocorreu em 1983,

o mesmo ano em que o movimento realizou 36 assembleias entre março e outubro (Fams, 1983, doc. 54).

A articulação do movimento da Serra com o movimento pelo transporte coletivo dos outros municípios da região metropolitana (Vitória, Vila Velha, Cariacica e Viana) garantiu resultados amplos à ação dos militantes. Além da pressão sobre o preço das passagens e a ampliação da frota de ônibus, os ativistas lutaram por assento no Conselho de Desenvolvimento Integrado da Grande Vitória (Codivit) para esses municípios que estavam conectados em redes atualizadas nas assembleias do Movimento de Transporte da Grande Vitória. A participação oficial do movimento popular nesse conselho deliberativo favoreceu a articulação dos ativistas, que passaram a lutar por mudanças no transporte em nível metropolitano, em consonância com a realidade socioeconômica regional de deslocamento interurbano de trabalhadores e estudantes. Essa campanha em prol do transporte coletivo teve seu desfecho no período de 1987 a 1989 e vivenciou seu pico de manifestações em 1988, ano em que a articulação entre o movimento estudantil secundarista, o movimento popular e sindicatos dos trabalhadores promoveu extraordinária "onda de protesto público" que chegou a reunir 10 mil participantes em passeata.[6]

A percepção dos militantes da Fams, no contexto de transição do regime autoritário, era a de que as estratégias contenciosas e disruptivas eram relevantes para o êxito das reivindicações, pois conferiam visibilidade ao movimento, chamavam a atenção das autoridades, mobilizavam os participantes, obtinham apoio da imprensa e opinião pública, e vocalizavam as demandas.

Na trajetória organizacional da Fams, mudanças significativas ocorreram nas estratégias de ação, o que é mais visível a partir da última década.

6. Em 1988, 14 registros de passeatas na capital do estado, ao longo da Av. Vitória e da Av. Jerônimo Monteiro, foram encontrados 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 reuniram grande contingente de participantes: 2 mil, 5 mil e até 10 mil pessoas, no dia 25 de agosto de 1988, onde duas passeatas se encontraram; no mês seguinte, em 29 de setembro de 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).

Com a redemocratização do país, acessibilidade 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 tornou-se predominante. Por um lado, a redução das atividades de protesto público (*contention*) e, por outro, a expansão de ações formais (ofícios a órgãos públicos, com a proporção de 78,6%, e audiências com autoridades governamentais, com 92,9%), evidenciam transformações nas estratégias de ação em direção a repertórios rotinizados e previsíveis, que contrastam com o ciclo de mobilizações anterior e caracterizam um processo de formalização das estratégias de ação (Tabela 7).

Tabela 7

Percepção das atividades utilizadas pela Fams no encaminhamento de reivindicações e propostas ao poder público, ao longo do tempo: anos 1980 e pós 1990[1]

Respostas[2]	1980s		Pós 1990s	
	Fr[3]	%[4]	Fr	%
Encaminhar ofícios e cartas a órgãos públicos	17	60,7	22	78,6
Encaminhar ação judicial ou projeto de lei de iniciativa popular	12	42,9	8	28,6
Realizar reuniões ou audiências com autoridades públicas	19	67,9	26	92,9
Solicitar o apoio de políticos eleitos aliados	13	46,4	14	50,0
Solicitar o apoio de partidos políticos aliados	12	42,9	13	46,4
Solicitar o apoio de lideranças que ocupam cargos públicos	7	25,0	10	35,7
Fazer abaixo-assinado, manifesto ou carta aberta à população	20	71,4	10	35,7
Fazer manifestação pública, passeata e ocupação de área pública	24	85,7	7	25,0
Fazer ato público, vigília ou jejum	12	42,9	3	10,7
Não sei	-	-	2	7,1
Total de respondentes	28	-	28	-

Fonte: *Survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

Nota: [1]Quais atividades foram [são] utilizadas pela Fams para encaminhar suas reivindicações e propostas ao poder público? [2]Resposta múltipla à pergunta induzida. [3]Frequência de respostas dadas. O total de respostas é superior ao número de respondentes. [4]Percentual de respostas segundo o total de respondentes.

De acordo com a Tabela 7, as atividades de protesto público foram reduzidas no contexto posterior aos anos 1990 de modo significativo: a percepção de realização de abaixo-assinado, manifesto ou carta aberta reduziu de 71% para 35%; de manifestação pública, passeata e ocupação de área pública, caiu de 85% para 25% e de ato público, vigília ou jejum de 42% para 10%. O acervo documental da Fams também registra poucas iniciativas de mobilização pública neste período, todas restritas à década de 1990, a saber: em 1993, manifestação e ato público em prol da saúde pública e protesto contra o depósito de lixo na margem da Lagoa Jacunen; em 1996, protesto e fechamento da BR-101 Norte; em 1998, novo protesto pela saúde e funcionamento da pediatria do Hospital Dório Silva; e, em 1999, ato público contra a "taxa casada", isto é, a cobrança da taxa de lixo junto com a conta de água da Cesan (Companhia Espírito Santense de Saneamento), acompanhado de ação judicial. Na última década, não há registros de campanhas de mobilização pública coordenada pelo movimento popular, ainda que a Fams tenha participado da Campanha Paz na Serra promovida pelo CDDH.[7]

Os militantes argumentam que, no contexto de engajamento em instituições participativas e de mudanças nas relações com o governo, os mecanismos de ação formais conferem legalidade às suas demandas e são importantes no encaminhamento das reivindicações. Ademais, esse procedimento é visto como estratégia adequada ao estabelecimento de um canal de diálogo entre os atores coletivos e o governo e ao reconhecimento do movimento como interlocutor legítimo.

Cabe ressaltar que, ao longo da trajetória desse movimento popular, apenas uma das categorias de estratégia de ação permaneceu relativamente estável – a solicitação de apoio de partidos políticos, políticos e lideranças do movimento no governo –, embora essa não tenha sido predominante em nenhum dos dois períodos comparados (Tabela 7). Assim, o suporte de partidos, políticos e de lideranças do movimento em cargos do governo constitui estratégia relevante em distintos cenários político-institucionais, permanecido com pouca variação ao longo do tempo, mas se intensificando

7. A Campanha Paz na Serra, coordenada pelo CDDH, será descrita no capítulo 6, que analisa o padrão de ação coletiva desse movimento de direitos humanos.

no caso de militantes em cargos comissionados[8]. 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 e o acesso aos órgãos públicos.

Em suma, no contexto em que canais de mediação sociedade-Estado foram institucionalizados, esse movimento reduziu significativamente suas iniciativas disruptivas e concentrou 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 que exprime mudanças nas práticas dos atores coletivos.

4.1.3 Mudanças na dinâmica de mobilização no interior da organização do movimento

A análise da trajetória organizacional da Fams e dos efeitos de seu engajamento em instituições participativas, particularmente quanto à dinâmica de mobilização no interior da organização do movimento, demonstra mudanças ao longo do tempo. Na organização do movimento, o contato com os membros foi relativamente mantido através de vínculos entre essa e os militantes que são mobilizados para a tomada de decisões e a realização de atividades comuns. No entanto, houve transformações de vulto neste aspecto.

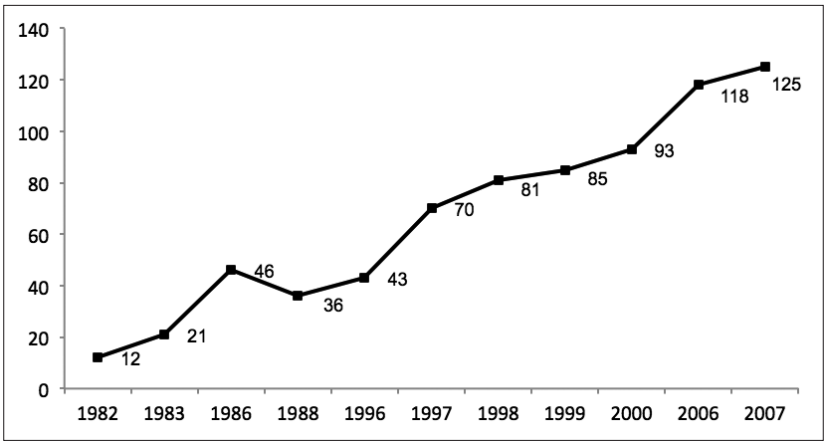
No contexto pós-transição, um relevante incremento ocorre no associativismo civil da Fams e na pluralização de suas esferas de participação. Quanto ao primeiro elemento, o número de associações de moradores triplicou no período de 1996 a 2007, no qual a expansão da atividade associativa saltou de 43 para 125 entidades filiadas. Na década de fundação do movimento, o número de associações evoluiu de 12, em 1982, para 46, em 1986, ano do I Congresso dos Movimentos Populares da Serra. No período seguinte, chegou a 70 associações, em 1997, na conjuntura de implementação das instituições participativas, ascendendo para 93 entidades, em 2000, e depois para 125,

8. O acréscimo na solicitação de apoio a lideranças do movimento que ocupam cargos comissionados nos órgãos municipais é notável, sobretudo nos anos 2000, período de significativo aumento de militantes no governo. Militantes da Fams também ocupam o mandato de vice-prefeito: Valter de Paula (gestão 2000-2004 e 2005-2008) e Madalena Santana Gomes (gestão 2009-2012).

em 2007. (Gráfico 1). A expansão do associativismo civil e o revigoramento da vida associativa no contexto posterior aos anos 1990 também foram verificados por Avritzer (2002) e Baiocchi (2005), que, no caso de Porto Alegre, correlacionaram-nos aos incentivos gerados pela criação de arranjos participativos na gestão pública.

Gráfico 1

Associações de Moradores da Serra filiadas à Fams: período 1982-2007



Fonte: Fams, documentos diversos do período. Elaboração própria.

No que tange ao segundo aspecto, a pluralização das esferas de participação, é verificada no contexto de engajamento institucional do movimento. Esse contexto ampliou e diversificou as esferas públicas de mobilização do movimento, que passaram a combinar a participação no interior da organização (reuniões, assembleias e congressos) com a atuação nas instituições participativas (conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos, conferências setoriais, plano diretor urbano, plano plurianual, entre outras), além de fóruns temáticos de outras entidades e movimentos sociais.

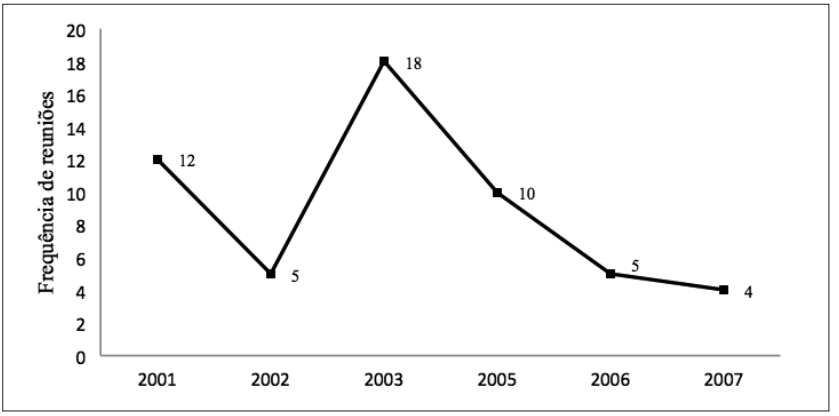
A percepção dos ativistas da Fams do acúmulo de novas atividades de participação, como representante nos conselhos gestores, delegado no orçamento participativo, participante em seminários, fóruns e palestras sobre políticas públicas, é evidência da emergência de novas formas de mobilização e engajamento social. Por outro lado, a conjugação de múltiplas atividades

nessas novas esferas tem levado à sobrecarga de muitos ativistas e à redução da frequência das reuniões no interior da organização do movimento. Em muitas situações, os ativistas concentram seu tempo nas instituições participativas, o que resulta do prejuízo da organização do movimento e na redução do tempo para participar de reuniões internas.

Nesse cenário de atuação do movimento em múltiplos espaços, o tempo para encontros internos foi impactado e a periodicidade das reuniões da diretoria e da assembleia foi reduzida no período posterior a 1990, comparando-se à dinâmica dos anos 1980. Na Fams, os encontros da diretoria variavam entre quinzenal e mensal, o que se alterou para mensal e bimestral nas duas últimas décadas; as assembleias ampliadas do colegiado que reúnem membros da diretoria e três delegados de cada associação de moradores também reduziram sua periodicidade de mensal e bimestral para trimestral e semestral. Particularmente na última década, a periodicidade dos encontros apresenta instabilidade, com momentos de pico e declínio: se considerado, em conjunto, os encontros da diretoria e os do colegiado, a frequência das assembleias alcança pico em 2003, com 18 reuniões no ano, seguido por 2001, com 12, e por 2005, com 10 encontros anuais; ao passo que, nos demais anos do período – 2002, 2006 e 2007 – essa proporção fica abaixo da média (Gráfico 2).

Gráfico 2

Reuniões da diretoria e do colegiado da Fams, no período de 2001-2007



Fonte: Fams, Livros de Atas do período. Elaboração própria.
Nota: Sem dados para o ano 2004.

Esta mudança na dinâmica de participação da organização do movimento – redução da periodicidade dos encontros internos – é significativa, e seus impactos se estendem ao planejamento, à execução das atividades e à tomada de decisão, sendo que os militantes percebem maior participação nessas ações no contexto de emergência do movimento, comparativamente ao cenário de inserção institucional posterior aos anos de 1990. A percepção de participação no planejamento das atividades apresenta recuo expressivo, com decréscimo do indicador *sempre* (50% para 21%) e acréscimo dos indicadores *quase sempre* (25% para 32%) e *raramente* (3% para 14%). A percepção de frequência da participação na execução das ações segue a mesma tendência, tendo regredido no indicador *sempre* (39% para 17%) e aumentado no *quase sempre* (39% para 50%) e no *raramente* para 10%. (Tabela 8). A percepção dos militantes do grau de participação nas principais decisões do movimento apresenta deslocamentos ao longo do tempo que reforçam esses resultados. Isso, pois, a crença de participação nas principais decisões é maior na década de fundação do movimento, comparativamente ao contexto de engajamento institucional, cujo indicador transita de 85% para 70%.

Tabela 8

Percepção da frequência da participação dos membros filiados a Fams no planejamento e na execução das atividades ao longo do tempo: anos 1980 e pós 1990[1]

Respostas[2]	Planejamento				Execução			
	1980s		Pós 1990s		1980s		Pós 1990s	
	Fr	%	Fr	%	Fr	%	Fr	%
Sempre	14	50,0	6	21,5	11	39,3	5	17,9
Quase sempre	7	25,0	9	32,1	11	39,3	14	50,0
Raramente	1	3,6	4	14,3	-	-	3	10,7
Não sei	6	21,4	9	32,1	6	21,4	6	21,4
Total de respondentes	28	100,0	28	100,0	28	100,0	28	100,0

Fonte: *Survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

Nota: [1]Os membros filiados participavam [participam] do planejamento das atividades da Fams? Os membros filiados participavam [participam] da execução das atividades previstas no planejamento da Fams? [2]Resposta simples à pergunta induzida.

De acordo com a percepção dos militantes, o acompanhamento e a assistência às associações de moradores filiadas a Fams permanecem estáveis ao longo do tempo. No entanto, notam que a assistência tem decrescido nas últimas décadas em dois aspectos: na orientação dos membros quanto a questões administrativas (90% para 64%) e na realização de cursos de formação política ou técnica (77% para 64%). Ao passo que o acompanhamento das associações nas eleições da diretoria continua constante (82%) e a atuação na solução de conflitos entre os membros filiados apresentou leve acréscimo (68% para 71%). (Tabela 9)

Tabela 9

Situações de acompanhamento ou assistência da Fams às associações de moradores filiadas, ao longo do tempo: anos 1980 e pós 1990[1]

Resposta[2]	1980s		Pós 1990s	
	Fr3	%4	Fr	%
Na orientação dos membros quanto a questões administrativas	20	90,9	18	64,3
Nas eleições de nova diretoria das associações filiadas	18	81,8	23	82,1
Na realização de cursos de formação política ou técnica	17	77,3	18	64,3
Na solução de conflitos entre membros filiados	15	68,2	20	71,4
Outra	2	9,1	2	7,1
Não sei	-	-	3	10,7
Total de respondentes	**22**	**-**	**28**	**-**

Fonte: *Survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

Nota: [1]Em quais momentos a Fams acompanhava [acompanha] os trabalhos ou dava [dá] assistência às associações filiadas? [2]Resposta múltipla à pergunta induzida. [3]Frequência de respostas dadas. O total de respostas é superior ao número de respondentes. [4]Percentual de respostas segundo o total de respondentes.

Essa análise das mudanças na dinâmica de mobilização da Fams, no contexto de engajamento nas instituições participativas, buscou enfatizar os processos de expansão do seu associativismo civil e de pluralização das suas esferas de participação, ao mesmo tempo que atentou para as dificuldades de conjugação de múltiplas atividades pelos membros, que compreendem a participação no interior da organização e nos arranjos participativos.

A sobrecarga de muitos militantes tem reduzido o tempo para as atividades internas do movimento, em privilégio da participação nas instâncias participativas de políticas públicas, gerando implicações sobre a percepção de participação dos membros no planejamento e na execução das atividades, como visto. Não obstante, algumas medidas de descentralização permaneceram na dinâmica interna do movimento, como a participação na eleição da diretoria, na discussão de temas polêmicos e nas principais decisões, além da realização de acompanhamento às associações de moradores, especialmente na assessoria das eleições nos bairros e na solução de conflitos internos. O congresso da Fams, corresponde à sua principal esfera de deliberação, mobilizando a diretoria, o colegiado e cinco delegados de cada associação de moradores na finalidade de eleger o novo quadro de diretores e renovar o seu programa de atuação, cujo contingente apresenta tendência ascendente e varia entre 400 e 600 militantes.[9] A participação nas instâncias de políticas públicas e a prática periódica de reuniões, assembleias e congressos qualificam o nível de mobilização dos membros na situação de inserção nas instituições do Estado.

Em suma, no contexto de engajamento em instituições participativas, por um lado, novas formas de mobilização ampliam as possibilidades de participação do movimento, como a expansão do associativismo civil e a pluralização das esferas públicas que pressupõe a participação dos militantes no processo decisório, e, por outro, as novas atividades institucionais sobrecarregam os atores em prejuízo de suas funções no interior da organização.

9. Com programação para dois dias de duração, a Fams realiza seus congressos com periodicidade definida desde 1986, a saber: 1º congresso (1986), 2º congresso (1988), 3º congresso (1990), 4º congresso (1992), 5º congresso (1995), 6º congresso (1997), 7º congresso (1999), 8º congresso (2001), 9º congresso (2003), 10º congresso (2005), 11º congresso (2007) e 12º congresso (2009). A partir desse último congresso, a sua periodicidade passou de bianual para trianual, extensivo ao mandato da diretoria.

4.2 Dimensão Relacional e Interações Cooperativas na Relação Sociedade-Estado

4.2.1 Mudanças na rede de relações do movimento popular ao longo do tempo

Nesta seção, analisa-se a rede de relações sociais da Fams no contexto de inserção institucional posterior a 1990, comparativamente ao período de sua fundação. Desse modo, introduz-se a dimensão relacional do movimento, elemento crucial na categoria padrão de ação coletiva deste livro. É preciso enfatizar, contudo, que a reconstrução da rede de relações pretérita do movimento e do contexto democrático se baseia em uma única pergunta do *survey*, ainda que os dados coletados, em geral, sejam convergentes com documentos de ambos os períodos.[10] Considera-se, particularmente, a rede de relações interorganizacionais da Fams, ou seja, os seus vínculos com instituições, organizações e movimentos sociais.

O movimento popular da Serra apresenta uma dinâmica relacional que comporta relações com uma rede múltipla de instituições do Estado e segmentos societários. Ao longo de sua trajetória, a Fams desenvolveu vínculos com instituições governamentais, religiosas e partidárias, sindicatos trabalhistas, movimentos sociais e entidades da sociedade civil. Esse repertório de vínculos sociais representa uma disposição do movimento em diferentes cenários político-institucionais, não obstante o contexto de inserção institucional e de desenvolvimento de ações em espaços públicos diversificados tenha produzido efeitos sobre a intensidade dos vínculos nessa rede de relações.

Comparativamente ao período de fundação, o contexto de engajamento institucional da Fams introduziu modificações em sua rede de relações. A mudança mais significativa é a ampliação das relações com órgãos do governo, as quais, no contexto posterior aos anos de 1990, foram identificadas por 93% dos militantes, que outrora não ultrapassavam 23%. O crescimento dessas conexões entre atores coletivos e órgãos governamentais construiu-

10. Pergunta do *survey*: Com quais entidades, movimentos sociais ou instituições a Fams manteve [mantém] relações? (resposta múltipla à pergunta induzida) Quais são? (resposta múltipla à pergunta aberta). Esta ressalva é extensiva aos demais estudos de casos deste livro.

se no cenário de abertura do sistema político, observado nas duas últimas décadas, de ampliação do acesso às instituições do Estado, sobretudo em nível municipal, e de criação de novas oportunidades de participação na vida política mediante esferas institucionalizadas de deliberação de políticas públicas. Ver Gráfico 3.

O repertório de relações desse movimento, além de adicionar de modo expressivo vínculos com instituições governamentais, mantém praticamente inalterada a tendência de relações com partidos políticos, constituída desde sua fundação na década de 1980 e assinalada por aproximadamente 85% dos militantes. Conforme analisado, os partidos políticos de esquerda, especialmente o Partido dos Trabalhadores, desempenharam papel de relevo na formação do movimento popular na Serra, estabelecendo alianças de apoio mútuo e influindo em sua formação organizacional e discursiva. Nessa década fundacional, o PT é identificado predominantemente (95% dos casos), seguido pelo PSB (67%) e pelo PDT, PCB e PC do B, em cerca de 20% das ocorrências. No contexto democrático de inserção institucional do movimento, o PT permanece entre os três partidos políticos mais citados pelos militantes, perdendo, no entanto, a hegemonia para o PDT e PSB. Essa nova dinâmica de relações com os partidos é abalizada pela aliança política estabelecida entre o PT e esses dois partidos, desde 1997, em torno de um executivo municipal do PDT.

A relação da Fams com movimentos sociais e entidades civis também permanece com os patamares elevados da rede pretérita, além de acréscimo de 62% para 75% (Gráfico 3). Na década de fundação do movimento, a articulação dessa rede de organizações sociais contribuiu significativamente para os "ciclos de protestos públicos" que mobilizaram grande contingente de indivíduos, organizações e instituições em torno de temáticas de políticas públicas, em especial, a saúde e o transporte coletivo. No contexto posterior a 1990, a despeito da ampliação dos vínculos com movimentos sociais, ocorreu uma inversão da predominância da relação com entidades que assumiram importância singular na articulação do movimento popular. Assim, a relação com organizações como o CDDH e as associações de moradores da Serra foi reduzida, enquanto se adensaram as relações com a Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo

(Famopes) e com a Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam), ao passo que os laços com a Associação de Mulheres Unidas da Serra (Amus) e com o movimento de moradia mantiveram as mesmas proporções. A redução dos vínculos da Fams com o CDDH e as associações de moradores pode, por um lado, dificultar as possibilidades de articulação da rede de movimentos na escala local e, por outro, gerar implicações para a capilaridade social e organicidade do movimento popular.[11]

Na dinâmica relacional da Fams, ao contrário deste quadro de ampliação da centralidade dos órgãos do Estado, de constância nos vínculos com partidos políticos e de aumento das conexões com movimentos e entidades sociais, os vínculos com grupos religiosos sofreu redução drástica, da proporção de 92% para 29%, após os anos 1990. Nos anos de 1980, a relação com instituições religiosas influiu na formação organizacional e discursiva do movimento popular, particularmente segmentos da Igreja Católica, como as CEBs e as pastorais da saúde, operária e dos jovens. No contexto democrático, o aumento da influência de grupos evangélicos colaborou para essa mudança na relação com segmentos religiosos, a despeito da preponderância da Igreja Católica no conjunto dessas relações sociais. Nessa conjuntura, outro grupo social que decresceu na rede de relações do movimento foi o sindicato, na proporção de 65% para 43% dos casos. Essa redução dos vínculos do movimento popular com a Igreja Católica e com os sindicatos trabalhistas correlaciona-se com mudanças internas aos próprios segmentos, verificadas por alguns estudos.[12]

Resta mencionar que, no caso da Fams, as categorias induzidas – órgãos do governo, grupos religiosos, sindicatos, partidos políticos, entidades ou movimentos sociais – contemplam o seu repertório de vínculos em ambos os contextos históricos, tendo a resposta "outras entidades ou instituições" sido estatisticamente residual.

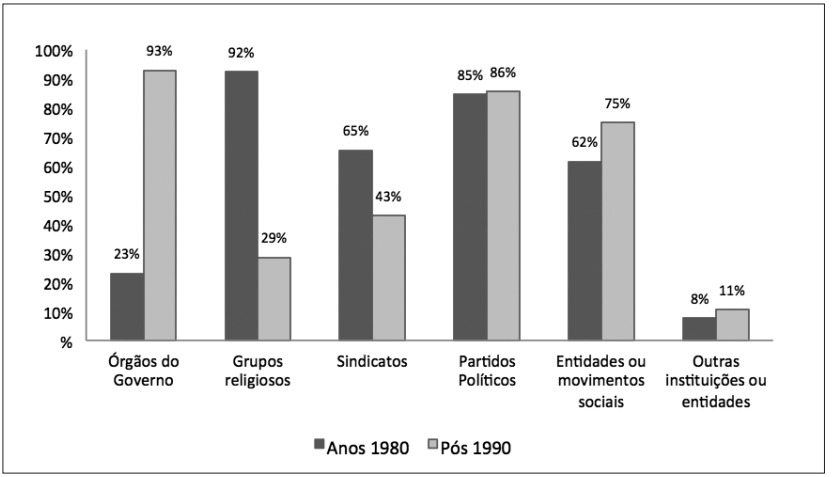
---

11. No contexto democrático, os registros de ação articulada entre a Fams e outros movimentos sociais do município, como o CDDH, foram significativamente reduzidos, com exceção de dois eventos que ocorreram nos anos 1990: (i) a campanha pela aprovação da Assembleia Municipal do Orçamento (AMO) e implantação do orçamento participativo, nos anos 1993 e 1994, e (ii) a campanha contra a taxa casada que obrigava a cobrança da taxa de lixo na conta de água da Cesan, em 1999.

12. Para uma análise das mudanças na Igreja Católica a partir da década de 1990, ver Doimo (2004). No caso das transformações no sindicalismo do Espírito Santo, ver Colbari (2003).

Gráfico 3

Rede de relações sociais da Fams no contexto fundacional e de engajamento institucional: anos 1980 e pós 1990



Fonte: *Survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

Nota: Com quais entidades, movimentos sociais ou instituições a Fams manteve [mantém] relações? Resposta múltipla **à** pergunta induzida. Percentual de respostas segundo o total de respondentes: N = 26 (1980), N = 28 (pós 1990).

No contexto pós-transição e de governos participativistas, o repertório de relações do movimento popular com órgãos governamentais se tornou mais abundante, as interações com partidos políticos mantiveram os níveis elevados da rede pretérita e os laços com movimentos e entidades civis se ampliaram, sobrepondo-se aos segmentos religiosos e sindicais, conforme demonstrou o Gráfico 3. Hipoteticamente, esta abrangência de vínculos com atores tanto institucionais quanto societários na rede de relações contribui para a ampliação da capacidade de influência do movimento na política institucional.

4.2.2 Interações cooperativas no discurso da relação sociedade-Estado

As transformações no PAC do movimento popular da Serra, ao longo de sua trajetória, ocorreram em um contexto histórico de ressignificação de suas concepções e discursos acerca da relação sociedade-Estado, ou seja, em

face de um processo de "interação dinâmica e mutuamente constitutiva de identidades, discursos e práticas" (ALVAREZ *et al.,* 2003, p. 543). A configuração política do município da Serra, a partir de meados dos anos 1990, contextualiza esse processo de ressignificação discursiva e de mudanças nas relações do movimento com o Estado e com as instituições políticas em geral, o que contrasta com a concepção pretérita que predominou no período de transição do regime autoritário da década de 1980. Nessa época de emergência do movimento, a relação com o governo é descrita pelos militantes da Fams 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 aos poderes constituídos eram motivadas pelo discurso de movimento autônomo e independente das instituições políticas e do Estado.

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 cederam espaço às categorias de cooperação, colaboração, parceria e diálogo, enquanto a noção de autonomia preservou um significado relacional, isto é, autonomia diante da relação com o Estado, ao invés de autonomia como distanciamento ou "não-relação". Nesse movimento, os militantes identificam as interações com o governo como de parceria, cooperação, proximidade e diálogo, conforme 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.[13]

O discurso de cooperação com a esfera estatal veio acompanhado de mudança significativa no repertório de relações do movimento, em que pese o aumento dos vínculos com instituições governamentais, como abordado anteriormente. Nesse contexto de inserção institucional, o movimento se engaja em interações cooperativas com o Estado, estabelecendo relações de colaboração e parceria na elaboração de políticas públicas e na implementação de programas do governo.[14]

As motivações para interações cooperativas na relação entre a sociedade civil e o 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, ambos vinculados à similaridade e coincidência entre os diferentes projetos políticos que subjazem às relações entre a sociedade civil e o Estado.[15] O movimento popular da Serra construiu vínculos orgânicos e ideológicos com partidos políticos de esquerda, particularmente o PT, em um processo de simbiose e constituição mútua conduzido por ativistas multifiliados ao movimento e ao partido, que foi extremamente influente na gênese de ambos. As relações de cunho ideológico e político-partidário entre o movimento e o partido conduziram ao apoio político da Fams às candidaturas do PT, nos pleitos eleitorais de 1982, 1988, 1992 e 1996, para o executivo local.[16]

Nos três primeiros processos eleitorais do período de transição democrática, o PT perdeu as eleições para políticos tradicionais do município que se

13. Depoimentos de militantes da Fams extraídos do *survey* da pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.
14. Evidências empíricas de relações cooperativas entre sociedade civil e Estado no contexto de inserção institucional foram também encontradas por Wampler (2007) e Baiocchi (2005).
15. Para a noção de projeto político e da importância da similaridade e coincidência entre os diferentes projetos políticos da sociedade civil e do Estado, ver Dagnino (2002).
16. Os candidatos do PT ao executivo municipal eram ativistas multifiliados ao partido e a Fams que atuaram ativamente na fundação do movimento e ocuparam posição de centralidade na sua direção, a saber: nas eleições de 1982, Salatiel Quiquita de Oliveira, nas eleições de 1988, Pedro Bussinger e de 1992, Brice Bragato. Essa última foi eleita vereadora no município da Serra nas eleições de 1988; dois anos depois eleita deputada estadual e reeleita para os mandatos 1994-1998 e 2002-2006, pelo PT; em 2010, concorreu ao governo do estado pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

revezavam no poder – José Maria Feu Rosa (ARENA/PDS depois PMDB) e João Baptista da Motta (PMDB depois PSDB). No pleito de 1996, o PT perdeu as eleições para o candidato do PDT Sérgio Vidigal, apoiado por coligação partidária que reuniu antigos aliados do Partido dos Trabalhadores, como o PPS (outrora PCB)[17] 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. O movimento popular, por sua vez, estendeu o apoio 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 governo que se seguiu ao processo eleitoral de 1996 guardou ainda um significado simbólico para os militantes da Fams, qual seja, o de finalização de uma era de autoritarismo, corrupção e clientelismo nos rumos da vida política local. Segundo uma ativista, esse 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. (Fams, 2009, p. 7, doc. 135)

Para o movimento, essa mudança representou a absorção de reivindicações históricas na agenda política, especialmente quanto à 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 em virtude da incompatibilidade entre os projetos políticos da sociedade civil e do Estado.

Essa percepção da correlação entre a ascensão do grupo político no poder local e a instituição da democracia participativa é o segundo ele-

17. 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. Em geral, ambos os partidos convergiam nos ideais de transformação da sociedade e de unificação das bandeiras de luta em nível municipal, mas polarizavam o debate no interior da Federação e produziam ora situações de consenso ora de conflito e disputa, sobretudo quanto a concepção de relação do movimento com o Estado.

mento motivador da cooperação na relação sociedade-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, contrariamente ao passado de enfrentamento e oposição. Nesse novo contexto, o movimento deixou de ser caracterizado como ator e âmbito para a confrontação dialética, e passou a se perceber como instância para o diálogo e a colaboração com aqueles com os quais se pode alcançar resultados efetivos para suas ações.

Conquanto as interações cooperativas na relação entre sociedade civil e Estado tenham sido consolidadas a partir da segunda metade da década de 1990, outras tentativas de proximidade e diálogo com o governo municipal foram ensaiadas, até mesmo no contexto de forte discurso de autonomia e oposição, motivadas pela possibilidade de implantação da gestão participativa de políticas públicas que ocupa papel singular na Fams desde sua fundação. Tais diálogos foram estabelecidos frente à perspectiva de um "novo estilo de gestão pública" do governo João Baptista da Motta, em duas conjunturas políticas, no mandato 1983-1988, pelo PMDB, e na gestão 1993-1996, pelo PSDB. Ainda que essas experiências tenham sido efêmeras e pouco se convertido em resultados concretos para o movimento, elas demonstram a predisposição da Fams em estabelecer interações cooperativas em contextos de acesso a instituições governamentais e de promessa do governo de reconhecimento da sua legitimidade como representante de grupos amplos da sociedade civil, motivo pelo qual serão expostas.

No contexto de transição do regime militar, a propensão da Fams a participar da primeira gestão Motta valeu-se de sua heterogeneidade interna, da existência de conflitos e disputas ideológicas na organização do movimento e da influência dos militantes do PCB em sua direção.[18] Essas divergências entre os ativistas multifiliados ao movimento e aos partidos políticos PT e PCB quanto à relação com o Estado foram, momentaneamente, suprimidas, conforme expressa sua expectativa diante do novo governo:

18. O PT da Serra participou das eleições de 1982 lançando candidatura própria para o executivo municipal, estadual e cargos no legislativo. Já o PCB apoiou o candidato do PMDB João Baptista da Motta. Vale lembrar certa afinidade do PCB com a ala do PMDB que acolheu seus militantes quando atuavam na clandestinidade.

> O povo Serrano participou do processo eleitoral em 1982 conduzindo ao Governo Municipal um Prefeito da Oposição, que naquele momento representava a esperança de mudança. Com o novo Governo, o povo acreditou em várias coisas; Na possibilidade de um novo estilo de Administração pública; De que as prioridades das ações do executivo Municipal estariam definidas de acordo com os interesses populares; De que as verbas seriam aplicadas nos setores básicos de saúde, educação, saneamento e valorização do funcionalismo Municipal; De que o orçamento público seria do conhecimento da população que, através das Associações de Moradores e da Federação das Associações iria discutir em que aplicá-lo e teria o controle sobre esta aplicação; etc. (Fams, 1986, doc. 24).

Esse governo foi eleito com o discurso de participação popular na gestão pública, o que convergia com o ideal do movimento de controle social das políticas públicas e do orçamento municipal. A crença nesse processo conduziu a eleição da chamada "chapa do consenso" para a coordenação geral da Fams (1983-1985), e monopolizou os seus trabalhos em torno da discussão, crítica e proposição ao programa de governo do prefeito Motta, conforme atesta o livro de atas de reuniões da época e muitos outros documentos. A ideia predominante era que as propostas para a municipalidade deveriam emergir da sociedade civil mediante um processo orgânico e autônomo de tomada de decisões em assembleias ampliadas e em seminários, capaz de conferir legitimidade às proposições encaminhadas ao poder público. Na época, assim se expressaram:

> Nós alcançamos uma grande vitória, que foi mudar o governo do estado e os candidatos do município. Só falta uma boa organização para conversar com a nova administração do município. Devemos fazer propostas para a nova administração. Temos que reorganizar os movimentos populares [após o ano eleitoral]. (...) Primeiro fazer um plano de trabalho para depois marcar reunião com o Prefeito. (...) Cada representante da associação de moradores deve discutir com suas bases para chegar ao Prefeito depois. Fazer pesquisa nos bairros para saber o que o povo precisa mais. Devemos fazer reunião com Motta antes dele tomar posse, para discutirmos seu programa.

E se indagavam:

> Quais os principais problemas da Serra? O que propomos para resolvê-los? Qual a ligação das associações de moradores com a Prefeitura? Que tipo de governo queremos? Como devem ser decididos os problemas do bairro? O que necessitamos a curto, médio e longo prazo? (Fams, 1982, doc. 9)

Os movimentos populares, articulados pela Fams, discutiram e elaboraram propostas de políticas públicas setoriais (transporte coletivo, saúde, educação, cultura e turismo) e de canais de participação social na gestão pública (Fams, 1983, doc. 9). Muito se debateu sobre a criação do conselho comunitário que estabeleceria a mediação entre as organizações societárias e o Estado, além do conselho de saúde, de educação e de transporte. Os ativistas expressavam constantemente o desconhecimento da maneira como se concretizaria a cogestão entre agentes do Estado e segmentos da sociedade civil e, nesse aspecto, era tema recorrente nas discussões a desconfiança e o receio da proximidade com o governo provocar o atrelamento do movimento e a perda de autonomia. No documento intitulado "Propostas da Fams para o Prefeito Motta", recomendam:

> O conselho municipal [comunitário] deverá ser formado por legítimos representantes dos bairros e escolhidos pela associação, que dentro do bairro deverá ser autônoma e por isto mesmo terá que sempre reunir com outros movimentos do mesmo bairro na tentativa de se tirar reivindicações consensuais que serão apresentadas ao conselho. Este deverá ainda ter espaço para participação de representantes de movimentos que sejam de nível municipal como: grupo de operários da Serra, por exemplo. Outro fator importante é que este conselho deverá ter autonomia, sendo, portanto, desatrelado da prefeitura. Nos bairros onde não existirem associações, estas deverão ser criadas com incentivo do conselho e da prefeitura e enquanto não se criarem tais associações, os representantes do conselho nestes bairros sairiam das comunidades de base local ou de outra legítima entidade representativa dos moradores. (Fams, 1983, doc. 9)

O desconhecimento acerca do formato institucional dos canais participativos e o discurso de resguardo da autonomia alimentaram debates e tensões. Para uns, o movimento deveria se qualificar para pressionar o poder público e não para realizar cogestão com o governo; para outros, a efetiva organização e participação garantiriam a combatividade e a autonomia do movimento nas esferas públicas de controle social. Esta conjuntura política aproximou governo e sociedade civil e gerou implicações sobre o discurso da relação com o Estado proferido no contexto autoritário, arrefecendo a postura de oposição e a visão de Estado como inimigo, não sem ressentimentos ou receio de cooptação e atrelamento.

Entretanto, essa relação de proximidade com o governo Motta foi transitória, pois o movimento recuou já no terceiro ano de sua administração, em 1985, quando avaliou que o governo não estava efetivamente interessado em promover uma política de participação popular.[19] Isso porque esse governo não priorizou a área social, não implementou projetos e propostas advindas dos debates populares, e nem reconheceu a legitimidade do movimento de bairro, ao contrário, estava "atuando até no sentido de desmobilizar os movimentos combativos, atraindo lideranças ou apoiando grupos nos bairros com o único objetivo de criar uma base de sustentação à sua política" (Fams, 1986, doc. 24). Essa avaliação negativa do comprometimento do governo produziu reposicionamentos no interior do movimento e reelaboração discursiva, a qual visava reeditar os princípios orientadores da ação coletiva de sua época fundacional, naturalmente, não desprovidos de reconfigurações e adaptações ao contexto de redemocratização.[20]

Neste quadro, a ideia de autonomia do sistema político foi reposta, mas ressignificada de modo a absorver as implicações desta interação com

19. Segundo Serpa (1990, p. 78), já em 1984 muitas lideranças dos bairros vão se definindo pelo PT e retomando antigas reivindicações. O prefeito Motta reage, com cooptação e incentivando o paralelismo. O PCB deixa o governo e passa a denunciar sua política.

20. Estes debates acerca da relação do movimento com o Estado e de sua participação na gestão pública foram sintetizados no I Congresso dos Movimentos Populares da Serra, organizado pela Fams, em janeiro de 1986. Nesse evento, a influência da matriz discursiva dos partidos políticos de esquerda, especialmente do PT, mostrou-se contundente, e muitas de suas teses foram repostas. A Igreja Católica apoiou o Congresso e participou com Dom Aldo Germa, Bispo de São Mateus-ES, que foi convidado para proferir palestra na abertura do evento. A presença da matriz discursiva da instituição religiosa no movimento popular também permaneceu presente, fortalecendo o ideário de autonomia do sistema político e de organização democrática das bases.

o Estado. A inflexão na noção de autonomia como ausência de relação com a institucionalidade política e o abrandamento do discurso de oposição sistemática foram motivados pelo reconhecimento da necessidade de relação com o governo no regime democrático, de modo a garantir a efetivação das políticas públicas e a participação popular. Nesse processo, a substituição da concepção de "autonomia como não relação" pela de "autonomia relativa", ou seja, autonomia diante da relação com o Estado, foi lançada, a qual seria garantida na medida em que os debates travados com o governo fossem balizados pela liberdade de posicionamento dos sujeitos sociais e pela correspondência de suas proposições ao consentimento das bases representadas. Em outras palavras, a autonomia assumia um significado relacional e seria garantida pela organicidade do movimento frente à massa social e pela intermediação de amplos debates no interior da organização societária que precedessem o contato com a esfera governamental.[21]

A segunda dinâmica de interação da Fams com o governo Motta foi estabelecida na gestão 1993-1996, diante de nova promessa velada de "gestão participativa".[22] Para o movimento, a conjuntura posterior a Constituição Federal de 1988 exigia ações mais democráticas e participativas da administração pública e, por isso, concentrou o seu plano de lutas na implementação do orçamento participativo. Em 1993, o movimento coordenou a mobilização dos moradores para levantamento de prioridades nos bairros e editou a primeira versão do orçamento participativo da Serra a partir de metodologia elaborada pela Fams em articulação com outras entidades societárias e alguns técnicos governamentais. No mesmo ano, a câmara municipal aprovou a Lei de Diretrizes Orçamentárias que garantiu a participação do movimento popular na discussão do orçamento municipal. Em 1994, o movimento aprovou na câmara de vereadores e o prefeito sancionou o principal instrumento

21. O discurso de autonomia como recusa da relação com o Estado é analiticamente infundado, na medida em que a autonomia se constrói na relação entre os atores e não na oposição ou anulação entre os mesmos. Para uma abordagem relacional da autonomia no contexto de inserção de organizações sociais nos espaços de participação, ver Domitila Cayres (2009).
22. À época, a Fams avaliou o governo Motta, assim como o próprio movimento: "Hoje, ainda travam-se lutas grandiosas com o Prefeito Motta, seus Vereadores e sua política de cooptação e atrelamento, seus projetos faraônicos que nada trazem de benefício para a população. O Movimento Popular, teve muitas vitórias e com certeza, hoje, está muito mais maduro e pronto para ser o indicador do caminho para uma sociedade mais justa e mais humana." (Fams/ CDDH/Idea, Jornal *Acorda Serra*, 1993, doc. 127).

de sustentação legal do orçamento participativo, denominado Assembleia Municipal do Orçamento (AMO), pela Lei nº 1788/94. A mobilização dos moradores, eleição de delegados, escolha das prioridades e deliberação acerca da proposta orçamentária ocorreram nos anos seguintes deste governo pela instituição dessa Assembleia Municipal do Orçamento.[23]

A execução dos investimentos orçamentários, contudo, foi sucessivamente ignorada pelo executivo local, que tendeu a não reconhecer aquele processo participativo e a deslegitimar as deliberações societárias. A despeito da organização popular e da articulação das entidades da sociedade civil pela Fams, o descomprometimento do governo com o orçamento participativo frustrou maiores êxitos e resultados dessa ação, resguardado o aprendizado político e pedagógico garantido pela participação em si. A ausência de coincidência e compatibilidade entre os projetos políticos da sociedade civil e do Estado incidiram negativamente sobre as possibilidades de efetivação das políticas deliberadas nos espaços participativos. Conforme avaliou a representante governamental:

> Naquela época possuíamos todos os requisitos para o êxito do Projeto em Serra. Possuíamos uma Lei Municipal que assegurava a discussão, possuíamos uma forte organização do movimento popular, entretanto, faltava um requisito essencial para a concretização do Projeto, a saber: a vontade política.[24]

Para os militantes da Fams, o orçamento participativo é uma conquista do movimento popular que foi precedida de lutas, avanços e recuos na negociação com a esfera governamental.[25] Os arranjos institucionais participativos representam, ainda, deslocamentos e reconfigurações no movimento

23. Para informações detalhadas sobre o desenho institucional do OP da Serra, ver Carlos (2007).

24. Relato da diretora do Departamento de Programação e Orçamento da prefeitura da Serra e membro da Comissão de Fiscalização da AMO, que participou diretamente das reuniões e assembleias do orçamento participativo no transcorrer do ano 1995 (Ana Saleti Miranda Teixeira, 2000).

25. Os esforços da Fams para implantação do orçamento participativo não se restringiram a essa gestão, mas remonta à primeira administração de Motta, em 1987, quando o movimento apresentou à câmara municipal um pré-projeto de lei que garantia a discussão popular no orçamento municipal; e ao governo que se seguiu, de José Maria Feu Rosa (1989-1992), em 1991, quando realizou a discussão do orçamento com mais de 30 associações de moradores, à revelia desse executivo local. Ver Carlos (2007).

popular que tendeu a transitar da perspectiva de confronto para a de diálogo e colaboração com o poder público.

Essa descrição das experiências de proximidade e interação do movimento popular com o governo Motta ilustra que a possibilidade de implementação de arranjos participativos na administração pública representa uma importante motivação ao estabelecimento de relações de diálogo e colaboração com o Estado desde meados dos anos 1980 . Estas interações com o Estado podem ter favorecido a propensão do movimento de interagir com as instituições governamentais no contexto pós-transição, bem como de qualificar esta relação nos termos da concepção relacional de autonomia.

É fundamental indagar acerca das implicações dessas relações de cooperação com a esfera governamental para o movimento, dando como explanadas estas possíveis motivações para o aprofundamento das interações colaborativas na relação entre sociedade civil e Estado, observado a partir da segunda metade da década de 1990 e caracterizado pela adesão da Fams às instituições participativas (conselhos gestores de políticas públicas, conferências setoriais de políticas, orçamento participativo e programas governamentais).

Na percepção dos ativistas da Fams, a construção de relações de parceria e colaboração com os governos do período posterior a 1990 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 representantes de grupos amplos da sociedade civil e conquistam acesso às instituições políticas. Para esses, a relação de parceria e cooperação com o governo é relevante ao atendimento das reivindicações do movimento, ao estabelecimento do diálogo e proposta, à representação e participação nas instituições participativas, à gestão de programas e convênios governamentais, e ao acesso às agências governamentais. Em outras palavras, relações colaborativas têm como consequência o atendimento de demandas históricas do movimento e a influência política deste na agenda pública.

Nesse contexto de engajamento institucional, por um lado, o estabelecimento de interações cooperativas na relação sociedade-Estado é necessário à influência política do movimento, através da qual os militantes obtêm adequado acesso ao ambiente institucional e aos agentes governamentais; por outro lado, a ampliação dessa influência depende da habilidade dos

atores coletivos de combinar relações de cooperação e de autonomia com o governo. Isso, pois, o exacerbamento da cooperação pode gerar o excesso de comprometimento e vínculos institucionais do movimento com o Estado, reduzindo sua capacidade de pressão e influência e favorecendo a dependência dos atores coletivos. Esse é o motivo pelo qual a cooperação na relação entre sociedade civil e Estado deve vir acompanhada por significativa autonomia política, de modo a configurar equilibradamente interações cooperativas autônomas.

Os militantes do movimento analisado são unânimes em reconhecer que relações colaborativas com o governo os expõem a riscos diversos que dificultam um comportamento crítico e autônomo. Assim, definem os riscos a que estão expostos no contexto de engajamento institucional: risco de atrelamento e cooptação, dependência e submissão, perda da autonomia, distanciamento da base social, impedimento de ações contrárias e críticas, perda da capacidade de discussão e proposição e de vinculação da imagem do movimento com a do governo. A consciência dos militantes de que relações de proximidade e cooperação com o Estado oferecem riscos de dependência e perda de autonomia é reforçada pela fragilidade na crença de autonomia dos atores societários.

Na Fams, a percepção de autonomia dos militantes na relação com o Estado é frágil, na medida em que há divergências entre os integrantes e 46% apontam categorias de dependência, submissão, atrelamento e cooptação para qualificar a relação de cooperação que estabelecem com a esfera governamental nesse contexto de inserção institucional. Ao passo que os demais depoentes (54%) nomeiam tais interações cooperativas a partir de categorias de colaboração e de êxito na ação do movimento: relação de parceria e cooperação, relação de proximidade e diálogo, de atendimento das reivindicações pelo governo, de reconhecimento e respeito do poder público, e de acesso a órgãos públicos e espaços institucionais.

O caráter extremamente heterogêneo do movimento popular da Serra e a ausência de preponderância significativa quanto à percepção de autonomia nas interações cooperativas com o Estado desnudam um movimento potencialmente em conflito interno, cuja condição pode provocar deslocamentos e reposicionamentos quanto à relação com a institucionalidade

política. Contudo, esse potencial para o conflito e a competição política na organização do movimento vem sendo contido, entre outros fatores, pela regra de "composição entre chapas" introduzida na última década, a qual estabelece a proporcionalidade na distribuição de cargos da diretoria segundo o número de votos obtidos no congresso pelas chapas concorrentes, o que tende a suprimir a oposição e a fortalecer a política de alianças internas mediadas, em geral, por acordos com partidos políticos da base aliada do governo. O crescimento da importância da Fams como movimento representativo dos interesses de amplos grupos da sociedade civil tornou-a arena de disputas por influência política de partidos de diferentes conotações ideológicas. Em decorrência da relevância política que assume um movimento social, a não formação de alianças pode gerar facciosismo entre os grupos participantes, o acirramento de disputas e o enfraquecimento da unidade necessária à implementação do programa de lutas gerais. Por outro lado, a formação de aliança puramente instrumental, ou seja, descolada de vínculos ou afinidades ideológicas, pode acarretar a descaracterização do movimento e abater severamente seu discurso de relação orgânica com as bases representadas. Renato Boschi, analisando as vantagens e deficiências do formato organizacional das estruturas federativas, explica:

> Se de um lado a estrutura federativa que envolve grande número de associações terá mais peso como porta-voz da população carente, com isso facilitando o encaminhamento das demandas, de outro ela pode caracterizar-se como uma arena de disputa e competição política que resultará em faccionalismo e enfraquecimento dos vínculos entre as lideranças e suas bases. (BOSCHI, 1987, p. 49-50).

No movimento popular da Serra, o forte vínculo com as agências governamentais e com os partidos políticos da base aliada do governo tem gerado comprometimento excessivo do movimento com a política governamental e obstado um posicionamento crítico e independente, ainda que os militantes considerem essas interações como vantajosas para o êxito de suas reivindicações. A fragilidade do sentimento de autonomia dos atores societários nas interações de cooperação com o Estado se correlaciona à formalização das estratégias de ação do movimento e à preponderância

das iniciativas institucionalizadas de ação. Diferente dos modelos híbridos de ação que combinam ações cooperativas e contestatórias na relação sociedade-Estado, a Fams reduziu significativamente suas ações disruptivas, sobretudo na última década, e privilegiou medidas formais de encaminhamento de seus clamores ao poder público, especialmente ofícios a órgãos do governo e audiências com autoridades políticas. Nesse padrão, a ação contestatória diante do Estado ocupa espaço minoritário, e as estratégias cooperativas para introdução do plano de lutas na agenda pública assumem proeminência, como estabelecer parcerias com o governo, ocupar cargos comissionados nas agências públicas e formar alianças com partidos políticos da base aliada governamental.

A estabilidade e previsibilidade das estratégias institucionalizadas de encaminhamento das demandas podem ser insuficientes à influência política do movimento sobre a esfera estatal. Ademais, a desconsideração das múltiplas arenas não institucionalizadas para a participação e expressão política do movimento, a exemplo dos fóruns de redes de movimentos sociais, pode restringir o seu modelo de ação às iniciativas formalizadas e institucionalizadas, as quais prescindem da articulação de outros atores e organizações societárias que potencialmente ampliam as possibilidades de interações autônomas com o Estado.

Em suma, as transformações no PAC do movimento popular são configuradas no bojo de processos de ressignificação da relação sociedade-Estado, a qual passou a caracterizar interações cooperativas com o governo. O nível de acesso do movimento às instituições governamentais, a realização de suas demandas e a influência política vinculam-se ao estabelecimento dessas interações cooperativas com a esfera governamental, as quais se estabelecem no plano político-ideológico e podem estender-se ao partidário-eleitoral.

Conclusão

Os efeitos no PAC da Fams, em decorrência de seu engajamento nas instituições participativas, não se restringem à dimensão organizacional, mas igualmente compreendem a dimensão relacional e a discursiva, que mudam ao longo do tempo.

A análise da trajetória organizacional da Fams demonstrou que a dinâmica de organização é uma preocupação do movimento desde sua gênese, associada ao alcance de suas reivindicações e clamores de direitos. No contexto posterior a 1990, essa estrutura organizacional passou por processos de complexificação, identificados pelo aumento da especialização de sua estrutura funcional, pela adequação dos órgãos à participação nas instituições de políticas públicas e ao gerenciamento de programas e convênios governamentais, e pelo predomínio do uso de estratégias de ação formalizadas, como ofícios e audiências com autoridades públicas, em prejuízo das atividades disruptivas e contestatórias. Nessa transformação organizacional, o objetivo do movimento foi acrescido de novas finalidades adaptadas ao cenário de engajamento nas agências estatais, como a elaboração e implementação de políticas públicas e projetos sociais. A dinâmica de mobilização no interior da organização do movimento sofreu mudanças ao longo do tempo, como a redução da frequência das reuniões e da percepção de atuação no planejamento e execução das atividades; por outro lado, soma-se o crescimento do associativismo civil e a pluralização de suas esferas de mobilização, com a emergência de modalidades de participação institucionalizada.

As mudanças na rede de relações interorganizacionais do movimento, no contexto pós-transição, diz respeito ao significativo incremento nos vínculos com instituições governamentais, à ampliação dos laços com movimentos ou entidades sociais e à manutenção de relações com partidos políticos; por outro lado, diz respeito à expressiva redução dos vínculos societários com grupos religiosos e sindicatos.

Os efeitos organizacionais e relacionais na Fams foram configurados no bojo das ressignificações da concepção da relação sociedade-Estado, num processo em que práticas políticas e discursos interagem dinamicamente e se coconstituem. Na reconfiguração destas relações entre sociedade civil e Estado, uma nova concepção referente à relação com o governo e às instituições políticas foi forjada, com a substituição da ênfase nas relações de confronto e autonomia para o discurso de colaboração e cooperação. Nesse novo cenário, o movimento percebe 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.

5

CDDH: Efeitos Organizacionais, Relacionais e Discursivos no Contexto de Engajamento Institucional

Neste capítulo, são analisadas as mudanças no padrão de ação coletiva do Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Serra (CDDH) em sua dimensão organizacional, relacional e discursiva, decorrentes dos efeitos de sua inserção em instituições participativas de políticas públicas, nas duas últimas décadas. O engajamento institucional do CDDH nas instituições participativas ocorre mediante a atuação nos conselhos municipais de políticas públicas, nas áreas de saúde, assistência social, segurança alimentar e gênero; no conselho estadual de direitos humanos e no conselho estadual de gestão de segurança pública; em comitês e comissões especiais de direitos humanos; assim como na gestão de convênios e programas governamentais, como o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas de Crimes (Provita), o Programa de Proteção à Criança e ao Adolescente Ameaçada de Morte (PPCAM) e o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH).

No contexto pós-transição, a institucionalização dos canais de mediação sociedade-Estado produziu implicações sobre o PAC do CDDH, gerando significativas mudanças no movimento ao longo da sua trajetória. A análise das transformações em sua estrutura organizacional considera seu processo de complexificação, no que tange a especialização da estrutura funcional e dos objetivos, a formalização das estratégias de ação e a dinâmica de mobilização no interior do movimento. A dimensão relacional do padrão de ação coletiva do CDDH diz respeito a sua rede de relações interorganizacional, isto é, a identificação de seus vínculos com instituições, organizações e movimentos sociais e a sua mudança ao longo do tempo. Finalmente, a

dimensão discursiva do movimento compreende a análise das mudanças nos seus discursos de autocompreensão acerca da relação sociedade-Estado. Nesse aspecto, interessa examinar a ressignificação discursiva dos atores coletivos no contexto de inserção nas instituições governamentais, no que tange a noção de autonomia e de relação cooperativa com o Estado.

Como no estudo da Fams, o exame dos efeitos no PAC do CDDH ocorre com base em pesquisa empírica desenvolvida, considerando a interpretação conjunta de fontes complementares de investigação, como a documental, a entrevista qualitativa e o *survey*.

5.1 Trajetória de Complexificação Organizacional

O objetivo desta seção é examinar a trajetória de formação organizacional do CDDH e os efeitos decorrentes do contexto de engajamento institucional. Analisa o seu processo de complexificação organizacional, identificado pelo aumento de sua especialização funcional, ampliação dos objetivos e formalização das estratégias de ação e, em complemento, as mudanças em sua dinâmica de mobilização interna.

5.1.1 Especializando a estrutura funcional

O movimento de direitos humanos da Serra investiu na sua estrutura organizacional desde sua gênese, processo esse intensificado pela formalização da Comissão de Direitos Humanos (CDH), criada em 1984, em Centro de Defesa de Direitos Humanos (CDDH), no ano de 1987, pela elaboração do estatuto social e pela eleição da diretoria e conselho fiscal. A dinâmica organizacional desse movimento absorveu medidas formais de organização da ação coletiva, como o registro de atas e a periodicidade definida das reuniões, assembleias e planejamentos anuais.[1] Contudo, essa formalização não era concebida como apego à burocracia ou mera obediência a regras, mas como parte da democratização interna do movimento e do alcance da legitimidade das decisões tomadas diante dos integrantes internos, dos demais movimentos em interação e do poder público em geral.

1. O CDDH realiza assembleia anual para elaboração do plano de ação do movimento, chamada Programação Anual de Atividades.

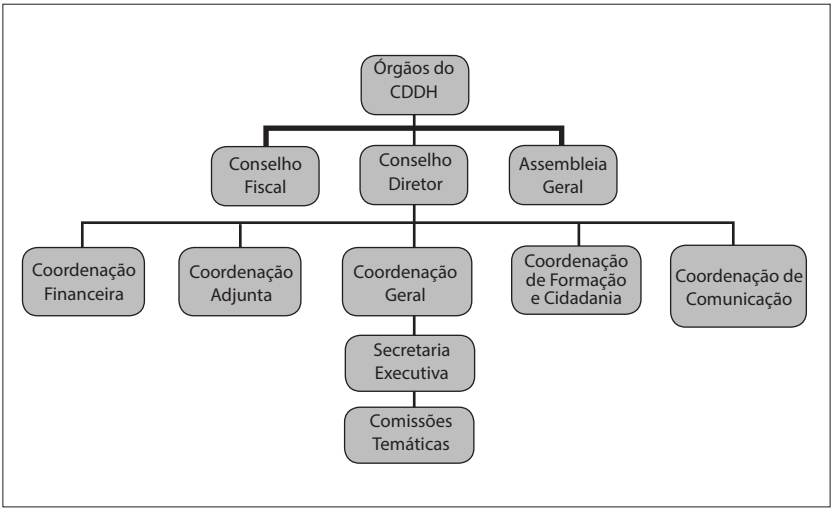
A estrutura funcional do movimento de direitos humanos fora constituída, em 1988, por três órgãos: diretoria executiva, conselho fiscal e assembleia geral. A diretoria era composta pelo presidente e vice-presidente, primeiro e segundo secretários, primeiro e segundo tesoureiros e comissões temáticas. Os membros da diretoria e do conselho fiscal eram eleitos, em chapa única – geralmente definida por consenso –, em assembleia geral para o mandato de 1 ano. A partir da gestão de 1990, o mandato de tais membros passou a ser bianual. O órgão máximo de deliberação era a assembleia geral, formada pela diretoria, conselho fiscal e todos os membros filiados e reunidos mensalmente.[2] Criadas com a finalidade de auxiliar os trabalhos da diretoria, as comissões temáticas ou grupos de trabalho constituíram um órgão temporário da estrutura funcional, motivadas pelo ideal de descentralização do planejamento e da execução das atividades, em geral, imprimido pela CEBs; sejam essas: comissão de formação, comissão contra violência, comissão de direito a moradia, comissão de alfabetização, comissão de comunicação e comissão de presos (CDDH, 1992, doc. 233). Na reformulação estatutária de 1993, algumas dessas comissões se tornaram permanentes e foram incorporadas à diretoria executiva como secretarias especiais, quais sejam, secretaria de formação, secretaria de comunicação, secretaria para assuntos de cidadania e violência.

Na trajetória de formação organizacional do CDDH, as mudanças mais expressivas ocorreram com a reformulaç**ão** estatutária de 2000, que alterou significativamente a sua estrutura funcional, incorporou novas fontes de autossustentação financeira e novos objetivos. Nessa mudança da estrutura funcional, a diretoria foi convertida em um conselho diretor composto por cinco coordenações: coordenação geral, coordenação adjunta, coordenação financeira, coordenação de formação e cidadania, coordenação de comunicação. Ao regime de coordenação somam-se os órgãos outrora existentes, como o conselho fiscal e a assembleia geral, e as comissões temáticas permanecem sendo criadas para atender a necessidades específicas

2. Em 1987, o CDDH era "composto por 15 membros, representando as CEBs do município, Pastoral Operária, Pastoral de Juventude do Meio Popular, estudantes da área de saúde, professores universitários, religiosos e militantes do movimento popular" (CDDH, 1987, doc. 229). Atualmente é composto por 30 membros, entre militantes e representantes de entidades de direitos humanos (CDDH, 2009, doc. 237).

e temporárias (ver Figura 5). A substituição da diretoria executiva por um conselho diretor mesclado em coordenações descentralizadas teve como propósito converter a tendência à centralização do regime de presidência. Por outro lado, essa mudança conduziu a maior especialização funcional dos organismos, na medida em que as coordenações assumiram funções especializadas e autônomas, ainda que suas atividades sejam integradas e interdependentes.

Figura 5
Estrutura funcional do CDDH: anos 2000



Fonte: CDDH, Estatuto Social, 2000. Elaboração própria.

A especialização organizacional do CDDH é caracterizada ainda pela profissionalização, ou seja, pela absorção de profissionais tanto voluntários quanto remunerados para suporte técnico aos trabalhos desenvolvidos. Não obstante a busca de assessores técnicos fosse objetivo perseguido pelo movimento desde a sua fundação, apenas a partir da década finda esse processo se aprofundou e o mesmo pode contar com serviços prestados por profissionais, como secretária executiva, advogados, administradores, contadores, assistentes sociais e psicólogos.[3] Dois impactos diretos da absorção

3. Na década de fundação do movimento, o mesmo contava com apenas dois profissionais remunerados nos assuntos de secretaria e na assessoria jurídica.

de profissionais na organização do movimento são observados. Primeiro, a comunicação com os militantes foi facilitada mediante o 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.

O suporte de profissionais remunerados e a aquisição de infraestrutura física, de equipamentos e materiais para realização dos trabalhos foi almejado pelo movimento desde sua formalização como Centro de Defesa de Direitos Humanos. Os projetos de autossustentação financeira se direcionavam a doações de organizações sociais e religiosas nacionais e internacionais[4], as contribuições dos militantes associados e as contribuições de cooperativas de trabalhadores[5]. Na última década, essas contribuições de organizações sociais e religiosas foram complementadas pelo suporte financeiro de órgãos do governo e empresas privadas, estabelecido a partir de novos mecanismos de autossustentação financeira do movimento, como convênios, termo de parceria e cooperação técnica, introduzidos no estatuto social de 2000 na finalidade de ampliar seus instrumentos legais de captação de recursos financeiros. A possibilidade de firmar Termo de Parceria com órgãos públicos ou privados foi oficializado, em 2000, através da qualificação do CDDH como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip)[6].

No ano de 2009, o CDDH contava com convênios com os governos federal e estadual, por intermédio da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) e da Secretaria Estadual de Justiça (Sejus), na execução do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH) e do Projeto de Comunicação e Divulgação dos Direitos Humanos. A Siderúrgica Arcelor Mittal Tubarão, antiga CST, era a única empresa privada que repassava re-

4. O CDDH recebe auxílio financeiro internacional da Paróquia *dell'Arancio de Lucca*, do Grupo *Campus de Pordenone* e do *Misereor*, tendo viabilizado, entre outras realizações, a construção da sede própria, inaugurada em 08/08/1992. No período anterior, o CDDH funcionava em sala cedida pela Paróquia São José do Operário, em Carapina.

5. Por volta de 2000, o CDDH incentivou e apoiou a criação das seguintes cooperativas de trabalhadores: Cooperativa de Profissionais de Confecções do Estado do ES (Super Coonfex), Associação de Catadores de Papelão e Material Reciclável (Recuper Lixo), Cooperativa de Fabricante de Bloco de Cimento (Coblofac) e Cooperativa Mista de Pesca do Estado do ES (Coopesca).

6. Lei 9.790/99 e Decreto Federal 3.100/99.

cursos ao CDDH para apoio institucional, e a Coordenadoria Ecumênica de Serviços (Cese) financiava alguns projetos, estudos e pesquisas da entidade. A Prefeitura Municipal da Serra possuía convênio para repasse **à Associação** de Catadores de Papelão e Material Reciclável (Recuper Lixo) e o Conselho Nacional da Criança e Adolescente (Conanda) mantém convênio com o CDDH para o Programa Psicossocial para Crianças e Adolescentes em Conflito com a Lei.[7] O CDDH participa, ainda, da gestão do programa governamental de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita) e do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM).

Nessa trajetória organizacional, a mudança nos objetivos gerais do movimento, introduzida na última década, não expressa alterações no seu intento fundacional, mas uma ampliação dos objetivos direcionada à inclusão de novos segmentos sociais e a incorporação de novas demandas e atividades na defesa dos direitos humanos. Mantidos em todas as reedições estatutárias, os objetivos fundacionais do CDDH são assim definidos:

> Atuar em defesa da vida, denunciando as situações de injustiça, lutando pela garantia dos direitos humanos (...); Incentivar a organização popular, dando apoio aos movimentos populares e suas entidades, promovendo articulação com estes (...); Criar instrumentos de formação e educação popular, que proporcionem a consciência crítica e despertem as pessoas para o engajamento na luta pela conquista e afirmação dos direitos humanos; Elaborar estudos, pesquisas, coleta e arquivo de informações (...) acerca dos diversos temas que digam respeito à defesa da vida e dos direitos da pessoa humana; Manter relações com toda e qualquer organização, seja no Brasil ou no exterior, que tenha como objetivo e prática a defesa dos direitos humanos; Estimular o surgimento de outros movimentos de defesa de direitos humanos (...). (CDDH, Estatuto Social, 1988, 1993, 2000, 2003 e 2010)

Aos quais foram acrescidos os seguintes propósitos:

---

7. Estes dados de convênios do CDDH foram compilados do Jornal da Fams, em matéria produzida pelo Centro de Defesa de Direitos Humanos em comemoração aos seus 25 anos (CDDH, 2009, doc. 237).

> Desenvolver ações que visem a proteção da família, a infância e a adolescência, ao idoso e portador de deficiência; Propor o funcionamento de programas e políticas públicas na área de justiça e segurança, educação, saúde e assistência social; Estimular a implementação, o desenvolvimento e assessorar o monitoramento de Programas Estaduais e Municipais de Direitos Humanos; Apoiar e assessorar a criação, implantação e o funcionamento de Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos Humanos; Subsidiar órgãos governamentais e não-governamentais na área dos Direitos Humanos; Contribuir, defender e promover a educação pública gratuita de qualidade, a cultura local e regional, o desenvolvimento humano e social das comunidades. (CDDH, Estatuto Social, 2000, 2003 e 2010)

Essa mudança nos objetivos do CDDH correlaciona-se, assim, a duas matérias. Primeiro, a ampliação de questões de defesa dos direitos humanos para incluir definições mais amplas de exclusão social e de inclusão de novos grupos sociais tradicionalmente excluídos, como os afrodescendentes, quilombolas e LGBT. Esse aspecto representa importante inflexão do CDDH em sua noção de direitos humanos, que passa a definir a "defesa da vida e da dignidade humana" sem distinção de nacionalidade, credo, cor, sexo, orientação sexual, idade, ideologia, raça e etnia. A assimilação das demandas dos novos grupos sociais à noção de direitos humanos, claramente incompatíveis com qualquer dogmatismo religioso, aponta a redução da influência de instituições religiosas na formação identitária do movimento, conforme tratado no capítulo 3.

Em segundo lugar, aos objetivos iniciais, **é** acrescido o desenvolvimento de novas atividades voltadas à elaboração e gestão de políticas públicas nas áreas de direitos humanos, 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, da assessoria aos conselhos de direitos humanos, da gestão de programas governamentais e do subsídio às agências do governo na área de direitos humanos. Essas novas atividades do movimento também se estendem **à** elaboração de estudos e relatórios, a exemplo do seu recente estudo acerca das violações aos direitos humanos dos quilombolas

do Norte do estado, decorrentes da expansão da monocultura de eucalipto pela Aracruz Celulose (Fibria). O estudo em questão foi executado em 2010, com a denominação "Estudo e Relatório de Impactos em Direitos Humanos de Grandes Projetos (EIDH/RIDH): o caso do monocultivo de eucalipto em larga escala no norte do Espírito Santo", tendo como proponente o MNDH, o apoio do PPDDH e o financiamento do Cese e Instituto Marista. Nessas novas modalidades, determinadas ações do movimento contam com o financiamento do Estado, de instituições religiosas ou de organizações da sociedade civil, ou ainda, com o financiamento conjunto desses diferentes segmentos, sobretudo em questões de defesa dos direitos humanos nas quais o ator coletivo demonstrar possuir conhecimento e legitimidade para o desenvolvimento das atividades relacionadas à questão.

Em suma, quanto **à**s mudanças nos objetivos do CDDH, por um lado, os objetivos fundacionais permanecem inalterados ao longo do tempo, identificados como princípios norteadores de sua atuação e voltados à defesa da vida e da dignidade humana. Por outro lado, novas finalidades são acrescidas a essas, dado a dinâmica histórica da sociedade que introduz novas violações aos direitos humanos, novos grupos sociais excluídos e novas demandas que são convertidos pelo movimento em novos objetivos de existência. Conforme resume a ativista:

> O objetivo principal que é justamente a defesa da vida, esse objetivo não mudou porque (...) é a defesa da vida em si. Mas foram surgindo de acordo com esse caminhar, de acordo com o andamento da própria sociedade, foram surgindo novos objetivos, porque a vida, ela é muito dinâmica e na dinâmica da vida também, na dinâmica da sociedade vão surgindo às vezes outras violações dos direitos da pessoa em si (...). Então, vão surgindo novos objetivos, vão surgindo novos caminhos, vão surgindo novas metas, dentro da defesa da vida.[8]

Esse processo de ampliação dos objetivos iniciais e de absorção de novos temas e problemas pelo movimento de direitos humanos não se confunde com a descaracterização do movimento em si. Ao contrário, os novos propósitos acrescidos aos objetivos fundacionais amplificam a sua atuação na defesa dos direitos humanos.

8. Depoimento de militante do CDDH concedido a Edimar Pereira das Neves (2006).

Os militantes do CDDH, também identificam continuidades e mudanças nas suas principais demandas ou áreas de trabalho, ao longo do tempo. Conforme demonstra a Tabela 10, a defesa de direitos humanos e o combate à violência permanecem na trajetória do movimento como políticas públicas fundamentais, ainda que seus indicadores tenham reduzido no contexto pós 1990, comparativamente à década de sua emergência. A temática da moradia, por outro lado, apresenta significativo decréscimo (21% para 4%), a qual outrora mobilizou os atores no cenário de crescimento urbano desordenado e de ocupação irregular de áreas na periferia da cidade.

A organização, articulação e fortalecimento do movimento também se destaca na percepção dos atores como uma de suas principais áreas de trabalho. A questão organizacional é desenvolvida pelo CDDH desde a sua gênese, cujo indicador ascendeu de 38% para 62% no contexto de inserção institucional nas agências governamentais (Tabela 10). A organização e consolidação interna do movimento é autopercebida como condição de realização de suas demandas, assim como necessidade crescente frente aos novos espaços de participação e às novas modalidades de interação com o Estado.

A mudança mais expressiva na área de trabalho desse movimento é a emergência da demanda por participação popular na gestão pública (42%), de acordo com a Tabela 10. No CDDH, a bandeira da participação social foi introduzida no contexto pós-transição e traduzida na sua atuação nas diversas instituições participativas de elaboração e implementação de políticas públicas e no gerenciamento de programas governamentais, constituindo atualmente uma de suas principais áreas de trabalho.

Tabela 10

Percepção das principais demandas ou áreas de trabalho do CDDH, ao longo do tempo: anos 1980 e pós 1990[1]

Respostas[2]	1980s		Pós 1990s	
	Fr[3]	%[4]	Fr	%
Defesa dos direitos humanos	20	83,3	18	75,0
Organização, articulação e fortalecimento do movimento	9	37,5	15	62,5
Segurança e combate à violência	7	29,2	7	29,2
Participação popular na gestão pública	-	-	10	41,7

Respostas[2]	1980s		Pós 1990s	
	Fr[3]	%[4]	Fr	%
Moradia	5	20,8	1	4,2
Infraestrutura urbana (água, luz, esgoto, pavimentação)	3	12,5	1	4,2
Educação	1	4,2	3	12,5
Outro	2	4,2	2	8,3
Não sei	8	33,3	1	4,1
Total de respondentes	24	-	24	-

Fonte: *Survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

Nota: [1]Quais foram [são] as três principais demandas ou áreas de trabalho do CDDH? [2]Resposta múltipla **à** pergunta aberta agregada. [3]Frequência de respostas dadas. O total de respostas é superior ao número de respondentes. [4]Percentual de respostas segundo o total de respondentes.

As novas oportunidades de participação na elaboração das políticas e no controle da ação governamental, que emergiram da criação dessas instituições participativas, inauguraram um cenário de engajamento dos movimentos sociais em instituições do Estado e de relação direta com agências governamentais. No município da Serra, essas esferas institucionalizadas de participação foram introduzidas a partir de 1997, pela coligação partidária PDT-PT-PSB, que seguiu por quatro mandatos consecutivos.[9] No âmbito do estado do Espírito Santo, a inserção do CDDH em canais participativos ocorreu a partir de 2000, mediante a efetivação do Conselho Estadual de Direitos Humanos (CEDH), criado desde 1997.[10]

O engajamento do CDDH nas instituições do Estado também ocorre através da participação em conselhos gestores, comitês e comissões especiais de direitos humanos e na gestão de programas governamentais. Em

9. No período de transição do regime autoritário e redemocratização, a Serra foi governada por políticos remanescentes das oligarquias rurais que se revezaram no poder de 1977 a 1996 – José Maria Miguel Feu Rosa (PDS-ARENA e depois PMDB) e João Baptista da Motta (PMDB e depois PSDB).

10. No período anterior, o Espírito Santo se escandalizava com denúncias de crime organizado no aparato do Estado, nos poderes executivo, legislativo e judiciário, corrupção e caos administrativo, ao longo dos governos Albuíno Azeredo (PDT, 1991-1994) Vitor Buaiz (PT, 1995-1998) e José Ignácio Ferreira (PSDB, 1999-2002).

nível municipal, o CDDH participa de oito conselhos de políticas e nas conferências setoriais, 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 no Comitê Estadual de Erradicação da Tortura, Tratamentos Cruéis e Degradantes (Cepet).[11]

Resumidamente, no contexto de institucionalização dos canais de mediação sociedade-Estado, a estrutura organizacional do movimento se complexificou, mediante a sua especialização, as novas formas de autossustentação financeira e objetivos, que ao incorporar novas feições e significados a distinguem daquele escopo organizacional da época de sua fundação.

5.1.2 Estratégias de ação contenciosa e formalização das estratégias de ação

No movimento de direitos humanos da Serra, uma pluralidade de formas de ação foi combinada ao longo do tempo desde estratégias contenciosas e disruptivas até ações formalizadas de encaminhamento das demandas, percorrendo conjunturas de transição do autoritarismo político e de restabelecimento das instituições democráticas. Mesmo que cada contexto histórico comporte sua forma predominante de ação, os ativistas direcionaram suas reivindicações e proposições ao poder público fazendo uso de canais múltiplos e complementares: abaixo-assinado, manifesto, manifestação pública, passeata, ato público, vigília, jejum, ofícios, ação judicial, reuniões com autoridades, apoio de partidos, políticos e lideranças, dentre outras.

As ações de protesto público e atos disruptivos da sociedade civil se notabilizaram no país do final da década de 1970 e 1980, em face da crise do regime autoritário e a partir da coordenação de ampla rede de sustentação formada por setores da igreja católica, ONGs e partidos de esquerda (DOIMO, 1995; LANDIM, 1995; SADER, 1988). Na década de 1980, essas

11. O CDDH ocupa a diretoria executiva do Comitê Estadual de Erradicação da Tortura, Tratamentos Cruéis e Degradantes, criado em 2004, como parte da Campanha Nacional Permanente Contra a Tortura, ligado ao Movimento Nacional de Direitos Humanos e à Secretaria Especial de Direitos Humanos e, no âmbito estadual, à Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social e à Secretaria de Justiça.

práticas de protesto público foram desenvolvidas pelo CDDH de modo corrente, como consta nas atas das reuniões, nos documentos e nas falas dos militantes. Especificamente, manifestações, passeatas e ocupação de área pública (87,5%), abaixo-assinados, manifesto e carta aberta à população (87,5%) e, ato público, vigília e jejum (79,2%) foram ações predominantemente utilizadas pelos atores no contexto de transição do regime político autoritário, conforme acentuam (Tabela 11). Assim, é inegável que o protesto público constituiu a estratégia privilegiada de encaminhamento das reivindicações e propostas ao poder público no contexto de emergência desse movimento e de não acesso às instituições políticas, embora o movimento o combinasse com atividades formais e previsíveis, como o encaminhamento de ofícios e cartas a órgãos públicos (75%) e a realização de reuniões e audiências com autoridades governamentais (67%). Ver, adiante, Tabela 11.

Não obstante as dificuldades de concretização das manifestações públicas (como tempo, divulgação e coordenação), o movimento de direitos humanos da Serra desenvolveu estratégias de mobilização coletiva que ilustraram um verdadeiro "ciclo de protesto público" (TARROW, 1997), ao longo do período de transição do autoritarismo e redemocratização. A estratégia de protesto público alcançou êxito em diferentes circunstâncias desse período e soava como mecanismo eficiente de visibilidade e de pressão frente ao não reconhecimento do poder público. O CDDH promoveu protestos, atos públicos e outras ações contenciosas em defesa do direito à moradia digna, aos direitos da pessoa humana e ao combate à violência policial e carcerária. Ademais, atuou na coordenação da ação contestatória de outros movimentos – populares e sindicais – em prol da melhoria das condições de vida e dos direitos dos trabalhadores a condições dignas de trabalho, de greve e de manifestação.

Articulado a sindicatos da CUT, a Pastoral Operária, a Pastoral da Juventude do Meio Popular (PJMP), a grupo de mulheres, a associações de moradores, ao movimento de moradia e a parlamentares do PT, o CDDH coordenou a ação contestatória dos trabalhadores da madeireira *Atlantic Veneer* em defesa dos direitos da pessoa humana. Esse evento ou campanha mobilizatória contra a madeireira é emblemático da estratégia de atuação do Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra e, por isso, será pormenorizado.

De acordo com o Relatório sobre Violação dos Direitos Humanos (CDDH, 1989, doc. 172), a *Atlantic Veneer* transgride as leis trabalhistas e os direitos do operário desde a sua instalação na década de 1970, sem que os operários reclamassem os seus direitos violados. As denúncias de violações, acidentes, mutilações e mortes no ambiente de trabalho tiveram início em 1987, constituindo um dos motivos da formalização da Comissão de Direitos Humanos em Centro de Defesa de Direitos Humanos. A insalubridade, a violência, os baixos salários, a remuneração diferenciada por gênero e o trabalho infantil também foram denunciados: dos 2.600 operários, 60% eram mulheres, crianças e adolescentes. As condições precárias das moradias dos trabalhadores, nos conjuntos habitacionais (Chico City e Chicópolis) construídos pela empresa, "lembra um campo de concentração; o olhar das pessoas é de medo, ninguém tolera perguntas (...), é melhor se calar do que perder o emprego e ficar sem teto para morar" (ibid.).

O ciclo de denúncias e protestos contra a violência no trabalho na *Atlantic Veneer*, entre os anos de 1987 a 1990, alcançou o auge no ano de 1989 e foi simbolicamente retratado pela participação de seus trabalhadores na greve geral de 14 e 15 de março do mesmo ano[12]. Sindicatos da CUT e CDDH, dentre outros, coordenaram a greve geral na Serra e a mobilização ocasionou piquetes, ocupação da BR 101 Norte (Carapina) e passeata até a *Atlantic Veneer*, seguida de ato público em frente a empresa. De acordo com o relato de ativistas do CDDH, após a manifestação na BR 101 Norte:

> Saímos em caminhada em direção a dita empresa [*Atlantic Veneer*]. (...) Chegando lá, a manifestação estava forte (...) iniciada por um grupo de grevistas, tentando conscientizar os operários da mesma que não entrassem para trabalhar. (...) O movimento em frente a*Atlantic* foi crescendo (...) e muitos que estavam dentro da fábrica queriam sair e aderir ao movimento, ao mesmo tempo eram impedidos pela empresa (...). O povo que tava fora resolveram quebrar o portão da frente. Todos

12. A greve geral de 14 e 15 de março de 1989 teve repercussão expressiva nos municípios da Grande Vitória: "Tumulto e tensão no primeiro dia de greve geral", *A Gazeta*, 15/03/1989; "Adesão de 70% para 130 mil", *A Tribuna*, 15/03/1989; dentre outras matérias de jornais. Para uma análise deste contexto de grandes mobilizações do movimento sindical, ver Colbari (2003).

> unidos. (...) [E] vários operários saíram e foram para o movimento (...). O movimento já pegava o pique, operários adultos e adolescentes gritavam por seus direitos, junto com várias entidades. (...) Os operários nesse momento faziam várias denúncias tais como mutilações de órgãos de seu corpo (...). Esses operários faziam essas denúncias no meio do povo. Tudo com a ajuda do carro de som do sindicato dos metalúrgicos. Todos queriam se manifestar. (CDDH, Relato da greve geral, 14 e 15/03/1989, doc. 230)

Os militantes do CDDH enfatizavam a capacidade de resistência e de manifestação do povo organizado, assim como a solidariedade, o apoio mútuo e a articulação entre entidades e grevistas de diversas categorias[13]. Nesse "trabalho de conscientizar os trabalhadores", a violência policial sofrida (espancamentos, prisões e repressão aos manifestantes)[14] foi ressaltada nos seus relatos:

> Vivemos momentos de terrorismo nesses dois dias [de greve] (...). A maioria dos membros do Centro de Defesa dos Direitos Humanos acompanharam de perto e viveram junto aos trabalhadores estes momentos de terrorismo. (...) [Na BR 101 Norte] iniciou os trabalhos nos piquetes, parando os ônibus que traziam operários em vários locais de entradas de empresas, com faixas e cartazes gritando por seus direitos. (...) chega a polícia (...) e inicia aí as agressões. (...) Continuamos nosso trabalho de conscientizar os trabalhadores, entrando dentro dos ônibus, explicando o direito à greve. O número de grevistas foi aumentando a cada momento, mas a polícia também aumentava (...). A política aumentava a repressão, usando cassetete, ameaçando os grevistas. (...) chega alguém gritando, que a política estava arrancando tudo, rasgando

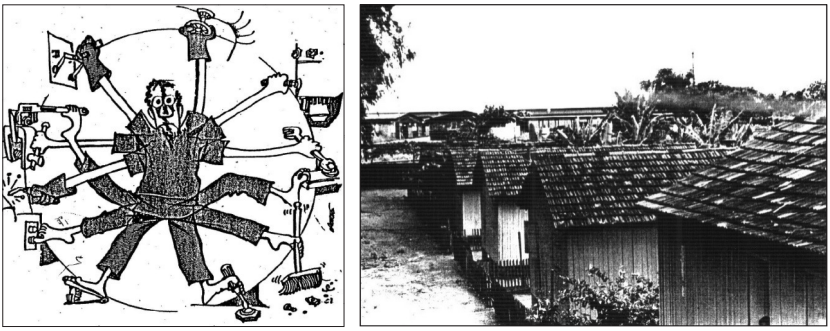
13. Sindicato dos Metalúrgicos, Sindicato Cal e Gesso, Sindicato da Construção Civil, CDDH, PJMP, Paróquia de Carapina, parlamentares do PT e associações de moradores, eram as principais entidades e grupos representados nesta greve geral, na Serra.
14. CUT-ES e CDDH-Serra publicaram nota conjunta no Jornal *A Gazeta*, em repúdio à violência policial na repressão às manifestações e exigiram do governo estadual a punição dos responsáveis pelos abusos e violação aos direitos humanos ("Max e Sarney: unidos reprimem trabalhador", *A Gazeta*, 16/03/1989).

> nossas faixas, prendendo e espancando novamente. Corremos, só via a coisa preta, o povo gritava, alguns sendo presos. (...) [Na *Atlantic Veneer*] Houve momento de violência (...) ouvimos vários tiros em direção ao povo, jogaram gás lacrimogêneo e espancaram muitas pessoas. (...) O resto do povo, que era mais de mil, foram expulsos de frente da fábrica. Muitas agressões. (CDDH, Relato da greve geral, 14 e 15/03/1989, doc. 230)

Nesse ano, as denúncias de novos acidentes, mutilações e morte na *Atlantic Veneer* se intensificaram, mas a tentativa de paralisação dos trabalhadores em 05 de junho de 1989 fracassou, diante de nova repressão policial: "nas moradias e na fábrica [o clima] ainda é de terror, o povo vive espiado, sem poder denunciar, com medo" (CDDH, 1989, doc. 172). No entanto, a fiscalização da empresa pela Delegacia Regional do Trabalho (DRT) foi ampliada e constatou, além da ausência de equipamentos de segurança, máquinas operando por operários não habilitados, alimentação inadequada e problemas de integridade física e psicológica dos trabalhadores. Em decorrência, alguns maquinários da empresa foram interditados pela DRT e a Câmara de Vereadores da Serra ameaçou abrir uma Comissão Especial de Inquérito (CPI) para apurar as denúncias de violação à legislação de segurança do trabalho.

A violência na madeireira foi tema do ato público em frente à empresa, no dia 06 de julho de 1989 – "Violência, Não" Manifestação Popular Contra a Violência. Nessa manifestação, organizada pela CUT e CDDH, compareceram cerca de 300 pessoas e o trabalho escravo foi denunciado como a prática da *Atlantic Venner*, que submete os trabalhadores a diversas formas de violência (Figura 6).

Figura 6
Trabalho escravo na *Atlantic Veneer*



"Para suprir suas necessidades básicas, o ser humano se submete a tudo. No trabalho, na moradia, no dia a dia. Boca calada, bolso furado, prole numerosa, o operário caminha em direção à fábrica. Lá, não só a sua força de trabalho é explorada, mas também o próprio corpo." (CUT e CDDH, 1989, doc. 170)[15]

Na percepção dos militantes do CDDH somente "a organização dos trabalhadores e a promoção de ações reivindicativas vigorosas, nos moldes que os operários fizeram [na greve geral], poderá dar fim a esta situação de exploração" [16]. Tal processo de conscientização dos trabalhadores acerca dos seus direitos de cidadãos e da sua capacidade de organização, articulação e mobilização estaria em curso e produziria transformações profundas na sociedade.

A estratégia de protesto público, enquanto mobilização de massa, era concebida pelos ativistas do CDDH como atividades eficientes na condução das reivindicações e propostas ao Estado e ao setor privado. Na percepção desses atores, as manifestações públicas eram relevantes para obter as reivindicações com êxito, dar visibilidade ao movimento, chamar a atenção das autoridades públicas, mostrar a força do movimento, mobilizar os participantes, ter apoio da imprensa e da opinião pública e para vocalizar os clamores do movimento. Nas campanhas mobilizatórias do movimento, as

15. A *Atlantic Veneer* pediu concordata em 1990 e iniciou um processo de demissões em grandes proporções. Os trabalhadores demitidos não tiveram seus direitos trabalhistas respeitados e foram despejados das moradias do conjunto habitacional Chicópolis da empresa (CDDH/Comissão do Direito à Moradia, 1990, doc. 176).
16. "Atlantic Veneer continua a mesma" (CDDH, Dossiê 1989, doc. 169).

manifestações, passeatas e atos públicos são complementados pela elaboração de relatórios, formalização de denúncias, ofícios e outros documentos que são conduzidos aos órgãos responsáveis (público ou privado) aos quais se dirige a ação. Nessas campanhas, a articulação do movimento com outras forças sociais tem se mostrado imprescindível à abrangência e aos resultados da ação coletiva.

Na trajetória desse movimento de direitos humanos, mudanças significativas ocorreram em suas estratégias de ação, sobretudo na 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 relativa das atividades de protesto público (*contention*) e, por outro, a expansão de ações formais (ofícios a órgãos públicos, com a proporção de 91%, audiências com autoridades, com 96%, e ação judicial ou projeto de lei de iniciativa popular, atingindo 78%), evidencia transformações nas estratégias de ação em direção a repertórios rotinizados e previsíveis que contrastam com o ciclo de mobilizações públicas dos anos de fundação desse movimento (Tabela 11). Em outras palavras, no contexto pós 1990 de institucionalização dos canais de mediação sociedade-Estado, o movimento reduziu suas iniciativas disruptivas e concentrou 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.

Tabela 11

Percepção das atividades utilizadas pelo CDDH no encaminhamento de reivindicações e propostas ao poder público, ao longo do tempo: anos 1980 e pós 1990[1]

Respostas[2]	1980s		Pós 1990s	
	Fr[3]	%[4]	Fr	%
Encaminhar ofícios e cartas a órgãos públicos	18	75,0	21	91,3
Encaminhar ação judicial ou projeto de lei de iniciativa popular	8	33,3	18	78,3
Realizar reuniões ou audiências com autoridades de órgãos públicos	16	66,7	22	95,7

Respostas[2]	1980s		Pós 1990s	
	Fr[3]	%[4]	Fr	%
Solicitar o apoio de políticos eleitos aliados	7	29,2	13	56,5
Solicitar o apoio de partidos políticos aliados	8	33,3	12	52,2
Solicitar o apoio de lideranças da entidade em cargos públicos	1	4,2	12	52,2
Fazer abaixo-assinado, manifesto ou carta aberta à população	21	87,5	15	65,2
Fazer manifestação pública, passeata e ocupação de área pública	21	87,5	12	52,2
Fazer ato público, vigília ou jejum	19	79,2	10	43,5
Não sei	2	8,3	-	-
Totalde respondentes	24	-	23	-

Fonte: *Survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.
Nota: [1]Quais atividades foram [são] utilizadas pelo CDDH para encaminhar suas reivindicações e propostas ao poder público? [2]Resposta múltipla à pergunta induzida. [3]Frequência de respostas dadas. O total de respostas é superior ao número de respondentes. [4]Percentual de respostas segundo o total de respondentes.

Os ativistas argumentam, nesse sentido, 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 às próprias demandas e são importantes no encaminhamento das reivindicações. Ademais, esse 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.

É importante ressaltar que, ao longo da trajetória do CDDH a articulação com políticos eleitos, partidos políticos e lideranças do movimento que ocupam cargos públicos cresceu de modo significativo, constituindo estratégia relevante no cenário político-institucional democrático de encaminhamento das demandas ao Estado. No contexto pós 1990, o apoio de políticos aliados ao movimento alcançou 56% das estratégias utilizadas, o de partidos políticos chegou a 52% e a solicitação de suporte a lideranças também a 52% (Tabela 11). No último caso, é notável o acréscimo observado na solicitação de apoio a lideranças do movimento que ocupam cargos públicos, tendo em vista o aumento significativo de ativistas nos governos,

sobretudo a partir dos anos 2000, em nível municipal, estadual e até mesmo federal. Na percepção dos militantes, a solicitação do apoio da elite política (ideologicamente alinhada ao movimento) é importante para o alcance dos resultados das ações, por estabelecer aliados no governo, facilitar o encaminhamento das reivindicações e o acesso aos órgãos públicos.

Não obstante a formalização das estratégias de ação seja traço predominante no padrão de ação do movimento de direitos humanos, no contexto pós 1990, variações expressivas em seu modelo de ação são irrefutáveis, no sentido de sua habilidade 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. Conforme demonstrado na Tabela 11, o CDDH preserva a estratégia de protesto público no contexto democrático de inserção institucional, combinando-a a medidas formais e previsíveis, mesmo que em menor proporção se comparado à década de sua fundação: abaixo-assinado, manifesto ou carta aberta à população atingiu 65%; manifestação pública, passeata e ocupação de área pública 52%; e ato público, vigília ou jejum 43%. Para os militantes, a permanência do uso dessas ações contenciosas pode garantir a pressão sobre o governo, a visibilidade do movimento e a vocalização de suas reivindicações.

No intuito de explicar o uso de estratégias contenciosas pelo movimento social no contexto de engajamento institucional, apresento dois eventos mobilizatórios de participação do CDDH, de repercussão significativa no cenário estadual e nacional, quais sejam, a Campanha contra a Impunidade e a Violência que resultou no Fórum Reage Espírito Santo e a Campanha contra a Violação dos Direitos Humanos no Sistema Prisional Capixaba que conduziu à articulação do movimento às organizações de direitos humanos internacionais.

A Campanha contra a Impunidade e a Violência no Espírito Santo foi responsável pelo lançamento da Campanha Nacional contra a Impunidade do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), em 1993. No estado, essa Campanha emergiu de ações articuladas do CDDH, do MNDH e de cerca de 40 entidades capixabas (movimentos sociais, de direitos humanos, sindicais, religiosas e partidárias), promotoras do Fórum em Defesa da Vida e

do Fórum das Entidades do Campo e da Cidade.[17] Esses Fóruns investigaram e produziram relatórios sobre a violência no território capixaba, no período de 1989 a 1991, e denunciaram homicídios insolúveis de lideranças sindicais rurais, partidárias, ambientalistas e de direitos humanos[18]; assim como foram denunciados o extermínio de crianças e adolescentes, o crime organizado e as ameaças sofridas por entidades e ativistas de direitos humanos. Nessa Campanha contra a Impunidade no ES, o CDDH, o MNDH e o Fórum das Entidades do Campo e da Cidade constituíram uma Comissão Processante que inquiriu sobre crimes de mando e estabeleceu as bases de sustentação do crime organizado: nas instituições do Estado (poderes executivo, legislativo e judiciário) e da sociedade (*Escuderie Detetive Lê Cocq*[19] e Esquadrão da Morte, União Democrática Ruralista-UDR e a máfia do jogo de bicho).[20] Essa ação resultou em dossiês e relatórios sobre a violência, a corrupção e a impunidade no estado e a realização de audiências com autoridades para denúncia e cobrança de providências.

Essa conjuntura resultou na mobilização da sociedade civil em passeatas, manifestações e atos públicos, tendo culminado na maior passeata contra a impunidade, o crime organizado e a violência no estado que mobilizou 8 mil pessoas na capital, em 1999[21]. Havia sido criado, no mesmo ano, o Fórum Permanente contra a Violência e a Impunidade – Fórum Reage Espírito

17. Entidades promotoras dos Fóruns: Centros de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH), de Vila Velha e de Cariacica, MNDH e Regional Leste I (ES/RJ), Igreja Católica e outras Igrejas do Conselho Nacional de Igrejas Cristãs (Conic), Pastorais da Igreja Católica, movimento de associações de moradores da Serra (Fams), de Vila Velha (CCVV) e de Cariacica (Famoc), Federação dos Movimentos Populares do ES (Famopes), Grupos de Mulheres da Serra e de Cariacica, institutos de educação popular (Cecopes e Inap), OAB-ES, CUT-ES e sindicatos filiados e partidos políticos (PT e PSB). (Fórum em Defesa da Vida, 1991, doc. 182)

18. Dentre os quais, Pe. Gabriel Maire, militante do CDDH da Serra, e o ambientalista Paulo Vinha, da Acapema.

19. A *Scuderie Le Cocq* foi criada oficialmente no estado do ES em 1984 e dissolvida judicialmente em 2004.

20. MNDH/CDDH/FÓRUM das Entidades do Campo e da Cidade, 1994, doc. 184.

21. "No ano passado participaram da caminhada 8 mil pessoas", *Jornal Século Diário*, 05/07/2000. http://www.seculodiario.com/arquivo/2000/mes_07/05/noticiario/05_07_03.htm. Acesso em 16/01/2012. No ano 2000, o Fórum Reage ES mobilizou 2 mil pessoas em passeata e ato público."."Dois mil participam da Caminhada pela Paz", *Jornal Século Diário*, 07/07/2000. http://www.seculodiario.com/arquivo/2000/mes_07/08/noticiario/07_07_04.htm . Acesso em 16/01/2012.

Santo – que cobrou a atuação mais contundente dos Ministérios Públicos Federal e Estadual, da Polícia Federal e da CPI do Narcotráfico.[22]

A articulação de setores da sociedade civil, de instituições religiosas e de partidos políticos para a criação do Fórum Reage Espírito Santo ocorreu na sede da OAB-ES, conforme deliberado por mais de 50 participantes que buscavam medidas contra o crime organizado e a sua penetração nas instituições públicas, entre eles: MNDH, do CDDH, do Conselho Estadual de Direitos Humanos (CEDH), parlamentares da Comissão de Direitos Humanos da Câmara Federal e da Assembleia Legislativa Estadual[23], Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Vitória, Pastoral do Menor, MST, CUT, Conic, Ufes e OAB.[24]

A elaboração de relatórios, audiências com autoridades públicas e manifestações coletivas constituíram estratégias de ação simultaneamente utilizadas pela Campanha contra a Impunidade e a Violência e o Fórum Reage Espírito Santo (ver Figuras 7, 8 e 9).

22. Em 2000, a CPI do Narcotráfico denunciou o deputado José Carlos Gratz (presidente da Assembleia Legislativa de 1996 a 2002), outro deputado e um desembargador por envolvimento com o crime organizado e a *Scuderie Le Cocq*.

23. Neste evento é destacada a participação de parlamentares do PT: Deputados Estaduais Cláudio Vereza (PT), Brice Bragato (PT, hoje PSOL) e Aloisio Krohling (PT) e a Deputada Federal Iriny Lopes (PT).

24. A respeito da participação das Igrejas no Fórum Reage Espírito Santo, o depoimento do religioso, militante do CDDH e conselheiro do CEDH, afirma que: "A Igreja Católica teve participação mais ativa através de pastorais e posicionamentos por ações próprias e junto com o Fórum. O arcebispo Dom Silvestre Scandian esteve presente e era defensor comprometido com a defesa das lutas de interesse do Fórum. O Conselho Nacional de Igrejas Cristãs (Conic) composto de sete Igrejas no estado onde participavam as Igrejas Católica, Metodista, Presbiteriana Unida e Evangélica de Confissão Luterana, teve uma atuação destacada nas ações do Fórum, participando de sua direção" (CEDH, 2011, p. 16-17, doc. 239.).

Figura 7

Campanha contra a Impunidade e a Violência: passeata e ato público, em 1999



Fonte: CEDH, Cartilha15 Anos em Revista, 2011, p. 9, doc. 239.

Figura 8

Campanha contra a Impunidade e a Violência: ato público, em 1999



Fonte: CEDH, Cartilha15 Anos em Revista, 2011, p. 15, doc. 239.

Figura 9

Campanha contra a Impunidade e a Violência: Fórum Reage Espírito Santo



Fonte: CEDH, Cartilha15 Anos em Revista, 2011, p. 20, doc. 239.

Em 2002, o Fórum Reage Espírito Santo deliberou pelo pedido de intervenção federal no estado, considerando, por um lado, os estudos e as denúncias que apontavam para a relação entre a violência, a impunidade e o crime organizado e a sua infiltração no aparato do Estado; por outro, a repressão da organização criminosa aos militantes do movimento, a parlamentares e o assassinato do advogado da OAB, Joaquim Marcelo Denadai. O pedido de intervenção no ES, embora aprovado no Ministério da Justiça, foi arquivado pelo Presidente da República, que designou a formação de uma Missão Especial Federal chamada Força Nacional de Combate ao Crime.[25] Em protesto ao arquivamento do pedido de intervenção, cerca de 1.800 professores, trabalhadores, estudantes e outros representantes de movimentos sociais realizaram manifestação pública na capital.[26] Por sua vez, a coordenação do Fórum ameaçou entrar com ação na Organização das Nações Unidas (ONU), pois a comprovação dos crimes fora acompanhada pela Anistia Internacional. Essa contestação reacendeu a participação ainda maior do movimento de direitos humanos no combate à corrupção e à impunidade, conforme enfatizam os militantes do CDDH:

> A partir de hoje vamos participar ativamente das atividades da sociedade civil organizada para viabilizar ações de combate a impunidade, a violência e a corrupção. Realizar seminário e debates com autoridades nacionais e internacionais com a finalidade de constituir um cronograma sistemático de atividades buscando alternativas de luta pela vida e dignidade da pessoa humana; a limpeza de órgãos públicos e o incentivo a participação dos cidadãos, elevando a autoestima do povo capixaba no resgate aos valores éticos e morais. A elaboração de material de reflexão sobre este assunto é necessário para que o movimento em favor da justiça cresça conscientemente. (...) Em dezembro, na Semana dos Direitos Humanos realizar atividades conjuntas na Grande Vitória, no II Festival Estadual de Direitos Humanos "A sociedade capixaba, assumindo seu papel." (CDDH, ata de reunião, 05/07/2002, doc. 148)

25. À época, o governador do estado era José Ignácio Ferreira, do PSDB, acusado de corrupção. Para o CDDH, esse governo fracassou no campo dos direitos humanos: "nunca teve tempo para receber entidades dos Direitos Humanos, nem o Fórum Reage Espírito Santo contra a Violência, nem vereadores de Cariacica ameaçados de morte por denunciarem os abusos do prefeito" (CDDH, Informativo, jul. 2000, doc. 222).
26. "Manifestação contra arquivamento de intervenção", *Século Diário*, 10/07/2002, http://www.seculodiario.com/arquivo/2002/mes_07/10/noticiario/10_07_ultimas09.htm . Acesso em 16/01/2012.

A Missão Especial denunciou, julgou e prendeu alguns representantes da organização criminosa e denunciou um esquema de venda de sentenças no Tribunal de Justiça do ES. No entanto, um dos membros dessa Missão, o Juiz Alexandre Martins de Castro Filho, foi assassinado em 2003 e muitos boicotes políticos impediram a continuidade das investigações (CEDH, 2011, doc. 239). Ativistas da coordenação do Fórum Reage Espírito Santo avaliam que, apesar do retrocesso e a estagnação no julgamento e prisão dos envolvidos no crime organizado, o Fórum "foi um movimento forte e particularmente decisivo para barrar ações de corrupção no âmbito do Estado", constituindo "um exemplo para o país inteiro porque comandou a reviravolta política sem contorno partidário".[27] O Fórum articulou as principais lideranças dos movimentos sociais, das Igrejas e de instituições partidárias no combate à violência, à impunidade e à corrupção, alcançando repercussão na sociedade e na mídia. Conforme expõe a ativista do CDDH, a articulação das forças políticas e sociais representativas da sociedade civil no estado constituiu estratégia essencial "para organizarem um Fórum que fosse capaz de aglutinar as mais diversas representações sociais e populares no enfrentamento direto a atuação do crime organizado"; [o qual] "teve papel fundamental em agregar forças políticas, envolvendo partidos e instituições nessa missão".[28]

No cenário municipal, o CDDH promoveu a Campanha Paz na Serra em ação articulada com organizações da sociedade civil como a Fams, instituições do Estado, segmentos empresariais e religiosos: "o Movimento Paz na Serra é resultado da mobilização dos diversos segmentos da sociedade na busca de soluções para o alto índice de violência".[29] Essa Campanha conduziu à elaboração do *Plano Estratégico de Segurança da Serra*, baseado no *Pacto*

27. Depoimento de um ativista dos direitos humanos, coordenador do Centro de Apoio aos Direitos Humanos (CADH) e conselheiro do CEDH; e depoimento do presidente da OAB-ES e conselheiro do CEDH; respectivamente (CEDH, 2011, p. 11 e 18, doc. 239).
28. Depoimento de uma ativista dos direitos humanos do CDDH, conselheira do MNDH e do CEDH (CEDH, 2011, p. 13, doc. 239).
29. A Campanha foi promovida no ano de 2002, com a participação das seguintes entidades: CDDH, Fams, Associação dos Empresários da Serra, Prefeitura Municipal da Serra, Câmara de Vereadores da Serra, SESP, Ministério Público, OAB, Polícia Militar, Polícia Civil, Agência de Desenvolvimento Serra 21, Associação de Pastores Evangélicos, Associação de Beach Soccer, Conselhos Tutelares, Diretores de Escolas Municipais, Área Pastoral e Pastoral do Menor (Movimento "Paz na Serra", jun. 2002, doc. 189).

da Paz, então firmado sob três eixos: a luta contra a impunidade; a redução dos índices de violência e ações preventivas nas áreas sociais que priorizem a criança, o adolescente e o jovem.

Por fim, segue a descrição da Campanha contra a Violação dos Direitos Humanos no Sistema Prisional Capixaba, evento mobilizatório de participação do CDDH da Serra inscrito no âmbito estadual e de repercussão internacional. Na segunda metade da década de 2000, o sistema prisional do Espírito Santo ficou conhecido nacionalmente como "as masmorras capixabas"[30], dado as denúncias de superlotação, esquartejamento, tortura, maus tratos, tratamentos cruéis e degradantes que ocorriam nas unidades prisionais e de internação dos adolescentes.

Denunciado por entidades dos direitos humanos por mais de uma década, as violações ocorridas nesse sistema carcerário compuseram um relatório contundente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), em 2006, que, após vistoria motivada por denúncia do CEDH, o comparou aos campos de concentração nazistas e sugeriu ao Mistério da Justiça a intervenção federal no Espírito Santo. O CNPCP enfatizou, ainda, a inadequação do uso de celas metálicas e contêineres como prisões – apelidadas de celas "microondas", pelo excessivo calor em seu interior –, implantadas pelo governo sob o argumento de aumento exponencial da população carcerária. Essa situação de violação aos direitos humanos se estendia à Unidade de Internação Sócioeducativa (Unis), visitada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), em 2004, após várias denúncias de tortura e morte de adolescentes na unidade pelo CDDH da Serra e a Pastoral do Menor da Arquidiocese de Vitória.[31]

Esse cenário "revelou a ausência de ação estatal no sistema prisional, que violava os direitos humanos, realidade marcada com estruturas físicas degradadas, superlotação, torturas, mortes e esquartejamentos, inclusi-

30. Em referência à coluna de Elio Gaspari publicada no Jornal *O Globo* e censurada no Jornal *A Tribuna*, em 07/03/2010. Disponível em http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2010/03/07/as-masmorras-de-hartung-aparecerao-na-onu-272212.asp. Acesso em 16/01/2011.

31. O sistema prisional foi inspecionado também pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) da Câmara de Deputados e pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), que confirmaram as violações relatadas.

ve em unidades de adolescentes", conforme avaliou o ativista[32]. Situação agravada pela proibição, pela Secretaria Estadual de Justiça, da visita de conselhos dos direitos humanos, centros de defesa dos direitos humanos e entidades religiosas nas unidades prisionais, no período de 2006 a 2010. Nessa época, o CDDH da Serra coordenava o Comitê Estadual Permanente pela Erradicação da Tortura, Tratamentos Cruéis e Degradantes (Cepet), as entidades e instituições representadas haviam assinado o "Pacto Estadual de Combate a Tortura"[33], e as denúncias de violações somente se intensificavam. O governador Paulo Hartung[34] foi acusado pelas organizações de direitos humanos de se recusar ao diálogo, de impedimento das vistorias e registro da violência no sistema prisional e de adotar uma política de encarceramento em massa responsável pelo aumento da superlotação e do déficit de vagas nos presídios: "como resposta à violência, o que presenciamos é a decisão governamental de atuar prioritariamente sobre as suas consequências e não sobre as causas; referimo-nos à política de encarceramento em massa", relata o militante e presidente do CEDH[35].

O movimento dos direitos humanos no estado coordenou ações articuladas em rede de entidades, organizações e instituições contra as violações no sistema prisional capixaba e, sem que os problemas fossem solucionados pelas autoridades, impetrou ação junto às cortes internacionais de direitos humanos. A Unidade de Internação Sócioeducativa (Unis) de Cariacica e a Delegacia de Polícia Judiciária (DPJ) de Vila Velha foram denunciadas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização de

32. Depoimento de militante de direitos humanos, presidente do CDDH da Serra, conselheiro do CEDH e do MNDH (CEDH, 2011, p. 26, doc. 239).
33. O Comitê Cepet, criado em 2004, coordenado pelo CDDH e pelas Secretarias Estaduais de Justiça (Sejus) e de Segurança Pública e Defesa Social (Sesp), representa 28 instituições e entidades de direitos humanos, se reúne mensalmente, realizou a Oficina Todos Contra a Tortura, seminários de formação e estudo da Lei Contra a Tortura e vários outros eventos, além de receber e acompanhar denúncias de torturas em unidades prisionais e de internação (CRUZ, 2011).
34. Governador do Espírito Santo por duas gestões, em 2003-2006 (PSB) e 2007-2010 (PMDB), e prefeito da cidade de Vitória em 1993-1996 (PSDB), além de deputado estadual, deputado federal e senador.
35. CEDH, 2011, p. 22, doc. 239. Sobre a política de encarceramento em massa do governo Paulo Hartung, ver também Ribeiro Júnior (2011).

Estados Americanos (OEA), em ação promovida pelo CDDH da Serra e a Justiça Global, em 2009. No ano seguinte, o sistema prisional capixaba e o Estado foram denunciados no Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), em Genebra, no dia 15 de março, em ação peticionada pelo CEDH, Conectas e Justiça Global, no mesmo momento em que o movimento realizava vigília e ato público em frente ao Palácio Anchieta, sede do governo do estado, mobilizando militantes de direitos humanos, intelectuais formadores de opinião, estudantes e religiosos.[36]

A promoção destas ações nos fóruns internacionais da OEA e da ONU, protagonizadas pela rede CDDH, CEDH, Justiça Global e Conectas, teve sustentação em outras organizações de direitos humanos que atuam no Espírito Santo, como a Pastoral do Menor da Igreja Católica, o Centro de Apoio aos Direitos Humanos (CADH), a Associação de Mães e Familiares de Vítimas de Violência (Amafavv) e a OAB. Para os militantes, a iniciativa de levar os casos de violações de direitos às instâncias internacionais é alternativa eficaz ao descaso e à inação do Estado, tendo se consubstanciado em importante mecanismo de pressão política.[37] Conforme expõem os ativistas, a repercussão internacional soa como eco daquelas vozes erguidas:

---

36. CEDH, 15 Anos em Revista, 2011, doc. 239. Ver também: "Governo Paulo Hartung viola direitos e expõe o País nas cortes internacionais", *Século Diário*, 08/03/2010. Disponível em http://www.seculodiario.com/exibir_not.asp?id=5234. Acesso em 18/01/2012. "ES: Governo trata organizações de DH como intrusos", *Justiça Global*, 08/02/2010. Disponível em http://global.org.br/programas/es-governo-trata-organizacoes-de-dh-como-intrusos. Acesso em 18/01/2012. "ONU trata hoje de problemas em presídios do Estado", *Gazeta on line*, 15/03/2010. Disponível em http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2010/03/612902-onu+trata+hoje+-de+problemas+em+presidios+do+estado.html. Acesso em 18/01/2012.

37. A OEA aplicou em 2011 *medidas provisórias* ao Estado brasileiro, especificamente ao governo capixaba, que determina a "garantia da vida e a integridade dos adolescentes privados de liberdade" da Unidade de Internação Sócioeducativa, em Cariacica, após descumprimento das *medidas cautelares* concedida em 2009. Em resposta, a Unis foi desativada no mesmo ano. Em 2010: os contêineres introduzidos nos presídios e centros de detenção da Serra e Cariacica foram desativados; a carceragem do DPJ de Vila Velha foi desativada; e a Casa de Custódia de Viana (Cascuvi) foi demolida. Novas unidades prisionais também foram construídas (CEDH, Relatório sobre Tortura, 2011, doc. 240). Ver também "Descaso do governo capixaba obriga OEA a impor medidas provisórias ao Brasil", *Século Diário*, 19/03/2011. Disponível em http://www.seculodiario.com/exibir_not.asp?id=9453. Acesso em 18/01/2012.

> Só começamos a ser ouvidos quando as organizações internacionais passaram a propor medidas de fora para dentro.
> Incitou as autoridades federais a agirem com rigor na exigência de soluções eficazes e imediatas, junto ao governo estadual, para as soluções das graves violações ocorrentes no sistema prisional.
> Foram de suma importância para monitorar e controlar as arbitrariedades das instituições públicas responsáveis pelo sistema de justiça.[38]

A articulação desse movimento dos direitos humanos em redes de entidades e organizações que agem em ações coordenadas habilitou atores societários locais a atuarem em outras escalas de intervenção, como a estadual, nacional e internacional e, potencialmente, ampliou os resultados alcançados. Ambas as campanhas desenvolvidas nesse contexto democrático – Contra a Impunidade e o Crime Organizado e Contra as Violações do Sistema Prisional – foram estruturadas com base na participação de redes de movimentos sociais. Particularmente, a articulação do CDDH em redes de movimentos foi estratégia utilizada com recorrência na década de sua fundação, a partir da qual sindicatos, igrejas e movimentos populares foram conectados em diversos eventos mobilizatórios. E esse papel articulador e coordenador de redes de movimentos, na conjuntura pretérita, pode ter ampliado a sua propensão a participar de ações coordenadas com outros grupos societários no contexto democrático e de inserção institucional.

Em ambas as campanhas, além da mobilização de ampla rede de movimentos, os atores buscaram fóruns alternativos de participação, caracterizados como espaços de debate da sociedade civil e desvinculados do Estado: a criação do Fórum em Defesa da Vida e do Fórum Reage Espírito Santo e o acesso ao Fórum Internacional da OEA e o da ONU. Os militantes dos direitos humanos definem os fóruns por eles constituídos como espaços políticos e não neutros, como esferas de deliberação e posicionamento crítico e, ainda, instâncias articuladoras da sociedade civil e independentes da representação do Estado. Assim, o fórum:

38. Depoimento de militantes dos direitos humanos, respectivamente: presidente do CDDH da Serra e conselheiro do CEDH e do MNDH (*Século Diário*, 19/03/2011); conselheiro do CEDH e coordenador do CADH (CEDH, 2011, p. 11, doc. 239) e diretor do Conectas (ibid,., p. 30).

> Deve assumir uma postura crítica contra a violência em defesa da vida, ocupando eventualmente o espaço institucional do Estado. Este [o Estado] não terá representação na coordenação do Fórum, nem participará como promotor de eventos. O Estado, representado pelos atores que o corporifica, através da esfera jurídica, política e econômica, será convocado a assumir responsabilidade que lhe sejam pertinentes. O Fórum deve ser uma entidade articuladora da sociedade civil organizada, obedecendo o critério do compromisso com a problemática da violência seja ele institucional ou simbólica. Esse critério de compromisso deve constituir-se no demarcador dos limites e possibilidades da participação. Deve ter um caráter pluralista, partidário (tomar posição), porém submetido ao critério de luta contra a violência em defesa da vida. (CDDH/Fórum Permanente contra a Violência em Defesa da Vida,1992, doc. 183)

Articulado em redes de movimentos e tendo como principal espaço de interação societária os fóruns alternativos aos espaços institucionalizados pelo Estado, o CDDH da Serra desenvolveu campanhas mobilizatórias, nas duas últimas décadas, que combinam ações formalizadas e institucionalizadas com ações contenciosas e de protesto público. Nessas campanhas, conforme demonstrado, os militantes e entidades organizaram manifestações públicas, como passeatas, caminhadas, atos públicos, vigílias, dentre outros, de modo a ampliar a pressão e a influência sobre a opinião pública e sobre as instituições do Estado (executivo, legislativo e judiciário). Ao passo que, a formalização das estratégias de ação e a consequente ampliação do uso de mecanismos formais e burocráticos (ofícios, registro de atas, relatos, relatórios, dossiês, estudos e coleta de evidências e audiências com autoridades públicas) constituíram recursos comprobatórios tanto da gravidade e urgência das questões clamadas pelos atores, quanto das iniciativas e reivindicações às autoridades para sanar o problema reclamado. Indagado sobre a importância dos encaminhamentos formais de demandas ao Estado, o militante do CDDH conclui:

> Olha, nós estamos tentando fazer as coisas assim hoje, muito mais... não diria organizadas, mas muito mais legal do que em outras épocas. Vou te dar o exemplo do caso de Aracruz[39] e de Genebra pra exemplificar isso. Só foi possível o que fizemos, fazer um relatório, só foi possível levar tudo a Genebra [na ONU] porque nós tomamos o cuidado de, ao longo dos anos, fazer tudo formalizado, tudo com ofício, tudo encaminhado às autoridades, comprovando que por aqui não foi possível porque, embora eles [os governos] tivessem sendo o tempo todo chamado a atenção, deixaram de fazer. Então dá um caráter formal, nos dá instrumentos para a interpelação judicial, inclusive de defesa. Nesse último período a gente tem apontado para a necessidade de levar para organismos internacionais, denúncias e encaminhamentos, [e] é preciso ter um caráter formal. (...) Nenhuma denúncia chega a ONU se não for comprovado que todos os meios internos foram vencidos. Toda aquela documentação construída aqui, longas datas, nós nunca imaginamos... (Militante do CDDH, entrevista em 18/08/2010)

Essa formalização do padrão de ação do CDDH é favorecida pela sua inserção nos órgãos do Estado, mediante a sua participação em conselhos gestores de políticas, em comitês e comissões institucionais e na gestão de programas governamentais. A participação nesses espaços institucionalizados e a correspondente reconfiguração das relações entre a sociedade civil e o Estado impactam as habilidades dos atores societários no sentido de um aprendizado institucional que os possibilita a impetrar ações em órgãos formalizados e de âmbitos nacional e internacional. Em outras palavras, o engajamento institucional do movimento incide sobre o seu aprendizado institucional, favorecendo o desenvolvimento de estratégias de ação afeitas aos segmentos formalizados e burocráticos do Estado. Esse processo de complexificação organizacional do movimento, de especialização funcional

39. O caso Aracruz, aqui mencionado, refere-se ao "Estudo e Relatório de Impactos em Direitos Humanos de Grandes Projetos (EIDH/RIDH): o caso do monocultivo de eucalipto em larga escala no Norte do Espírito Santo", executado pelo CDDH, em 2010. Esse relatório é dedicado ao diagnóstico da violação de direitos humanos dos quilombolas no Norte do estado, dada pela expansão do cultivo de eucalipto pela Aracruz Celulose. O mesmo denuncia 40 anos de violações aos quilombolas e direciona as acusações ao governo federal, estadual e a empresa. (doc. 241)

e de formalização das estratégias de ação, contudo, não se converteu na sua desmobilização e oligarquização, dado os incentivos aos protestos públicos e aos novos arranjos institucionais que promovem a participação dos militantes. Esse último aspecto será demonstrado na próxima seção.

5.1.3 A dinâmica de mobilização no interior da organização do movimento

Nessa seção, analisa-se os impactos do engajamento do CDDH em instituições participativas sobre a sua dinâmica de mobilização no interior da organização, a qual aponta continuidades e mudanças no seu PAC.

No contexto pós-transição, a emergência de novas modalidades de mobilização contribuiu para o revigoramento da atividade associativa e a pluralização das esferas de participação. Conforme demonstrado na seção anterior, o CDDH articulou manifestações públicas e iniciativas disruptivas, nas duas últimas décadas, através de campanhas mobilizatórias de ampla repercussão que contribuíram para a manutenção de importantes níveis de participação. Além disso, os militantes percebem por si mesmos a ocorrência de atividades contenciosas como abaixo-assinado, manifestos e carta aberta (65%), manifestação pública, passeata e ocupação de área pública (52%) e ato público, vigília ou jejum (43%), nesse período posterior a 1990 de inserção institucional, de acordo com o apontado na Tabela 11. Ainda que, comparativamente à década de fundação do movimento, essas atividades contenciosas tenham sido mais frequentes e predominantes em suas estratégias de ação, o declínio verificado é relativo e indicadores significativos de mobilização disruptiva foram mantidos ao longo do tempo.

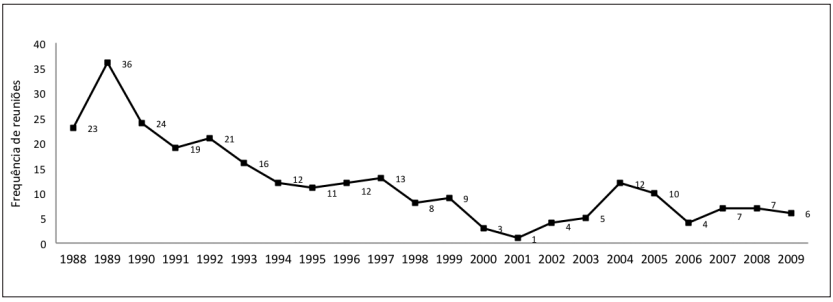
Esse contexto de engajamento institucional também ampliou e diversificou as esferas públicas de mobilização do movimento, o qual passou a combinar a participação em conselhos gestores, conferências públicas, comitês e programas governamentais com a atuação no interior de sua própria organização (reuniões e assembleias), além da participação em seminários e encontros do MNDH e nos fóruns de redes de movimentos. Em outras palavras, novas oportunidades de atuação no desenho das políticas, que ascenderam desses arranjos institucionais inovadores, possibilitam a par-

ticipação de coletividades nesse contexto democrático de engajamento em instituições governamentais. A percepção dos ativistas do CDDH de que ocorre acúmulo de novas atividades de participação, nas quais pode atuar como representante do movimento, constitui evidência da emergência de novas modalidades de participação e engajamento social.

No entanto, a conjugação de múltiplas atividades nessas novas esferas tem levado à sobrecarga de muitos ativistas e à redução de sua frequência nas reuniões internas da organização do movimento. Isso significa que o tempo para a realização de encontros internos foi impactado e a periodicidade das reuniões da diretoria e da assembleia geral foi reduzido, se comparado à dinâmica dos anos 1980. De acordo com o Gráfico 4, um decréscimo significativo é verificado na frequência das reuniões do CDDH a partir de 1993, seguido de período de estabilização e alguns picos.

Gráfico 4

Reuniões e assembleias do CDDH no período de 1988 a 2009



Fonte: CDDH, Livros de Atas do período. Elaboração própria.

Na década de fundação do CDDH, a periodicidade dos encontros dos ativistas foi quinzenal e atingiu pico em 1989, no contexto de atuação articulada a outros movimentos e sindicatos no apoio às greves de trabalhadores. Na segunda metade da década de 1990, essa periodicidade passou a ser mensal. E, na década de 2000, a frequência foi mais reduzida, ainda que picos nos anos 2004 e 2005 demonstrassem aumento da mobilização, em que pese o contexto da campanha contra as violações no sistema prisional capixaba e as denúncias à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA. (Gráfico 4)

Essa redução das assembleias e reuniões internas do CDDH impactou a percepção dos militantes acerca da sua participação no planejamento, na execução das atividades e na tomada de decisões em geral, comparativamente ao cenário de emergência do movimento. A percepção de participação no planejamento e na execução das atividades apresenta inversão expressiva nos indicadores *sempre* e *quase sempre*. Isto é, se comparado às décadas de 1980 e pós 1990, a percepção de frequência da participação no planejamento decresce no indicador *sempre* (75% para 29%) e acresce no *quase sempre* (12% para 54%); tendo a crença de atuação na execução das atividades também regredido no indicador *sempre* (54% para 20%) e aumentado no *quase sempre* (29% para 54%) – ver Tabela 12. A percepção dos militantes do grau de participação nas principais decisões apresenta deslocamento ao longo do tempo, reforçando esses resultados. Isso, pois, a crença de participação nas principais decisões é maior na década de fundação (87%), comparativamente ao contexto de engajamento institucional, cujo indicador cai para 50%, e 41% entendem que participam só de algumas decisões.

Tabela 12

Percepção da frequência da participação dos membros do CDDH no planejamento e na execução das atividades, ao longo do tempo: anos 1980 e pós 1990[1]

Respostas[2]	Planejamento				Execução			
	1980s		Pós 1990s		1980s		Pós 1990s	
	Fr	%	Fr	%	Fr	%	Fr	%
Sempre	18	75,0	7	29,1	13	54,2	5	20,8
Quase sempre	3	12,5	13	54,2	7	29,1	13	54,2
Raramente	1	4,2	1	4,2	-	-	1	4,2
Não sei	2	8,3	3	12,5	4	16,7	5	20,8
Total de respondentes	**24**	**100,0**	**24**	**100,0**	**24**	**100,0**	**24**	**100,0**

Fonte: *Survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

Nota: [1]Os membros filiados participavam [participam] do planejamento das atividades da Fams? Os membros filiados participavam [participam] da execução das atividades previstas no planejamento da Fams? [2]Resposta simples à pergunta induzida.

Essa análise das continuidades e mudanças na dinâmica de participação do CDDH no contexto de engajamento nas instituições do Estado, por um lado, aponta para processos de pluralização das esferas de ação e deliberação que potencializam as oportunidades de mobilização do movimento, assim como identifica o uso de atividades contenciosas e de protesto público de modo combinado a mecanismos formais e rotinizados. Por outro lado, atenta para a redução da frequência da participação no interior da organização do movimento e para a sobrecarga dos atores com as novas instâncias participativas, cuja expansão pode conduzir à centralização das decisões num número limitado de lideranças. As medidas de descentralização e de participação permanecidas em sua organização, contudo, nos impedem de interpretar esse movimento social como desmobilizado ou inativo. Ao contrário, o engajamento em instituições participativas e a atuação em campanhas mobilizatórias de redes de movimentos possibilitam a conjugação de elementos, supostamente contraditórios, na dinâmica do movimento – complexidade organizacional e mobilização –, na medida em que produz incentivos para a pluralização das esferas de deliberação que pressupõem a participação dos militantes no processo decisório.

5.2 Dimensão Relacional e Discursiva na Relação Sociedade-Estado

5.2.1 Transformações na rede de relações sociais do movimento de direitos humanos

A dimensão relacional do padrão de ação coletiva do CDDH no contexto de engajamento institucional posterior a 1990 é analisada nessa seção, comparativamente à década de 1980, no que tange a sua rede de relações interorganizacionais, isto é, seus vínculos com instituições, organizações e movimentos sociais.

A rede de relações do Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra apresenta um repertório de relações com as instituições do Estado e as organizações societárias ao longo de sua trajetória, compreendendo vínculos com instituições religiosas, partidárias e governamentais, por um lado, e conexões com sindicatos trabalhistas, movimentos sociais e entidades da sociedade

civil, por outro. Não obstante os vínculos com esses segmentos institucionais e sociais representem uma disposição do movimento em diferentes cenários político-institucionais, transformações em sua dinâmica relacional foram introduzidas no contexto de engajamento institucional pós 1990.

A mudança mais significativa é a ampliação dos vínculos sociais com órgãos governamentais, identificados por 91% dos ativistas no contexto de inserção nas instituições do Estado, comparativamente ao período de fundação do movimento, cuja proporção não ultrapassa 21% (Gráfico 5). No contexto das últimas décadas, a abertura do sistema político e o acesso às instituições governamentais e, especialmente, o engajamento do movimento em instituições participativas e o gerenciamento de programas do governo, ampliaram as oportunidades de participação e de interação com a esfera estatal na elaboração e implementação de políticas públicas.

Esse movimento social, além de incorporar significativamente os vínculos com órgãos do governo, mantém a tendência de relações com partidos políticos verificada no seu contexto fundacional, ainda que em decréscimo de 96% para 73%, conforme demonstra o Gráfico 5. Os partidos políticos de esquerda, particularmente o Partido dos Trabalhadores, constituíram relevante rede de apoio e articulação do CDDH, tendo sido influente na formação organizacional e identitária do movimento. Na década de sua emergência, os vínculos com o PT é assinalada por 100% dos militantes, seguida pelo PSB e PC do B, com 26% e 13% das ocorrências, respectivamente. No contexto de inserção institucional, o PT permanece preponderante segundo 94% dos ativistas, seguido pelo PSB (38%) e pelo PSOL (25%). Nessa nova dinâmica de relações com os partidos políticos, vale ressaltar que o PT e o PSB constituem aliança política de sustentação do executivo municipal desde meados dos anos 1990 e que o PSOL absorveu antigos militantes do PT.

Essa tendência de centralidade das instituições do Estado na rede de relações do CDDH é complementada pelo fato singular de permanência nos vínculos com segmentos religiosos, haja vista a disposição desses últimos em reduzir as conexões com os movimentos sociais. Na década de 1980, a Igreja Católica influiu sobremaneira na gênese organizacional e identitária do CDDH, constituindo sua principal rede de apoio e sustentação, conforme identificada pela totalidade dos ativistas, assim como o foram os partidos

políticos de esquerda. Particularmente, segmentos da Igreja Católica, como as CEBs, a Pastoral Operária, Pastoral da Juventude para o Meio Popular, Comissão de Justiça e Paz (CJP), além dos Missionários Cambonianos, da Igreja Luterana, da Igreja Metodista e Presbiteriana, entre outros grupos religiosos, são identificados pelos atores. No contexto democrático pós 1990, essa relação do movimento com grupos religiosos permanece com os índices elevados da rede pretérita, sendo reconhecida por 91% dos militantes (Gráfico 5). Nesse segmento, a influência da Igreja Católica continua predominante, ainda que reduzido drasticamente a presença das CEBs e ampliado a presença de grupos evangélicos; apresenta, ainda, ampliação dos vínculos com a Pastoral do Menor e religiões afrodescendentes, como o Candomblé.

A relação do CDDH com movimentos sociais e entidades civis também representa expressividade na sua rede de relações, além de acréscimo de 88% para 100% no contexto de engajamento institucional (Gráfico 5). Na década de fundação do movimento, a relação com redes de movimentos sociais foi responsável pela sua atuação em eventos de protesto público, que mobilizaram grande contingente de manifestantes, organizações e instituições em prol da defesa dos direitos humanos em geral. Nesse contexto, a rede de relações com movimentos sociais era constituída, sobretudo, por organizações societárias locais, como a Fams, Amus ou grupo de mulheres e associações de moradores, seguido pelo Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), movimento de moradia, MNDH e Cecopes. No contexto pós anos 1990, a ampliação dos vínculos com os movimentos sociais é acompanhada pela diversificação das entidades societárias nessa dinâmica relacional. Predominam, nesse novo cenário, vínculos sociais com a Amus, a Fams, o MNDH e o MST, seguido pelo Movimento Negro, o Centro de Apoio aos Direitos Humanos (CADH), o movimento de moradia, a Famopes e o MNMMR, além de outros movimentos como o LGBT, quilombolas e outras entidades estaduais de defesa dos direitos humanos. Nesse contexto democrático, a relação do CDDH com ampla rede de movimentos sociais locais, estaduais e nacionais favoreceu sua articulação em torno de campanhas contra a impunidade e a violência.

Os sindicatos trabalhistas igualmente compreendem importante rede de apoio, sustentação e articulação das atividades do CDDH, ainda que seja decrescente (83% para 77%) no contexto democrático. Ao longo da

trajetória do movimento, os militantes identificam na sua rede de relações com os sindicatos, sobretudo as categorias metalurgia, construção civil, cal e gesso e sindicatos da CUT em geral. Na avaliação deles, era estabelecida uma relação de apoio mútuo entre o movimento e os sindicatos: por um lado, os sindicatos constituíam um grupo organizado com maior capacidade de mobilização e articulação, por outro, o CDDH oferecia suporte organizacional e atuava na formação de quadros e na conscientização dos trabalhadores de seus direitos.

É importante salientar que, especialmente na década de emergência dos movimentos sociais, a rede de relações e a articulação entre as organizações societárias e instituições diversas valia-se da condição de multifiliação dos militantes ou afiliações sobrepostas (Mische, 2008), segundo a qual atores participavam ao mesmo tempo de segmentos religiosos como as CEBs e as pastorais, de movimentos sociais diversos, de sindicatos e de partidos políticos de esquerda. Avaliando as múltiplas formas de envolvimento social da militância, o ator explica:

> A gente militava sobre tudo. Nós éramos militantes de tudo. Nós tínhamos relação com as oposições sindicais, depois nós ajudamos a criar novos sindicatos, ajudamos a derrotar os chamados sindicatos pelegos. Então era uma relação de quem fazia tudo. (...) Era isso, era a efervescência do momento, eram os trabalhadores que a gente conhecia das comunidades [CEBs] que estavam nas fábricas. As pastorais orientavam e de certa forma dava formação política... eu me lembro muito da Pastoral Operária fazendo muito isso. E nós éramos, além de estar na comissão de direitos humanos, nós éramos lá das comunidades, então entrava em tudo. (...) É como vai virando um 'militante', né, fazia isso tudo ao mesmo tempo. (Militante do CDDH, entrevista em 18/08/2010)

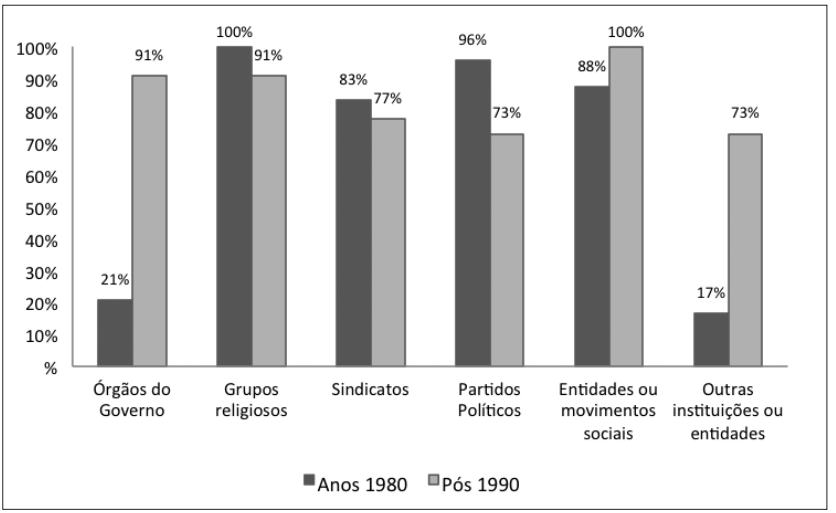
Finalmente, a rede de relações do CDDH na categoria "outras instituições ou entidades" apresenta significativo acréscimo no cenário pós anos 1990, saltando de 17% para 73%. Nesse contexto, os militantes identificam diversas instituições e entidades, preponderantemente, a Universidade Federal do Espírito Santo, o Instituto Elimu, o Projeto Universidade Para Todos, a Anistia Internacional, a Justiça Global e as cooperativas Recuper Lixo e Super Confex, seguido por Idea, Adema, Centro de Assistência às Vítimas

de Violência, Casa Sol Nascente, Cese, OAB, PPCAAM, Unis, O Proto, Universidade Para Jovens Negros, Rede Alerta contra o Deserto Verde e o Fórum Estadual em Defesa da Integralidade do PNDH III. Em geral, muitas das conexões com essas "outras" instituições e entidades se correlacionam ao cenário pós-transição, de atuação nos programas governamentais e de ampliação de seus objetivos e áreas de trabalho.

Essa dinâmica relacional do CDDH é sintetizada no Gráfico 5, que ilustra o repertório de relações com órgãos do governo, grupos religiosos, sindicatos, partidos políticos, movimentos sociais e outras entidades e instituições, e sua mudança ao longo do tempo. Demonstra que, no contexto de engajamento institucional, essa rede de relações sociais sofre transformações quanto à intensidade dos vínculos com cada um desses segmentos, sendo a mudança mais significativa o acréscimo nos vínculos com órgãos do governo e com outras instituições e entidades.

Gráfico 5

Rede de relações sociais do CDDH no contexto fundacional e de engajamento institucional: anos 1980 e pós 1990



Fonte: *Survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

Nota: Com quais entidades, movimentos sociais ou instituições o CDDH manteve [mantém] relações? Resposta múltipla **à** pergunta induzida. Percentual de respostas segundo o total de respondentes: N = 24 (1980), N = 22 (Pós 1990).

No contexto democrático de inserção institucional, o repertório de relações desse movimento compreende maior diversificação e pluralização da sua rede de relações sociais, na medida em que aumenta os vínculos com instituições governamentais e outras entidades, ao mesmo tempo em que mantém a relação com movimentos sociais, grupos religiosos, sindicatos e partidos políticos da rede pretérita. A pluralização da rede de relações do movimento, no sentido da inclusão de redes tanto institucionais quanto societárias, potencialmente contribui para a ampliação da capacidade de influência do movimento na política institucional, ou seja, hipoteticamente, quanto maior a diversificação da rede de relações, maior poderá ser a habilidade dos atores para influenciar politicamente a agenda pública.

5.2.2 Interações cooperativas e contestatórias no discurso de relação sociedade-Estado

As instituições participativas criadas pelos governos no âmbito municipal e estadual, no transcorrer da segunda metade da década de 1990 em diante, foram absorvidas pelo movimento dos direitos humanos como espaço de mediação da relação entre o Estado e a sociedade civil, em torno das quais se concentraram suas atividades mais significativas. O CDDH ocupa assentos de representação em conselhos gestores e em comissões temáticas e gerencia programas do governo em políticas de direitos humanos. A centralidade dessas esferas institucionalizadas de participação na vida do movimento moveu-o em direção a complexificação organizacional, adequando-o ao *modus operandi* da máquina estatal, ao mesmo tempo em que motivou a emergência de novas modalidades de participação. Estas transformações no padrão de ação coletiva do movimento não ocorreram em um vácuo histórico, mas em um contexto de ressignificação das concepções e discursos acerca da relação sociedade-Estado, isto é, em um processo de interação dinâmica e coconstitutiva de identidades, discursos e práticas.

Esta reconfiguração discursiva do movimento e de mudanças na concepção de relação com o Estado e as instituições políticas em geral contrasta com a compreensão pretérita do período de transição do regime autoritário e redemocratização da década de 1980. Nessa época de emergência do movimento, a relação com o governo é descrita pelos ativistas do CDDH

mediante categorias de conflito (oposição e conflito, denúncia e pressão, cobrança e reivindicação, divergência ideológica), marginalização (não relação, não acesso aos órgãos públicos, não reconhecimento pelo governo, não atendimento das reivindicações) e repressão (ameaças e repressão pelo governo). Ainda que o movimento tenha estabelecido uma relação seletiva com partidos políticos de esquerda, o PT em particular, e com instituições religiosas, sobretudo a Igreja Católica, ambos influentes em sua gênese organizacional e identitária, predominou entre os ativistas a visão de Estado como adversário, de Estado dissociado da sociedade, corrupto, violento e repressor. O distanciamento, antagonismo e oposição à interação com órgãos do Estado alimentaram iniciativas de denúncia, pressão e reivindicação baseadas em interações contestatórias e de embates com a esfera estatal, em geral motivadas pelo discurso de movimento autônomo e independente da institucionalidade política.

O engajamento institucional do movimento de direitos humanos em arranjos participativos e agências governamentais estabeleceu nova concepção de relação com o Estado, em que pese o recuo da predominância das categorias de conflito e oposição e a emergência de categorias de cooperação, parceria, proximidade e diálogo. Nesse contexto de ampliação dos vínculos com instituições governamentais, os ativistas do CDDH identificam as interações com o governo como de proximidade e diálogo, gestão de programas e convênios governamentais, participação em canais participativos de políticas públicas e relação de parceria e colaboração, conforme enfatizam nas falas:

> Diálogo, oferecer parceria.
>
> Relação de proximidade, diálogo, de busca de garantia de direito, de retorno mais rápido no sentido do atendimento das demandas.
>
> Mais próximo e inserido através de programas do governo; (...) por parte da organização existe um diálogo.
>
> Existe uma aproximação com o governo, já que o CDDH coordena dois programas de governo e já foi beneficiado por emendas [parlamentares].
>
> Havia uma aproximação graças aos canais de participação, mas o CDDH trabalha junto da iniciativa popular.

> Uma relação de proximidade, principalmente a partir das políticas do governo Lula voltadas para entidades e organizações como o CDDH. Relação institucional (...). Colaboração através de convênio.[40]

Neste 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. Quais as motivações e as implicações do estabelecimento de interações cooperativas com os governos para o movimento social? Estas relações de cooperação entre sociedade civil e Estado eliminaram o conflito e a contestação?

A implementação de programas de gestão participativa pelos governos municipal e estadual e a criação de órgãos de direitos humanos motivou o movimento às relações de proximidade, diálogo e colaboração com a esfera estatal, na medida em que representa a absorção de reivindicações históricas na agenda pública e a possibilidade de alcance de resultados efetivos para suas ações. Na percepção dos militantes do CDDH, as relações de parceria e colaboração com o governo favorecem o resultado das ações do movimento, isto, pois, os atores societários obtêm o acesso a órgãos públicos e espaços institucionais e alcançam o reconhecimento de sua legitimidade pelo governo. Para eles, a relevância dessa relação está no atendimento das reivindicações e proposições do movimento, na gestão de programas governamentais de direitos humanos, na representação nos espaços institucionais de participação, e na discussão, fiscalização e acompanhamento de políticas públicas. Em outras palavras, avaliam que relações colaborativas favorecem a realização de demandas históricas do movimento e a sua influência política na agenda pública.

Nesse contexto de engajamento institucional, por um lado, o estabelecimento de interações cooperativas na relação sociedade-Estado é necessário à influência política do movimento, através das quais ativistas obtém adequado acesso ao ambiente institucional e aos agentes governamentais; mas, por outro, a ampliação dessa influência depende da habilidade dos

40. Depoimentos de militantes do CDDH extraídos do *survey* da pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

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 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 militantes do movimento de direitos humanos reconhecem que relações colaborativas com o governo os expõem a riscos diversos que dificultam um comportamento crítico e autônomo, autodefinidos nos seguintes termos: risco de atrelamento e cooptação, risco de dependência e submissão, de distanciamento da base social, de impedimento de ações contrárias e críticas, de vinculação da imagem do movimento com a do governo, risco de perda da capacidade de discussão e proposição. Naturalmente, a consciência dos ativistas de que relações de proximidade e cooperação com o Estado oferecem riscos de dependência 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.

Neste contexto de inserção institucional, os militantes do CDDH se autopercebem como autônomos na relação de cooperação com o Estado, de modo consistente e não frágil. Esses atores nomeiam essas interações a partir de categorias de colaboração e de êxito na ação do movimento e são unânimes ao não correlacionar categorias de dependência e submissão para qualificar essa relação com a esfera governamental. Nesses termos, afirmam que essa relação "ajuda a dar maior efetividade às ações do CDDH e ajuda na sua sustentabilidade. [E que] mesmo assim o CDDH consegue manter a independência na sua atuação".[41] A relação de autonomia com o Estado é também exposta por outro ativista:

41. Depoimento de militante do CDDH extraído do *survey* "Movimentos sociais e instituições participativas".

> Embora tenhamos relação de convênio, estamos conseguindo manter uma autonomia política que eu acho que pouquíssimas entidades do país conseguiram. Ou seja, ainda que os recursos adivinhem do governo, ele não interfere na nossa ação, ele não interfere na condução das nossas políticas, ele não interfere nos nossos posicionamentos. Mas, não é porque ele não queira, é porque nós não permitimos. (Militante do CDDH, entrevista em 18/08/2010)

No CDDH, esta autopercepção de autonomia nas interações de cooperação com o Estado se correlaciona às relações de contestação desenvolvidas circunstancialmente por esses atores coletivos, isto é, de embate, denúncia e de oposição ao governo. Nesse contexto de engajamento nas instituições, os militantes assinalam que as relações cooperativas com o Estado não são refratárias a oposição, que pode ser instituída mediante o não reconhecimento ou não implementação de demandas defendidas pelo movimento. Na explicação desses: "Nós não temos relação de oposição, nós somos levados a nos opor. A gente faz oposição exatamente pra recuperar algo que está perdido ou pra não perder algo importante (...)". O militante apresenta dois exemplos de circunstâncias de oposição do movimento à política do governo, o primeiro se refere à garantia dos direitos humanos no sistema prisional, o segundo a elaboração do programa estadual de direitos humanos:

> A única forma de evitar que se viole mais os direitos dos presos é levar do nível da denúncia e da interpelação para os mecanismos internacionais, não há outro caminho. E isso vale para as demais políticas que dizem respeito aos direitos humanos. Nós queremos que o próprio governo faça o programa estadual de direitos humanos com base no Programa Nacional de Direitos Humanos, o PNDH III. De início nós vamos dialogar pra fazer. Pode ser que a única forma de fazer seja o mecanismo de oposição, nesse aspecto da política de direitos humanos. (ibid.)

O movimento de direitos humanos da Serra desenvolveu habilidades em combinar formas criativas de ação e negociação política, voltadas ao equilíbrio entre a estabilidade e previsibilidade das interações institucionalizadas e cooperativas e o ambiente instável e incerto produzido por relações contestatórias. A capacidade do CDDH em mesclar cooperação e

contestação verifica-se ainda nas iniciativas 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. As relações cooperativas e contestatórias com o Estado são assim narradas:

> Uma relação de independência e autonomia, sendo que às vezes apóia e outra critica.
> É uma relação institucional, às vezes contra o governo com denúncias e colaboração através de convênio.
> Uma relação de troca, em que há um convênio, há uma participação do CDDH em conselhos, por exemplo, mas não é de conivência, havendo conflito também.
> Sobretudo de cobrança e de denúncia, mesmo se com alguns integrantes dos governos municipais e estadual tem colaboração.
> É um diálogo necessário, conveniente, de proteção aos direitos humanos na sociedade em geral, inclusive contra o governo, o que torna a relação conflitante.[42]

Nesse sentido, o CDDH representa um movimento que combina duas modalidades de ação – cooperação e contestação – configurando um modelo de ação cujas partes são acionadas de acordo com a condição do contexto político. A possibilidade de conjugação entre interações cooperativas e contestatórias com a esfera estatal se correlaciona, ainda, à diversificação das estratégias de ação acionadas pelo movimento no contexto de inserção institucional. 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), como visto, diferentemente de outros movimentos que reduziram significativamente suas ações disruptivas e se limitaram a iniciativas institucionalizadas de ação. Por sua vez, as estratégias de ação disruptivas e contestatórias acionam e são acionadas

42. Depoimentos de militantes do CDDH extraídos do *survey* "Movimentos sociais e instituições participativas".

por ampla rede de relações sociais, que mobiliza atores e organizações do campo societário e do campo institucional e pluralizam as esferas públicas com os fóruns de redes de movimentos sociais.

Pode-se inferir que, esse padrão de ação baseado na cooperação e na contestação confere maior poder de influência e pressão ao movimento sobre o governo, na medida em que, acionado de modo circunstancial, cria um ambiente mais instável e incerto para a negociação política que é particularmente importante no contexto de engajamento em instituições e de cooperação nas relações com o Estado. Na trajetória do movimento de direitos humanos, estas iniciativas complementares 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 no PAC do movimento de direitos humanos são configuradas no bojo de processos de ressignificação da relação sociedade-Estado. Institucionalmente inserido o movimento estabelece interações cooperativas com a esfera estatal, com impactos sobre o êxito de suas ações, o acesso aos órgãos governamentais e a influência política. Ademais, a combinação entre interações cooperativas e contestatórias no sistema de relações sociedade-Estado é capaz de ampliar esta influência dos atores societários na agenda política.

Conclusão

A análise dos efeitos do engajamento institucional do CDDH sobre seu padrão de ação coletiva evidencia mudanças em suas dimensões organizacional, relacional e discursiva, ao longo do tempo.

O exame da trajetória organizacional do CDDH demonstrou que a estrutura de organização é um elemento central do padrão de ação coletiva desde a gênese do movimento. No contexto de fundação, o investimento na organização compreende um meio de concretização das demandas, mas igualmente, um meio formalizado de comprovar e documentar as violações de direitos humanos e as ações reivindicatórias às autoridades públicas. No contexto pós-transição, esta dimensão organizacional passou por processos de complexificação, mediante o aumento da especialização de sua estrutura

funcional e adequação à atuação nas instituições participativas e agências governamentais. A mudança nos objetivos do movimento diz respeito à integração de novos atores e demandas de direitos humanos às finalidades fundacionais, nos setores gênero e raça, assim como é norteada pela sua adequação à elaboração e gerenciamento de políticas do governo, que coexistem com seu objetivo original.

Esta dimensão organizacional compreende, ainda, mudanças nas estratégias de ação, caracterizada pela predominância de atividades formalizadas, como o encaminhamento de ofícios, ação judicial e audiências com autoridades públicas, porém, nesse caso, combinadas ao uso de estratégias contestatórias e de protesto público. A dinâmica de mobilização no interior da organização do movimento também sofreu transformações ao longo do tempo, com a redução da frequência das reuniões e da percepção de atuação no planejamento e execução das atividades; somado, por outro lado, a pluralização de suas esferas de mobilização, ou seja, pela emergência de novas modalidades de participação institucionalizada.

No CDDH, a mudança na rede de relações sociais é caracterizada pela diversificação e pluralização de seus vínculos interorganizacionais, no sentido da inclusão expressiva de redes tanto institucionais quanto societárias. Isto pois, nesse caso, ocorre o aumento das relações com órgãos governamentais e outras instituições ou entidades ao mesmo tempo em que se mantém os vínculos com movimentos sociais, grupos religiosos, sindicatos e partidos políticos da rede pretérita.

E, finalmente, no que tange a dimensão discursiva do padrão de ação coletiva do CDDH, ocorre um processo de ressignificação da concepção de relação sociedade-Estado, que equivale a uma nova compreensão a respeito da interação com o Estado e as instituições políticasem geral. Esta percepção de mudança na relação com a institucionalidade política é acompanhada pela autocompreensão de que as interações cooperativas com os governos são favoráveis à influência na agenda política, ao atendimento de suas demandas históricas e ao acesso aos órgãos públicos. Contudo, este discurso de colaboração e cooperação com a esfera estatal não elimina, nesse caso, o discurso de autonomia e de contestação no sistema de relação sociedade-Estado, conformando um padrão discursivo cooperativo e contestatório.

6

CPV: Efeitos Organizacionais, Relacionais e Discursivos no Contexto de Engajamento Institucional

São analisadas neste capítulo, mudanças no padrão de ação coletiva do Conselho Popular de Vitória (CPV) – a partir das dimensões organizacional, relacional e discursiva –, decorrentes dos efeitos da sua inserção em instituições participativas de políticas públicas. O engajamento do CPV nessas esferas institucionalizadas de participação, a partir de 1989, é caracterizado pela sua atuação no orçamento participativo, nos conselhos municipais de políticas públicas e nas conferências municipais.

A institucionalização dos canais de mediação entre a sociedade civil e o Estado, no contexto pós-transição, produziu implicações sobre o padrão de ação coletiva do CPV, suscitando significativas mudanças ao longo do tempo. No que se refere à dimensão organizacional do movimento, é analisada a sua trajetória de formação organizacional e de complexificação, no intuito de identificar efeitos no grau de especialização da sua estrutura funcional, nos objetivos e na formalização das estratégias de ação, assim como na dinâmica de mobilização no interior do movimento. A dimensão relacional do padrão de ação coletiva do CPV compreende a sua rede de relações interorganizacionais, a partir da qual são identificados os vínculos do movimento com instituições, entidades e movimentos sociais, e as mudanças oriundas do cenário de inserção nas agências governamentais. E, por fim, o exame da dimensão discursiva do movimento diz respeito aos discursos de autocompreensão acerca da relação sociedade-Estado, tendo em vista as transformações e ressignificações na linguagem de autonomia e de interação cooperativa com a esfera estatal introduzidas no contexto de engajamento institucional.

O exame dos efeitos no PAC do CPV ocorre com base na pesquisa empírica desenvolvida, a qual orienta o estudo da trajetória e das mudanças ao longo do tempo nos movimentos sociais estudados neste livro. Desse modo, a interpretação se baseia na combinação de diferentes instrumentos metodológicos qualitativos e quantitativos, a saber, pesquisa documental, entrevista em profundidade com atores-chave e *survey* de questionários semiestruturados aplicado a atores previamente selecionados.

6.1 Efeitos Organizacionais no Conselho Popular de Vitória

6.1.1 Especialização da estrutura funcional

O Conselho Popular de Vitória, organização do movimento popular, foi formado com a "finalidade de representar, unificar e assessorar as associações de moradores e movimentos comunitários" (CPV, 1986, doc. 242). Nesse intento, a constituição de uma estrutura organizacional democrática, a elaboração de planos de lutas unificados, a definição de estratégias de ação e a qualificação política das lideranças foram objetivos perseguidos pelo CPV desde a sua gênese.

O processo de organização do movimento popular veio acompanhado de certa dose de formalização das entidades associadas, mediante o incentivo à elaboração e registro do estatuto social, o registro das atas e presenças em livro próprio, bem como da elaboração de cadastro dos associados. A formalização era concebida em seu amplo significado, como integrante da dinâmica organizativa das entidades e do alcance da legitimidade diante do poder público, tendo sido incorporada ao cotidiano das atividades. Na gênese organizacional do movimento, os mecanismos formais eram compreendidos não como meros formalismos ou apego à burocracia, mas como instrumentos de democracia interna, descentralização e vínculo com as bases.

A estrutura organizacional do CPV sofreu modificações ao longo da sua trajetória. No contexto da sua formação, em 1986, a estrutura funcional foi constituída pelos seguintes órgãos: congresso, assembleia geral e diretoria executiva. O congresso era o órgão máximo de deliberação do movimento,

composto pelos membros da diretoria executiva e dois delegados de cada entidade associada, reunindo-se no intervalo de dois anos para a tomada de decisões quanto ao plano de lutas e linhas de atuação, princípios gerais, estatuto social e eleição da diretoria executiva. Com a mesma composição do congresso, a assembleia geral de membros era uma instância decisória ampliada, reunida trimestralmente, para deliberar sobre o relatório de atividades da diretoria, a prestação de contas, a fiscalização contábil e a convocação do congresso. Por fim, a diretoria era o órgão executivo do CPV, composto pelo presidente e vice-presidente, primeiro e segundo secretários, primeiro e segundo tesoureiros e, ainda, por sete diretorias de departamento, a saber, cultura, educação, esporte e lazer, transporte, habitação, meio ambiente, saúde e educação.

Esse desenho organizacional, forjado no contexto de gênese do movimento, vigorou durante uma década, tendo sido reestruturado pelo Estatuto Social de 1995. Essa reestruturação organizacional (a) estendeu o quadro social para entidades culturais, associações esportivas e de lazer não federadas, além das associações de moradores e movimentos comunitários;[1] (b) ampliou para três o número de delegados por associação comunitária, na representação nas assembleias gerais e no congresso; (c) introduziu nova instância de deliberação, denominada conselho fiscal; e (d) inseriu, entre os seus objetivos, a colaboração com órgãos públicos em questões de políticas públicas. A partir dessa reedição estatutária, o exame dos balancetes das atividades financeiras da entidade e a fiscalização da aplicação e destinação de recursos orçamentários passaram a ser realizadas pelo conselho fiscal, função essa anteriormente conferida à assembleia geral.[2]

Uma mudança de impacto significativo na estrutura funcional do movimento popular ocorreu na edição do estatuto seguinte, em 1998, a qual (a) alterou a posição da diretoria de departamentos para órgão da organização, (b) inseriu sete representantes regionais na diretoria executiva, e (c) estabeleceu a realização de convênios com órgãos públicos ou privados. A diretoria de departamentos passou a órgão da estrutura funcional com 17 diretorias, tendo

1. Na reedição estatutária de 2003, essa inclusão foi suprimida e o quadro social do CPV retornou à constituição por associações de moradores e movimentos comunitários.
2. Durante um curto período (1994-1995) o CPV substituiu o regime de presidência pelo regime de coordenação, cabendo a uma direção colegiada a condução do movimento.

sido incluídas as diretorias de relações públicas, assuntos da mulher, jurídico, terceira idade, formação política e social, infância e juventude, geração de emprego e renda, financeira e patrimônio, assuntos cooperativistas, turismo e hospitalidade, e eventos[3] (ver Figura 10). Os diretores de departamentos, indicados pela diretoria executiva eleita no congresso, visam coordenar as atividades voltadas às políticas públicas setoriais e representar o movimento nos conselhos gestores de políticas da administração municipal. Por sua vez, os representantes regionais constituíram um subórgão da diretoria executiva, formado por representantes eleitos pelas associações de moradores nas sete regiões administrativas do município.[4] A escolha desses representantes regionais comunitários visa descentralizar a representação política da esfera executiva do CPV e, assim, constituir um canal intermediário de comunicação entre as associações filiadas e a diretoria, em âmbito regional.

Essas transformações organizacionais do CPV se inserem no contexto de implementação de instituições participativas pelo governo local e de intensa atuação do movimento popular nas instituições do Estado. Desse contexto decorre, além das mudanças na estrutura organizacional do movimento, a ressignificação da concepção da relação sociedade-Estado. Essas esferas públicas de participação, como o orçamento participativo e os conselhos gestores, foram introduzidas no município pelo governo do PT (1989-1992), continuadas pelos governos do PSDB (1993-1996, 1997-2000 e 2001-2004) e, mais recentemente, pelo PT (2005-2008 e 2009-2012).[5] Para o movimento, as instituições participativas são de suma importância e, por isso, os mesmos devem "incentivar a participação das comunidades na gestão pública da cidade" (CPV, 1998, doc. 245).

3. No Estatuto Social de 2003, foram incluídos dois novos departamentos: o de esportes e o de segurança pública.

4. As Regionais Administrativas são assim denominadas: I – Centro, II – Santo Antônio, III – Bento Ferreira/Jucutuquara, IV – Maruípe, V – Praia do Canto, VI – Continente, VII – São Pedro. Essas foram inicialmente criadas pela Secretaria de Obras da gestão Vitor Buaiz (1989-1992) e, posteriormente, em 1997, transformadas em Administrações Regionais pela gestão Luiz Paulo Velloso Lucas (1997-2000). Por meio da Lei Municipal 5.463 de 15/01/2002, as Administrações Regionais foram institucionalizadas como "subprefeituras" e com dotação orçamentária própria. (cf. CARLOS, 2007).

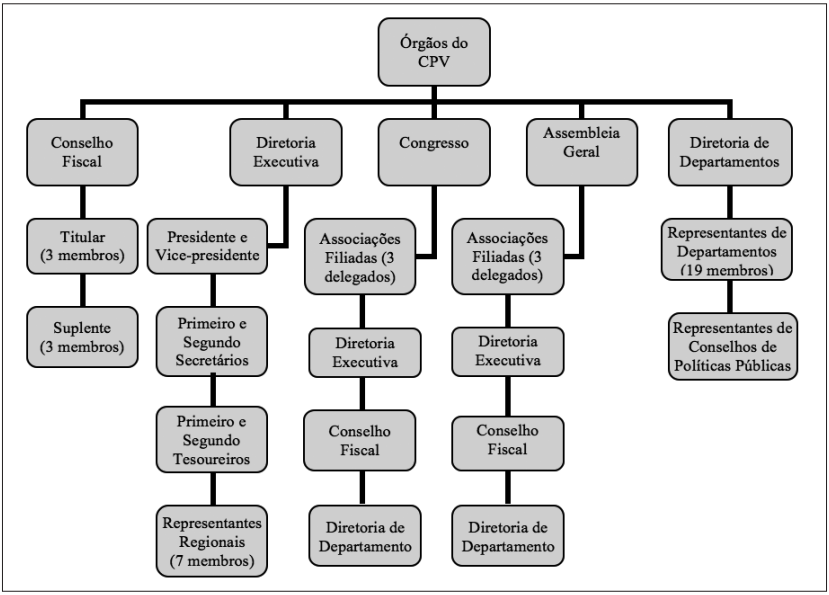
5. Embora as instituições participativas tenham sido implementadas por governos de diferentes partidos políticos, há diferenças expressivas quanto aos projetos políticos governamentais e aos resultados da participação da sociedade civil. A esse respeito, ver Carlos (2007 e 2009).

De modo geral, as mudanças 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 estrutura funcional, nota-se que maior especialização é conferida aos órgãos do CPV, mediante a criação de novos organismos e o ajustamento à elaboração de políticas públicas nas instituições de participação. Em especial, a diretoria dos departamentos visa especializar a estrutura funcional do Conselho Popular, tendo em vistas a participação nos conselhos institucionalizados de políticas públicas, adequando-a ao acompanhamento das atividades dos conselheiros municipais e à ampliação da sua atuação em setores que favorecem maior conhecimento sobre o funcionamento da máquina pública. À diretoria de departamentos compete formar e coordenar equipes de trabalho na pasta respectiva, elaborar projetos e acompanhar as atividades do conselho municipal correspondente. A ampliação da abrangência e *status* dos departamentos de políticas na estrutura funcional do movimento traduz alguns dos efeitos da atuação nas instituições do Estado sobre o seu desenho organizacional, no sentido da complexificação e da adequação ao contexto de inserção no aparato governamental. Os representantes regionais, por sua vez, visam adequar a estrutura do CPV ao acompanhamento do orçamento participativo e das atividades dos seus delegados nas regionais administrativas. Isso, pois, a participação no orçamento municipal foi regionalizada pelo governo local, a partir de 1998, concentrando as principais deliberações no território regional e conferindo poder de coordenação ao administrador regional – vulgo "prefeitinho" (CARLOS, 2003 e 2007; SAMPAIO, 2005).

Essa vinculação da diretoria de departamentos aos representantes de conselhos de políticas setoriais e dos representantes regionais aos delegados do orçamento participativo, assinala a relevância dos espaços institucionalizados de discussão das políticas públicas, entre as atividades desenvolvidas pelo movimento. Esse amoldamento da estrutura funcional do CPV 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 imediatas.

Figura 10
Estrutura Funcional do CPV: anos 2000



Fonte: CPV, Estatuto Social, 2003. Elaboração própria.

A especialização da estrutura funcional do CPV veio acompanhada pela contratação de profissionais temporários e remunerados 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 e na elaboração de projetos sociais e de captação de recursos.

Tais contratações pela organização do movimento corresponderam ao intento de ampliar a atuação tanto na elaboração de políticas e no gerenciamento de programas governamentais, quanto no estabelecimento de contratos e convênios com órgãos públicos e privados. Os convênios com órgãos públicos, privados e organizações não governamentais eram voltados à autossustentação do movimento, especialmente, quanto ao aluguel da sede, à organização do congresso, à participação em seminários e cursos fora do estado, ao custeio do jornal próprio, *O Popular*, e ao desenvolvimento de

projetos sociais[6]. Ao apoio financeiro a essas demandas, advindo de contratos com a Prefeitura Municipal de Vitória, somaram-se, ao longo da década 2000, convênios com o setor privado, a exemplo da CST, CVRD, Setpes e Corpus Saneamento e Obras. Cabe ressaltar que, no financiamento de suas atividades, o CPV não utilizava o recurso jurídico dos termos de parceria, pois não possui a qualificação legal de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip).

Nessa trajetória organizacional, a mudança nos objetivos gerais do CPV corresponde ao acréscimo de novos objetivos, combinado à permanência de seu intento fundacional. O objetivo inicial do movimento, qual seja, o de congregar as associações de moradores e movimentos comunitários do município em prol de melhorias nas condições de vida social, econômica, política, cultural e ambiental, é expressa em seus estatutos sociais, ao longo do tempo:

> O Conselho Popular de Vitória é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, com a finalidade de representar, unificar e assessorar as associações de moradores e movimentos comunitários; (...) apoiar, patrocinar e promover atividades que tenham como objetivo o atendimento das necessidades da população nas áreas de educação, cultura, saúde, lazer, transporte, comunicação, segurança e urbanização. (CPV, Estatuto Social, 1986).

> O Conselho Popular de Vitória é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, terá como objetivo geral, a congregação das entidades representativas de moradores de Vitória (...), assegurando a plena efetivação dos direitos de seus associados; contribuindo para solução de seus problemas, promovendo o desenvolvimento comunitário, proporcionando aos associados meios para lutarem por melhores condições de vida social, econômica, política, cultural e ambiental. (CPV, Estatuto Social, 1998 e 2003).

Na última década, o movimento adicionou aos seus objetivos fundacionais novos propósitos adaptados ao contexto de engajamento institucional e voltados à execução das suas diretrizes. O estabelecimento de colaboração com órgãos públicos, setores privados ou da sociedade civil e a realização

6. Não foram encontrados registros de gerenciamento de programas governamentais pelo CPV.

de convênios voltados à implementação de programas e projetos de políticas públicas foram adicionados como objetivos do movimento popular, nos seguintes termos:

> Para execução de suas diretrizes, o CPV poderá realizar convênios com quaisquer entidades públicas ou privadas, desde que não haja interferências na sua direção. (...) A colaboração com órgãos públicos deve ser em casos destes exercerem atribuições de interesse dos moradores de Vitória como a questão da saúde, meio ambiente, educação, cultura, geração de emprego e renda, etc. (CPV, Estatuto Social, 1998 e 2003).

Nesse contexto pós-transição, combinada aos objetivos de fundação, a mudança nos objetivos do movimento, expressa na incorporação de novas intenções e atividades de associação, compreende uma renovação nos seus interesses condizente com o cenário de inserção nas instituições governamentais.

Na percepção dos militantes do CPV, suas principais demandas ou áreas de trabalho também mudaram ao longo do tempo, ainda que continuidades sejam identificadas em algumas áreas temáticas. Conforme demonstrado na Tabela 13, áreas de políticas públicas permanecem na trajetória do movimento como reivindicações fundamentais, sobretudo a educação e a saúde. As políticas de transporte, moradia e, em menor proporção, meio ambiente e segurança pública também constituem demandas do movimento desde a década de 1980, porém, comparativamente àquelas áreas, apresentam indicadores menos expressivos. Na década de fundação do movimento, um dos maiores clamores reivindicativos em prol da melhoria das condições socioeconômicas da população se concentrou nos serviços e equipamentos de infraestrutura urbana, conforme apontam 43% dos atores. No entanto, ocorreram significativas mudanças na intensidade de cada uma dessas áreas no contexto pós 1990. Na percepção dos atores, as temáticas das políticas públicas decaíram nas duas últimas décadas, principalmente a demanda por infraestrutura que de 43% diminuiu para 11%; as exceções são as temáticas da educação, que se manteve relativamente estável (entre 36% e 32%), e da violência urbana, que passou de 7% para 11% (ver Tabela 13).

Duas outras áreas de trabalho se destacam na percepção dos militantes: a organização, articulação e fortalecimento do movimento e a participação popular na gestão pública. A primeira compreende uma das principais

demandas do CPV na década da sua emergência (36%) e, no contexto após 1990, se consolida como o principal clamor e temática de trabalho (46%). É *mister* ressaltar que a organização e fortalecimento do movimento é percebida, no discurso dos militantes, como condição de realização dos objetivos de "melhoria das condições de vida social, econômica, política, cultural e ambiental". Por fim, a participação social na esfera governamental é proposição do CPV ao poder público local presente em sua gênese, cuja percepção de relevância saltou de 21% para 36%, no contexto pós anos 1990 (ver Tabela 13). A criação de inúmeras instâncias participativas na administração municipal, a exemplo do orçamento participativo, de conselhos gestores, de conferências municipais e, ainda, da Agenda 21, a partir de 1989, ampliou consideravelmente a atuação do movimento nos canais institucionalizados de mediação entre a sociedade civil e o Estado, tornando-a sua atividade mais expressiva.

Tabela 13

Percepção das principais demandas ou áreas de trabalho do CPV, ao longo do tempo: anos 1980 e pós 1990[1]

Respostas[2]	1980s		Pós 1990s	
	Fr[3]	%[4]	Fr	%
Infraestrutura urbana (água, luz, esgoto, pavimentação)	12	42,9	3	10,7
Organização, articulação e fortalecimento do movimento	10	35,7	13	46,4
Educação	10	35,7	9	32,1
Saúde	7	25,0	4	14,3
Participação popular na gestão pública	6	21,4	10	35,7
Transporte	5	17,9	2	7,1
Meio ambiente	2	7,1	2	7,1
Moradia	5	17,9	2	7,1
Segurança e violência	2	7,1	3	10,7
Defesa de políticas públicas	2	7,1	5	17,9
Não sei	9	32,1	11	39,3
Total de respondentes	**28**	-	**28**	-

Fonte: *Survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

Nota: [1]Quais foram [são] as três principais demandas ou áreas de trabalho do CPV? [2]Resposta múltipla à pergunta aberta agregada. [3]Frequência de respostas dadas. O total de respostas é superior ao número de respondentes. [4]Percentual de respostas segundo o total de respondentes.

Na autoavaliação dos atores, ao longo da trajetória do movimento, muitas dessas bandeiras de lutas se converteram em realizações concretas. Os militantes enfatizam, especialmente, os avanços na organização, articulação e fortalecimento do movimento, comparativamente às efetivações em políticas públicas setoriais. Eles enaltecem, em ambos os contextos históricos, o avanço do movimento tanto em sua capacidade organizativa e de articulação quanto no alcance de reconhecimento e legitimidade diante do poder público. A criação e participação nas instituições de elaboração de políticas públicas são igualmente percebidas pelos atores como conquistas do movimento, que se multiplicaram nas duas últimas décadas de restabelecimento do regime democrático. Em especial, as instituições participativas (conselhos gestores, orçamento participativo e conferências setoriais) possibilitaram novas oportunidades de participação e representação no desenho das políticas e na regulação da ação governamental, tendo a atuação nessas esferas ocupado centralidade na vida do movimento, duplamente qualificada, como uma das principais áreas de trabalho e como conquista da sua trajetória.

Nesse cenário de engajamento institucional do movimento, a questão organizacional, outrora introduzida, assume novos contornos e exige novas adequações, traduzidos em mudanças na sua estrutura funcional, nos objetivos e demandas e nas relações com o Estado.

6.1.2 Formalização das estratégias de ação

De modo geral, os movimentos sociais possuem a habilidade de combinar uma pluralidade de formas de ação, desde estratégias contenciosas e disruptivas até ações formalizadas de encaminhamento das demandas, percorrendo conjunturas políticas de transição de regimes autoritários e de consolidação de instituições democráticas. Desse modo, os ativistas comumente direcionam as 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 lideranças, dentre outras formas.

As ações de protesto público e os atos disruptivos da sociedade civil se notabilizaram no país no contexto de transição do regime autoritário e militar, do final da década de 1970 e 1980. Nessa época, o protesto público foi estratégia predominante também no CPV, período de emergência do movimento popular, de não reconhecimento pelas autoridades públicas e de não acesso às instituições políticas. Especificamente, abaixo-assinado, manifesto, panfletagem e carta aberta à população (96,4%), manifestação pública, passeata e ocupação de área pública (78,6%) e ato público e vigília (57,1%) foram utilizados com recorrência pelo movimento, conforme acentuam os ativistas (Tabela 14). Por outro lado, nesse período, o movimento combinou o protesto público a atividades formais e previsíveis de encaminhamento de demandas, sobretudo audiências com autoridades governamentais (96,4%) e ofícios a órgãos públicos (92,9%). Ver, adiante, na Tabela 14.

Não obstante as dificuldades de concretização das manifestações públicas (como tempo, divulgação e coordenação), esse movimento popular desenvolveu estratégias de mobilização coletiva ilustrativas das "ondas de protesto público" (TARROW, 1997), vivenciada em conjunto com outros movimentos sociais da região metropolitana (sindicatos trabalhistas, movimento estudantil e movimento ambientalista), ao longo da era de transição do autoritarismo e redemocratização. A estratégia de protesto público alcançou êxito em diferentes circunstâncias desse período e soava como mecanismo eficiente de visibilidade e de pressão frente ao não reconhecimento do poder público da legitimidade do movimento popular enquanto representante dos interesses da sociedade civil. Transporte, meio ambiente, educação, moradia e participação na gestão pública foram temáticas aglutinadoras e mobilizadoras de associações de moradores, movimento estudantil, movimento ambientalista e de trabalhadores em torno de ações contenciosas.

Manifestações e protestos públicos foram, assim, protagonizados pelo CPV ao longo da segunda metade da década de 1980. Nesse contexto de expressiva articulação com os movimentos estudantil, sindical e ambientalista, com os partidos políticos de esquerda, e com outras organizações sociais, o Conselho Popular de Vitória atuou em grandes eventos de mobilização, em nível municipal e estadual. A participação na campanha contra a ins-

talação da indústria Flexibrás, em prol da Constituição Federal e Estadual, pelo transporte coletivo da região metropolitana do Espírito Santo e pela discussão popular do orçamento municipal foram destaques nesse interstício temporal, as quais serão brevemente comentadas.

O CPV participou ativamente do movimento de protestos coordenado pela Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente (Acapema) contra a instalação da indústria Flexibrás na Ilha do Príncipe, centro da cidade de Vitória. Contrária ao projeto do governador do estado, Gerson Camata (PMDB, 1983-1986), de instalação da indústria de tubos flexíveis, a Acapema, em 1985, apoiou os conselheiros do Plano Diretor Urbano da cidade que rejeitaram o projeto e mobilizou a população para abaixo-assinado, plebiscito na Ilha do Príncipe, ato público, debate, vigília e panfletagem (Acapema, atas de reuniões, 1985, doc. 362)[7]. Conforme relatado por ativistas do CPV, o meio ambiente foi temática aglutinadora de mobilizações públicas e de contestações das associações organizadas:

> Com relação a outro problema com algum movimento mais sério foi com relação ao problema de meio ambiente. Foi quando veio se instalar em Vitória aquela empresa, ali perto do mercado da Vila Rubim, a fábrica de tubos, a Flexibrás. (...) E nós fizemos um movimento de não deixar a instalação da Flexibrás ali, começamos a juntar o pessoal, "não vai fazer aqui, não vai construir aqui", aquele negócio todinho e houve uma negociação com o Augusto Ruschi na época. Como cientista na área de meio ambiente se pediu a ele [Ruschi] que se fosse e ele foi a França para ver como era o funcionamento lá. E ele veio com a posição de que não era poluente, não ia poluir o local, era só ocupação, era fechado e não trazia riscos nenhum. Mas, o movimento ele chegou a tomar uma proporção de se chamar a atenção [das pessoas irem para as ruas], ficava o pessoal de vigília, e isso aí... E nós fizemos outros movimentos de panfletagem. (Militante do CPV, entrevista em 23/03/2010).

7. O naturalista Augusto Ruschi, após visita à sede da Flexibrás, na França, avaliou que a mesma não era poluente e, a despeito da posição do movimento ambientalista capixaba, a indústria foi instalada no local pleiteado (Acapema, atas de reuniões, 1985, doc. 362).

O Movimento pela Participação Popular na Constituinte também articulou organizações do movimento popular, movimentos sindicais, partidos políticos e outras entidades, em mobilizações e protestos públicos em prol da participação da sociedade civil na Constituinte, a exemplo de manifestações populares e atos públicos na Praça Oito, no centro de Vitória, e de abaixo-assinado com mais de 8.000 assinaturas. Reuniões ampliadas, debates e seminários foram organizados para discussão de propostas de emendas populares e projetos de leis sobre os mais diversos temas para a constituinte federal e estadual, no período de 1986 a 1988.[8] O processo de participação popular na constituinte estadual foi coordenado pela, à época, recém-criada Federação de Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo (Famopes), que avaliou o processo como educativo e de grande aprendizado para a formação da consciência política e da cultura de direitos dos cidadãos. Todavia, foi no processo de elaboração da Lei Orgânica Municipal, em 1989, que a participação das associações de moradores alcançou maior contingente, tendo em vista a experiência acumulada das lideranças do movimento na constituinte estadual e a proposição de questões em nível local. O CPV participou do Fórum de Entidades e elaborou propostas de emendas nas áreas de saúde, meio ambiente, educação, planejamento urbano e mecanismos de participação popular na gestão pública. (Cecopes, 1987, 1988 e 1989, doc. 279 a 283).

Ações contenciosas e de protesto público foram desenvolvidas pelo CPV em prol da participação popular na elaboração de políticas públicas. O movimento propôs emendas sobre os conselhos gestores e a participação popular em vários dispositivos da Lei Orgânica de Vitória, mas também realizou outras ações de contestação pública acerca da institucionalização do orçamento participativo. Mesmo no contexto de adversidade do legislativo local às propostas de intervenção popular na vida pública e, nesse sentido, de correlação de forças políticas desfavoráveis, o CPV impetrou

8. "Este Movimento visa uma maior participação e esclarecimento da população a respeito do processo Constituinte e a sua organização para apresentação de propostas à Nova Constituição, definição de critérios para a escolha de candidatos comprometidos com a causa popular e criação de mecanismos de cobrança durante e depois da Constituinte" (Cecopes, 1985/1986, doc. 278).

projeto de lei de iniciativa popular na câmara municipal, em dois contextos político-institucionais: na gestão Hermes Laranja (PMDB, 1985-1988) e na administração Vitor Buaiz (PT, 1989-1992). Após a recusa do anteprojeto de lei encaminhado pelo CPV, em 1987, o governo Hermes Laranja realizou audiência com o movimento popular com uma contraproposta de participação no orçamento, a qual estava longe de contemplar os anseios daquele movimento de democratizar as relações de poder. Nas palavras de um militante do CPV:

> Pro Hermes, participação popular significa cooptação (...), pro Conselho Popular o discurso de participação não estava muito claro (...). A gente só sabia uma coisa: aquele tipo de participação popular não encaixava no que a gente pensava. A gente achava que os bairros tinham que ser respeitados na sua autonomia e na sua organização. E não ter o Estado, no caso a Prefeitura, influindo diretamente nas decisões (MACHADO, 1990, p. 21 apud CARLOS, 2007, p. 86).

Na gestão do PT, ao longo de 1991/1992, o CPV elaborou um novo projeto de lei de participação popular no orçamento público e o encaminhou à câmara local, no intuito de garantir sua institucionalização legal. O orçamento participativo havia sido implementado pelo governo desde 1989, a despeito da discordância do legislativo quanto aos mecanismos de participação popular. Na elaboração desse projeto de lei o CPV contou com a colaboração de técnicos da Prefeitura Municipal de Vila Velha e da assessoria do Cecopes. O movimento popular organizou assembleias com associações de moradores, audiências públicas com autoridades públicas, abaixo-assinado com cerca de 3.000 assinaturas e manifestações na câmara municipal em defesa do orçamento participativo. Frente ao precário acesso ao sistema político, o CPV coordenou o movimento popular em campanha mobilizatória em prol da institucionalização do orçamento participativo, conforme demonstra a Figura 11 que segue.

Figura 11
Campanha mobilizatória pelo orçamento participativo de Vitória



Fonte: CPV, 1991.

Mas, para surpresa do movimento, os vereadores estrategicamente esvaziaram a câmara no dia da votação do projeto de lei, em 1992, e a ausência de quórum impediu o debate da matéria e a votação. Desacreditada dos fatos, uma ativista expõe sua percepção do acontecimento: "Era muito comum essa prática [esvaziamento da câmara], só que nós, nós estávamos, a gente tinha certeza que ia ser votado, que ia ser modificado um monte de coisa, mas a gente tinha certeza que ia ser votado, que ia pelo menos existir a discussão do orçamento" (Militante do CPV, entrevista em 16/04/2010).

Evento mobilizatório de grande expressão foi vivenciado, ainda, pela participação do CPV no Movimento pelo Transporte Coletivo da Grande Vitória. O Conselho Popular de Vitória, articulado ao movimento estudantil secundarista e universitário e às federações de associações de moradores dos outros municípios da região metropolitana (CCVV, em Vila Velha, Fams, na Serra e Famoc, em Cariacica), atuou na promoção de manifestações públicas de grandes proporções e de enfrentamento dos poderes constituídos em nível estadual. Os depoimentos dos ativistas do CPV expõem a relevância do protesto público como uma estratégia eficaz ao alcance de seus clamores por transporte coletivo de qualidade e a preços socialmente justos:

> Eu me lembro que não aconteceu uma vez só, mas aconteceu mais de uma vez que foi com o problema da passagem, do transporte coletivo. (...) Nós tivemos enfrentamento com o governo do Estado com relação ao problema do transporte coletivo. (...) Na reunião do CODIVIT eles votaram [no aumento do preço da passagem] e queria convencer a gente de que a passagem tinha que ser aquele valor, eles votaram e nós acabamos invadindo a Secretaria de Transportes. (...) E, além desse, nós tivemos vários enfrentamentos de fechar a [Av.] Jerônimo Monteiro, fechamos a Jerônimo Monteiro várias vezes, mais em função do problema de transporte coletivo (Militante do CPV, entrevista em 23/03/2010).

A aglutinação das organizações do movimento popular e a articulação de diferentes atores coletivos em torno de ações políticas coordenadas fora estratégia emblemática do "ciclo de protesto" desencadeado na capital do estado pelo movimento do transporte coletivo. A recusa do poder público em receber representantes do movimento e de reconhecer os ativistas como interlocutores legítimos na arena de negociações motivaram várias ações de protesto público no âmbito local e estadual. A conquista de cinco assentos no Conselho de Desenvolvimento Integrado da Grande Vitória (Codivit) pelos representantes do movimento popular dos municípios da região metropolitana (Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica e Viana) favoreceu a ação dos militantes e os resultados do movimento como um todo. A participação de representantes das associações de moradores no Codivit, espaço de to-

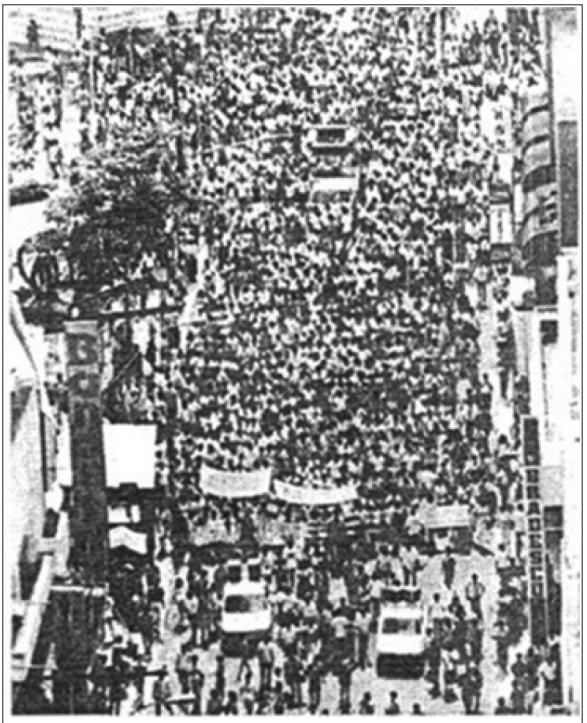
mada de decisões quanto ao transporte coletivo metropolitano, possibilitou a articulação dos ativistas e o fortalecimento das proposições da sociedade civil numa esfera pública representada, anteriormente, exclusivamente por empresários e atores governamentais.

No período de 1987 a 1989, o Movimento pelo Transporte Coletivo da Grande Vitória coordenou uma verdadeira "onda de manifestações" na capital do estado, constituída pelo movimento estudantil, especialmente a União Municipal de Estudantes Secundaristas (Umes) e o Diretório Acadêmico da Universidade Federal do Espírito Santo (DCE-Ufes), pelo movimento popular através dos seus representantes no Codivit, assim como pelos diversos sindicatos de trabalhadores e partidos políticos de esquerda[9]. Nesse período, 14 registros de passeatas na capital do estado foram encontrados, ao longo das Av. Vitória e Jerônimo Monteiro, tendo várias delas seguido em direção ao Palácio Anchieta, sede do governo; além de outras manifestações e atos públicos na Praça Oito. O "pico de manifestações" foi retratado em 1988, quando as passeatas pelo transporte coletivo reuniram grande contingente: 2 mil participantes nos dias 17/04/1988 e 03/10/1988, 5 mil pessoas no dia 22/08/1988, e 10 mil manifestantes no dia 25/08/1988. O evento se repetiu em 29/09/1988, com a mobilização de mais 10 mil participantes e, posteriormente, com a ocupação do prédio da Secretaria de Transportes[10]. Ilustrativo das mobilizações pelo transporte coletivo desse período é a Figura 12, na qual é demonstrada a passeata realizada no dia 03/10/1988 reunindo cerca de 2 mil estudantes e populares na Av. Jerônimo Monteiro, centro de Vitória.

9. Este contexto foi de grandes mobilizações e greves do movimento sindical. Ver Colbari, 2003.
10. Cf. 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 e 04/10/1988.

Figura 12

Passeata pelo transporte coletivo reúne o movimento estudantil e o movimento popular



Os participantes interromperam a Jerônimo Monteiro

Fonte: Jornal *A Tribuna*, 04/10/1988.

O movimento estudantil foi o maior responsável pela coordenação desse ciclo de protestos em prol do transporte coletivo na região metropolitana, conforme reconhecem os demais setores organizados da sociedade civil que participaram do movimento, assim como os jornais da época. Nas palavras do presidente do sindicato dos metalúrgicos: "Os estudantes, neste final de ano, estão mostrando que estão na vanguarda do movimento popular e qualquer trabalhador apoia suas reivindicações. Os estudantes é que estão na ponta dos movimentos" (Jornal *A Gazeta*, 09/10/1988, p. 7). Em complemento, assim expõe a ativista do movimento estudantil, à época, presidente da Umes:

> Os estudantes sempre foram vanguarda dos grandes movimentos sociais e agora estão retomando esta tradição aqui no estado. O nível de participação e mobilização tem sido bom, porque a gente está fazendo um trabalho de base, procurando organizar o movimento (Jornal A Gazeta, 09/10/1988, p. 7).

Não obstante, o papel de articulação promovido pelos movimentos populares (CPV, CCVV, Fams e Famoc) dos municípios da Grande Vitória e o apoio de setores do "novo sindicalismo" foram fundamentais para a intensidade alcançada pelo movimento. Os movimentos de associações de moradores e as lideranças populares eram frequentemente identificados, nos jornais da época, como coordenadores do evento de mobilização pública pelo transporte coletivo. Ademais, avaliando o papel do CPV nesse movimento, o presidente da organização, à época, defende que "com 48 representações de associações de comunidade de bairros de Vitória, o Conselho Popular tem hoje a função de encaminhar grandes questões gerais, como transporte coletivo" (Jornal *A Gazeta*, 09/10/1988, p. 7). Nesse sentido, a coordenação do movimento do transporte público fora fruto da articulação entre o movimento estudantil e o movimento popular:

> Que os estudantes secundaristas e universitários têm sido a vanguarda do movimento popular no Estado, todos concordam. Entretanto, líderes de diversos outros segmentos sociais garantem que o potencial de explosividade do povo é grande e que questões como transporte coletivo, nível de vida, educação e saneamento podem levar muita gente às ruas. Além disso, na avaliação de diretores de associações de bairros, de sindicatos e de outros grupos, nunca a sociedade capixaba esteve tão organizada e mobilizada para a luta. [E, analisam:] A explosividade dos movimentos hoje é inversamente proporcional à sensibilidade social dos políticos, que estão se mostrando péssimos negociadores e piores líderes. (...) A população está num barril de pólvora e quer lutar. Se as lideranças souberem canalizar esta indignação. Poderemos ter grandes mudanças (Jornal A Gazeta, 09/10/1988, p. 7).

"A gente trabalhava muito junto", afirma a ativista ao se referir às manifestações pelo transporte coletivo e a articulação do CPV com o movimento

dos estudantes secundaristas. Ela explica, ainda, como era a organização para tomada de decisões coletivas:

> Nós tivemos uma luta que foi muito grande que foi a questão do transporte coletivo, e aí, nesse momento, tinha que se tomar decisões, tinha que se levar proposta, tinha que se fazer certas, determinadas coisas e a gente chamava uma assembleia extraordinária pra definir essas coisas, pras pessoas estarem encaminhando junto, porque se não só a gente iria decidir e aí não teria eco. (Militante do CPV, entrevista em 16/04/2010).

As estratégias de protesto público, enquanto mobilizações de massas, eram concebidas pelos ativistas do CPV como atividades eficientes na condução de reivindicações e propostas ao poder público. Na percepção desses atores, as manifestações públicas eram relevantes para fortalecer o movimento, demonstrando sua força e formando consciência política; vocalizar suas reivindicações; obter o apoio da opinião pública; chamar a atenção das autoridades públicas; mobilizar os participantes; obter êxito nas reivindicações; dar visibilidade ao movimento e pressionar o poder público. Para eles, as manifestações públicas fortaleciam o movimento, pois, identificando publicamente o clamor de organizações da sociedade civil, possibilitavam a articulação e coordenação societária em torno de grandes questões de interesse geral. Como expressa uma ativista, "o importante de se tomar as ruas é comungar os interesses com outras categorias, chamar atenção da opinião pública e, ao mesmo tempo, sensibilizar as autoridades" (Jornal *A Gazeta*, 09/10/1988). As ações contenciosas, ao mesmo tempo em que refletiam a conquista da cidadania, também se convertiam em resultados efetivos para o movimento, repercutindo nas autoridades públicas e no atendimento das suas reivindicações.

No conjunto das estratégias de ação do movimento popular para encaminhar reivindicações e proposições ao poder público, a predominância de atividades de protesto público (manifestação, passeata, ato público, ocupação de área pública, abaixo-assinado, carta aberta, etc.) era combinada também às ações formais de encaminhamento dos clamores (ofícios a órgãos públicos, audiências com autoridades públicas, projeto de lei de iniciativa popular, etc.), conforme demonstra a Tabela 14, mesclando estratégias disruptivas e repertórios formalizados.

Nesse período, os ofícios dirigidos aos órgãos públicos, usualmente, eram acompanhados por atas das assembleias em que procedera a deliberação coletiva e lista de presenças. As audiências com autoridades públicas eram conduzidas por comissão específica ou grupo de trabalho do movimento, constituídos para apresentar a reivindicação ou proposição fundamentada em argumentos previamente elaborados. Comparativamente ao protesto público, avaliam que o encaminhamento de reivindicações mediante documentos formais e audiências exercem menor impacto e pressão sobre as autoridades públicas, mesmo quando legitimados por registro da assembleia de discussão. Mas, considerando as dificuldades para mobilizar a população para eventos de protesto público, especialmente tempo e motivação, os ativistas ponderam a relevância dos procedimentos formais e das reuniões com autoridades do governo. Segundo eles, por meio desses mecanismos formalizados, o movimento confere legalidade às suas reivindicações, documentando e registrando seus clamores, exigindo resposta formal das autoridades e estabelecendo um canal institucional com o governo para o encaminhamento das reivindicações.

Na trajetória organizacional do CPV mudanças significativas ocorreram nas estratégias de ação, a partir dos anos 1990 e, sobretudo, 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, comparativamente às iniciativas mobilizatórias e disruptivas. Por um lado, as atividades de protesto público foram reduzidas de modo expressivo: abaixo-assinados, manifesto ou carta aberta à população (96% para 64%), manifestações, passeatas e ocupação de área pública (78% para 32%), e ato público e vigília (57% para 25%); por outro, as ações formais de encaminhamento de demandas mantiveram as altas proporções do contexto de fundação do movimento e com tênue variação, quais sejam: ofícios e cartas a órgãos públicos (92% para 89%), ação judicial ou projeto de lei (50% para 57%) e audiências com autoridades públicas (com 96%). Ver Tabela 14. Essas transformações nas estratégias de ação do movimento apontam o aprofundamento do uso de repertórios rotinizados e previsíveis, os quais contrastam com o ciclo de mobilizações públicas dos anos da sua fundação.

Tabela 14

Percepção das atividades utilizadas pelo CPV no encaminhamento de reivindicações e propostas ao poder público, ao longo do tempo: anos 1980 e pós 1990[1]

Respostas[2]	1980s		2000s	
	Fr[3]	%[4]	Fr	%
Encaminhar ofícios e cartas a órgãos públicos	26	92,9	25	89,3
Encaminhar ação judicial ou projeto de lei de iniciativa popular	14	50,0	16	57,1
Realizar reuniões ou audiências com autoridades públicas	27	96,4	27	96,4
Solicitar o apoio de políticos eleitos aliados	14	50,0	23	82,1
Solicitar o apoio de partidos políticos aliados	9	32,1	14	50,0
Solicitar o apoio de lideranças que ocupam cargos públicos	16	57,1	19	67,9
Fazer abaixo-assinado, manifesto ou carta aberta à população	27	96,4	18	64,3
Fazer manifestação pública, passeata e ocupação de área pública	22	78,6	9	32,1
Fazer ato público, vigília ou jejum	16	57,1	7	25,0
Total de respondentes	28	-	28	-

Fonte: *Survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

Nota: [1]Quais atividades foram [são] utilizadas pelo CPV para encaminhar suas reivindicações e propostas ao poderpúblico? [2]Resposta múltipla à pergunta induzida. [3]Frequência de respostas dadas. O total de respostas é superior ao número de respondentes. [4]Percentual de respostas segundo o total de respondentes.

Em complemento, o exame das atas de reuniões do CPV, no período de 1994 a 2010, apresenta número limitado de ações de protesto e manifestações públicas: o abaixo-assinado foi realizado isoladamente e por poucas associações de moradores; apenas um ato público foi registrado (no caso contra a cobrança de taxas de terrenos da marinha, em 18/12/1995); não houve registros de campanhas de mobilização de grande vulto nesse período. No caso do uso de ação judicial, nesse mesmo período, foram encontrados registros de três ações civis impetrados pelo CPV, os quais se referem às seguintes matérias: ação civil pública em conjunto com o Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente (Sindaema) contra a privatização da *Cesan*, em 1997; ação civil pública contra o governo do estado acerca do programa *Prodesan*, em 2001 e; ação civil pública contra a companhia de energia elétrica *Escelsa*, em conjunto com outros movimentos sociais da Grande Vitória, também em 2001.

De modo geral, no contexto em que canais de mediação da relação sociedade-Estado foram institucionalizados, com a criação de arranjos participativos e diversos espaços de atuação nas agências governamentais, o movimento reduziu significativamente as suas iniciativas disruptivas e concentrou 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 militantes 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 às suas demandas e são importantes no encaminhamento das reivindicações. Ademais, tal procedimento é visto como estratégia adequada ao reconhecimento do movimento enquanto interlocutor legítimo na representação de grupos da sociedade civil e ao estabelecimento de um canal de diálogo com o governo.

Cabe ressaltar que, ao longo da trajetória desse movimento, um terceiro subconjunto de estratégias de ação apresentou crescimento, qual seja, solicitar apoio de políticos, partidos políticos e lideranças do movimento em cargos (ver Tabela 14). Mesmo que a busca de apoio da elite política não tenha sido predominante em nenhum dos dois períodos comparados, o suporte de políticos, partidos e de lideranças constitui estratégia relevante de encaminhamento das reivindicações e proposições ao poder público, em distintos cenários político-institucionais.

O contexto democrático pós 1990 ampliou a relação do movimento com o sistema político, suas agências e agentes, tornando ainda mais expressiva a busca de apoio de políticos eleitos (50% para 82%), lideranças com cargos comissionados no governo (32% para 50%) e partidos políticos aliados (57% para 67%), de acordo com a Tabela 14. Na percepção dos militantes, a solicitação de apoio da elite política alinhada ideologicamente ao movimento é importante para o alcance dos resultados das ações, por conduzir a adesão de políticos e partidos a seus clamores junto ao governo, por facilitar o encaminhamento das reivindicações, por estabelecer canal de diálogo com o governo e para o acesso às instituições.

Em suma, a partir da década de 1990, quando a vida associativa do movimento popular passou a ser combinada à atuação nas instituições

participativas do governo e as relações entre a sociedade civil e o Estado foram 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 nos padrões de ação dos atores coletivos aqui analisados.

6.1.3 A dinâmica de mobilização no interior da organização do movimento

Esta seção analisa as mudanças na trajetória organizacional do CPV, no contexto de engajamento em instituições participativas e agências governamentais, no que tange a dinâmica de mobilização no interior da sua organização.

No contexto pós-transição, o associativismo civil do CPV obteve importante incremento, com o aumento significativo do número de associações de moradores, conforme veremos. De acordo com a Tabela 15, o período de maior expansão do associativismo civil em Vitória ocorreu no contexto de transição do autoritarismo e redemocratização do país da década de 1980, com o surgimento de 63% das entidades comunitárias existentes no período de 1961 a 1990, ou seja, 54 novas associações de moradores.

Tabela 15
Associações de Moradores de Vitória, segundo o ano de fundação: 1961-1990

Período	Nº de associações fundadas		
	Fr	%	% a.
1961 – 65	2	2,3%	-
1966 – 70	8	9,3%	11,6%
1971 – 75	5	5,8%	17,4%
1976 – 80	13	15,1%	32,5%
1981 – 85	24	28,0%	60,5%
1986 – 90	30	34,9%	95,4%
NS/NR	4	4,6%	100,0%
Total	**86**	**100,0%**	-

Fonte: Afonso *et al*., 1990, s/p.

No período de 1990 a 2010, novo impulso ao florescimento do associativismo civil foi introduzido. Nesse contexto de atuação nas instituições participativas de políticas públicas, as associações de moradores e entidades comunitárias filiadas ao Conselho Popular de Vitória saltam de 86 para 124 entidades; tal incremento alcançou 30%. Essa proporção evoluiu gradativamente e se estabilizou: as 86 associações existentes em 1990 passaram para 116, em 2000, e para 124, em 2008, mantendo igual indicador em 2010.

A expansão do associativismo civil e o revigoramento da vida associativa no contexto pós 1990 é destaque nos estudos de Avritzer (2002) e Baiocchi (2005) acerca do orçamento participativo de Porto Alegre, os quais correlacionam o surgimento de novas associações de moradores aos incentivos das instituições participativas à atuação na gestão pública local.

O contexto de engajamento societário nos governos locais e de institucionalização dos arranjos participativos também gerou maior pluralização dos espaços de mobilização do movimento popular, que passou a combinar a participação no interior da organização (reuniões, assembleias e congressos) com a atuação nas instituições participativas (conselhos gestores municipais, orçamentos participativos e conferências setoriais) e em fóruns temáticos que reuniam outras entidades e movimentos sociais.

Essa maior pluralização dos espaços de mobilização do movimento popular ocorreu a partir do governo do PT (1989-1992), contexto em que, introduzidos arranjos participativos na administração pública, o CPV alcançou maior diversificação em suas esferas de participação. Durante esse período, o CPV mesclou a participação em reuniões da diretoria, assembleias gerais, encontros de formação política, congressos, visita aos bairros, fóruns ou seminários temáticos, assembleias do orçamento participativo, conselhos gestores e mobilização na plenária da câmara municipal para aprovação de projeto de lei do orçamento participativo e da proposta orçamentária, conforme comprovam documentos do Cecopes.

No contexto das gestões governamentais que se seguiram, do PSDB (1993 a 2004) e PT (2005 a 2012), essa tendência à pluralização dos espaços de mobilização fez-se limitada. Nesse quadro, o CPV reduziu significativamente a atuação em fóruns ou seminários temáticos que articulam entidades e movimentos sociais diversos e restringiu a sua atuação a duas esferas –

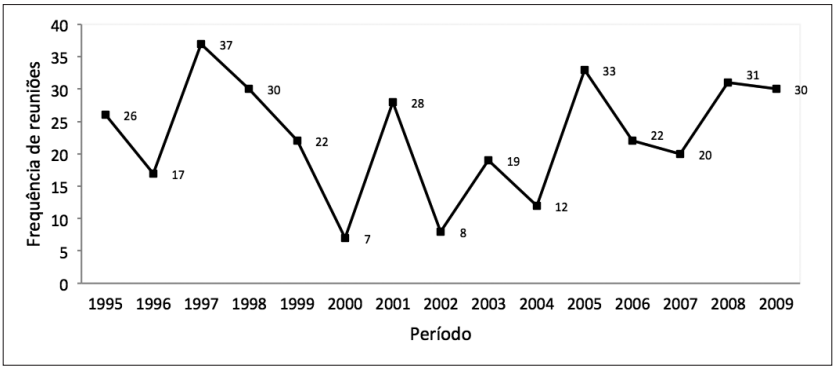
a organização do movimento e as instituições participativas. Não obstante a relevância de ambos os espaços para mobilização e atuação do movimento popular, a articulação com outras organizações sociais possibilitaria a ampliação da inserção em arranjos societários não institucionalizados, favorecendo a ação coordenada de redes de movimentos. Soma-se à redução da participação em fóruns de movimentos e entidades sociais, a instabilidade institucional de alguns arranjos participativos ao longo do tempo. Particularmente, o orçamento participativo sofreu reformulações constantes em seu desenho institucional que tornaram instáveis e incertos o papel do CPV na coordenação da participação popular, além da sua interrupção em uma gestão governamental (2000-2004).

No interior da organização do movimento, a dinâmica de mobilização abrange três instâncias, a saber, as reuniões da diretoria executiva e dos diretores de departamentos, as assembleias gerais e os congressos de membros associados. No contexto de engajamento institucional, especificamente de 1995 a 2009, a periodicidade anual das reuniões da diretoria do CPV foi de 22, em média, variando de mensal a quinzenal. Nesse período, houve picos de ocorrência que ultrapassaram 30 encontros anuais em 1997, 1998, 2005, 2008 e 2009 – exceto o ano 2001, que apresentou 28 encontros. Essa frequência, porém, também apresenta decréscimo, sobretudo nos anos 2000 e 2002, cujas reuniões da diretoria reduziram substancialmente (7 e 8, respectivamente).[11] Ver Gráfico 6. A periodicidade das reuniões da diretoria do CPV (executiva e departamentos), no contexto pós-transição, apresenta significativa frequência, malgrado as instabilidades e sobressaltos nessa trajetória.

11. A redução da convocação de reuniões e assembleias em 2000 foi justificada, à época, pelo presidente do CPV, segundo o qual não haveria necessidade das mesmas por estarem participando dos encontros do orçamento participativo (CPV, ata de reunião, 06/06/2000, doc. 251). Já o decréscimo significativo no número de reuniões em 2002 pode estar correlacionado ao apoio expresso, verbal e formalmente, à candidatura de Paulo Hartung ao governo do Estado do ES, prefeito de Vitória na gestão 1993-1996. Nesse caso, o decréscimo ocorreria pela priorização do tempo dos militantes para campanha eleitoral (CPV, Jornal *O Popular*, set./out., 2002, doc. 272).

Gráfico 6

Reuniões e assembleias do CPV, no período de 1995 a 2009



Fonte: CPV, Livros de Atas do período. Elaboração própria.

Com exceção daqueles anos de declínio dos encontros da diretoria, nessas duas últimas décadas, as assembleias gerais que reúnem membros das diretorias e representantes das associações filiadas variaram entre trimestral e quadrimestral, tendo ultrapassado a média anual em 1997 (5), 1998 (8), 2003 (5), 2004 (5) e 2008 (5), em conjunturas de início ou finalização de gestão governamental. Os congressos, instância máxima de deliberação que reúne membros das diretorias e da assembleia geral, ocorreram com periodicidade bianual de 1986 a 2003, voltado à elaboração do plano de lutas do movimento e à eleição da nova diretoria. Nos três congressos seguintes do CPV, em 2005, 2008 e 2011, a periodicidade desse encontro ampliado passou a trianual, extensivo ao mandato da diretoria[12].

Em geral, a percepção dos militantes do CPV acerca do acúmulo de novas atividades de participação, como representante nos conselhos gestores, delegado no orçamento participativo e participante em conferências de políticas setoriais, são evidências de participação e engajamento social. No entanto, a conjugação de múltiplas atividades nessas instituições participativas

12. Os congressos do CPV ocorrem com periodicidade definida e, em geral, são programados para dois dias de duração. Seguem as suas datas de ocorrência: I Congresso (25/05/1986), II Congresso (11 e 12/08/1990), III Congresso (21 e 22/11/1992), IV Congresso (03 e 04/12/1994), V Congresso (21, 22 e 23/02/1997), VI Congresso (22 e 27/02/1999), VII Congresso (24 e 25/03/2001), VIII Congresso (21 e 22/03/2003), IX Congresso (18 e 19/03/2005), X Congresso (11 e 12/04/2008) e XI Congresso (15 e 16/04/2011).

tem sobrecarregado muitos ativistas, com prejuízos sobre a frequência das reuniões no interior da organização do movimento. Em muitas situações, os militantes concentram seu tempo nos novos arranjos institucionais, em detrimento da organização do movimento e da redução do tempo para participar de reuniões, assembleias e funções internas.

São observados impactos da redução de tempo para as atividades internas do CPV sobre a participação dos militantes no planejamento, na execução das atividades e na tomada de decisões, sendo a percepção de participação nessas ações maior no contexto de emergência do movimento, se comparado ao contexto de institucionalização dos canais de participação. Desse modo, a percepção de participação no planejamento das atividades apresenta perdas, com decréscimo do indicador *sempre* (46% para 42%) e acréscimo do *quase sempre* (28% para 35%); tendo a crença de presença na execução das atividades também regredida no indicador *sempre* (42% para 39%) e aumentada no *quase sempre* (28% para 32%). Ver Tabela 16.

Tabela 16

Percepção da frequência da participação dos membros filiados ao CPV no planejamento e na execução das atividades, ao longo do tempo: anos 1980 e pós 1990[1]

Respostas[2]	Planejamento				Execução			
	1980s		Pós 1990s		1980s		Pós 1990s	
	Fr	%	Fr	%	Fr	%	Fr	%
Sempre	13	46,4	12	42,9	12	42,9	11	39,3
Quase sempre	8	28,6	10	35,7	8	28,6	9	32,1
Raramente	2	7,1	1	3,5	3	10,7	3	10,7
Não sei	5	17,9	5	17,9	5	17,8	5	17,9
Total de respondentes	**28**	**100,0**	**28**	**100,0**	**28**	**100,0**	**28**	**100,0**

Fonte: *Survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

Nota: [1]Os membros filiados participavam [participam] do planejamento das atividades do CPV? Os membros filiados participavam [participam] da execução das atividades previstas no planejamento do CPV? [2]Resposta simples à pergunta induzida.

As mudanças no grau de participação dos militantes no planejamento e execução das atividades tornam-se mais evidentes quando os atores são indagados acerca das situações ou momentos em que são mobilizados para tomada de decisões. Nesse caso, a percepção de que são mobilizados para participar do planejamento cai de 75% (anos 1980) para 64% (pós 1990), e a crença de participação na execução das atividades decresce mais acentuadamente, de 71% (anos 1980) para 57% (pós 1990). Como evidenciado na Tabela 17:

Tabela 17

Percepção das situações de mobilização dos membros filiados ao CPV para participar da tomada de decisões, ao longo do tempo: anos 1980 e pós 1990[1]

Resposta[2]	1980s		Pós 1990s	
	Fr[3]	%[4]	Fr	%
Na eleição da nova diretoria	26	92,9	25	89,3
No planejamento das lutas e atividades	21	75,0	18	64,3
Na execução de atividades previstas no plano de lutas	20	71,4	16	57,1
Na discussão e decisão sobre temas polêmicos	22	78,6	22	78,6
Outro	1	3,6	4	14,2
Não sei	-	-	1	3,6
Total de respondentes	28	-	28	-

Fonte: *Survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

Nota: [1]Em quais momentos o CPV acompanhava [acompanha] os trabalhos ou dava [dá] assistência as associações filiadas? [2]Resposta múltipla à pergunta induzida. [3]Frequência de respostas dadas. O total de respostas é superior ao número de respondentes. [4]Percentual de respostas segundo o total de respondentes.

A percepção dos militantes quanto ao grau de participação nas principais decisões também apresenta deslocamentos ao longo do tempo. Os ativistas possuem maior crença de participação nas principais decisões do movimento nos anos 1980 (89%), comparativamente ao período pós 1990, cujo indicador cai para 75%. Para eles, o acompanhamento e assistência do CPV às associações filiadas também era maior no contexto de emergência do movimento popular. Conforme demonstra a Tabela 18, a assistência da

organização do movimento às associações decresceu, sobretudo, na orientação dos membros quanto a questões administrativas (88% para 64%) e na realização de cursos de formação política ou técnica (70% para 57%), seguido pelos indicadores de acompanhamento das eleições de diretoria das associações (96% para 85%)[13] e de solução de conflitos entre membros filiados (88% para 82%).

Tabela 18

Situações de acompanhamento ou assistência do CPV às associações de moradores filiadas, ao longo do tempo: anos 1980 e pós 1990[1]

Resposta[2]	1980s		Pós 1990s	
	Fr[3]	%[4]	Fr	%
Nas eleições de nova diretoria das associações filiadas	26	96,3	24	85,7%
Na solução de conflitos entre membros filiados	24	88,9	23	82,1%
Na orientação dos membros quanto a questões administrativas	24	88,9	18	64,3%
Na realização de cursos de formação política ou técnica	19	70,4	16	57,1%
Não sei	-	-	4	14,3
Total de respondentes	27	-	28	-

Fonte: *Survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

Nota: [1]Em quais momentos o CPV acompanhava [acompanha] os trabalhos ou dava [dá] assistência as associações filiadas? [2]Resposta múltipla à pergunta induzida. [3]Frequência de respostas dadas. O total de respostas é superior ao número de respondentes. [4]Percentual de respostas segundo o total de respondentes.

A análise da dinâmica de mobilização interna do CPV, no contexto de engajamento institucional em arranjos participativos, aponta para processos de expansão do associativismo civil e de pluralização das esferas de participação, ao mesmo tempo em que atenta para as dificuldades de conjugação de múltiplas atividades que buscam combinar a participação no interior da

13. O Estatuto Social do CPV recomenda o acompanhamento das eleições nas associações de moradores por integrantes da sua diretoria, embora os livros de atas de reuniões comprovem que isso ocorre somente quando é solicitado formalmente pela associação. Em geral, as associações comunitárias requisitam o acompanhamento do CPV para garantir a legalidade e a legitimidade do processo e evitar fraudes eleitorais ou manipulação dos moradores por lideranças autoritárias que estejam há vários anos na presidência da entidade.

organização do movimento e nas instituições participativas. Nesse último aspecto, por um lado, a sobrecarga dos ativistas, entre outras razões, tem reduzido sua participação no planejamento, na execução e nas principais decisões tomadas na entidade, comparativamente ao contexto de fundação do movimento. Por outro lado, algumas medidas de descentralização do processo decisório e de engajamento social dos militantes permanecem na dinâmica participativa do movimento. Conforme são demonstradas nas Tabelas 15, 16 e 17: (i) a percepção dos ativistas de participação no planejamento e na execução das atividades do movimento é, predominantemente, *sempre* e *quase sempre*, em vez de *raramente*; (ii) a crença de participação na eleição da diretoria, na discussão de temas polêmicos e nas principais decisões é predominante; e (iii) a percepção de realização de acompanhamento às associações de moradores pela organização do movimento, especialmente na assessoria nas eleições nos bairros e na solução de conflitos internos é significativa. Além disso, a prática periódica das reuniões, assembleias e congressos no interior da organização e a participação nas instâncias de políticas públicas impedem interpretar este movimento social como desmobilizado ou não participativo.

Grosso modo, no contexto de engajamento de atores societários em instituições participativas, por um lado, novas formas de mobilização ampliam as possibilidades de participação do movimento, com o incremento no associativismo civil e a pluralização das esferas de participação; por outro lado, as novas atividades institucionais sobrecarregam os atores em prejuízo de suas atividades no interior da organização.

6.2 Dimensão Relacional e Interações Cooperativas na Relação Sociedade-Estado

6.2.1 Transformações na rede de relações sociais do movimento popular

A dimensão relacional do padrão de ação coletiva do CPV no contexto de inserção institucional pós 1990 é analisada nesta seção, comparativamente à década de 1980. Neste livro, tal dimensão compreende, particularmente, a rede de relações interorganizacionais do movimento, isto é, os seus vínculos com instituições, organizações e movimentos sociais.

Ao longo da sua trajetória, o Conselho Popular de Vitória desenvolveu relações com atores tanto institucionais quanto societários. O repertório relacional desse movimento comporta vínculos com instituições governamentais, partidárias e religiosas, e conexões com movimentos sociais, sindicatos e outras entidades. A relação com esses segmentos representa uma disposição do movimento em diferentes contextos políticos, no entanto, transformações na dinâmica relacional foram introduzidas no período de engajamento institucional dos atores coletivos.

A mudança mais significativa, comparativamente ao cenário fundacional, é a ampliação dos vínculos com órgãos governamentais que passam a preponderar na rede de relações do movimento. No contexto pós 1990, as relações com setores do governo atinge 100%, embora esse índice também tenha sido elevado na década de1980, qual seja, 59% (ver Gráfico 7). A abertura do sistema político, a ampliação do acesso às instituições do Estado e, nesse bojo, a inserção do movimento em instituições participativas favoreceu a ampliação das conexões entre atores coletivos e atores estatais.

A relação do CPV com movimentos sociais e entidades da sociedade civil não apenas permanece com os patamares elevados da rede pretérita, como também observa-se acréscimo de 67% para 74% (conferir Gráfico 7). A articulação de uma rede de entidades sociais, na trajetória de emergência do movimento, potencializou a sua capacidade de desenvolver ações integradas em torno de propósitos e demandas comuns e de atuar através de redes sociais coordenadas, a exemplo das inúmeras ações de protesto público. Nesse período, o CPV se conectava, sobretudo com sua base social formada por associações de moradores e centros comunitários (63%), seguida por vínculos com organizações de escopo similar ao seu, como a Famopes, o CCVV e a Fams, além do Cecopes, da Fase e do CDDH. Porém, ainda que a relação do CPV com movimentos sociais apresente tendência de crescimento, a inversão da predominância dos vínculos com associações da sua base social em privilégio de laços com a Famopes, conforme sinalizam 85% dos militantes, pode gerar implicações para a capilaridade social e a organicidade desse movimento popular.

A disposição de relações com partidos políticos, estabelecida desde a fundação do movimento, por outro lado, apresenta indicador decrescente

de 56% – sendo que outrora atingia 70%. O Partido dos Trabalhadores se destaca frente aos demais partidos políticos tanto no contexto de transição do autoritarismo quanto no de consolidação da democracia, com vínculos de 75% e 67%, respectivamente aos períodos. Relações com outros partidos políticos também são identificadas pelos atores, embora em percentuais menos expressivos: PSDB, PMDB, PSB e PDT, em ordem decrescente. Cabe ressaltar que o PT e o PSDB são os partidos políticos mais influentes nos rumos da vida política local, liderando a competição eleitoral para o executivo municipal no interstício de 1989 a 2012.

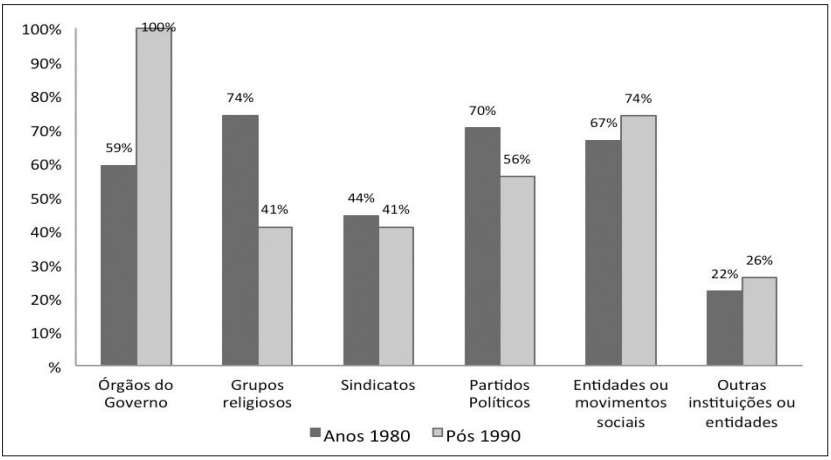
A tendência de decréscimo nos vínculos entre o movimento e as instituições religiosas e sindicatos trabalhistas é igualmente verificada (ver Gráfico 7). A relação com grupos religiosos sofreu redução significativa, na proporção de 74% para 41% na década pós anos 1990. A rede de relações do CPV com segmentos religiosos incluía predominantemente a Igreja Católica (45%), seguida em menor proporção pelas Comunidades Eclesiais de Base (25%)[14], além da Arquidiocese de Vitória, Comissão de Justiça e Paz, Pastoral do Direito à Moradia, Sociedade dos Vicentinos e Igrejas Evangélicas. No contexto democrático, a redução desses vínculos é acompanhada por mudanças na composição da rede, que passa a apresentar equivalência entre grupos católicos e grupos evangélicos. No caso dos sindicatos, os vínculos reduzem três pontos percentuais, na proporção de 44% para 41%.

Resta mencionar que, no caso do CPV, a categoria "outras entidades ou instituições" apresenta indicadores menos expressivos. O indicador variou de 22% para 26% no contexto pós-transição, confirmando a maior relevância das categorias induzidas – órgãos do governo, grupos religiosos, sindicatos, partidos políticos, entidades ou movimentos sociais. Nesse segmento, a OAB-ES foi predominantemente apontada pelos atores, nos diferentes contextos históricos.

14. Em Vitória, embora as CEBs tivessem tido papel menor na organização das associações de moradores, exerceram apoio fundamental ao Movimento de Luta Contra o Desemprego, ao Movimento de Transporte Coletivo, de Oposição Sindical da Construção Civil e da Ocupação do Mangue de São Pedro, conforme estudado por Doimo (2009 e 1984) e Doimo e Banck (1989).

Gráfico 7

Rede de relações sociais do CPV no contexto fundacional e de engajamento institucional: anos 1980 e pós 1990



Fonte: Survey da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

Nota: Com quais entidades, movimentos sociais ou instituições o CPV manteve [mantém] relações? Resposta múltipla **à** pergunta induzida. Percentual de respostas segundo o total de respondentes: N = 27 (1980), N = 27 (pós 1990).

Em suma, o repertório de relações do CPV sofreu mudanças significativas na intensidade dos vínculos com segmentos institucionais e societários, conforme demonstrado. No contexto de engajamento institucional, a rede de relações do CPV incorporou significativamente novos vínculos com agências governamentais e elevou os laços com movimentos e entidades sociais. Por outro lado, as relações do movimento com partidos políticos, instituições religiosas e sindicatos decresceram, com implicações sobre a sua capacidade de articulação e de influência na agenda política.

Hipoteticamente, a relação com instituições políticas favorece o acesso do movimento à elaboração da agenda política, ao passo que os vínculos com movimentos sociais e entidades possibilitam a conexão da organização do movimento com uma rede de associações e atores coletivos, viabilizando a sua ação coordenada. Em outras palavras, a absorção na rede de relações de segmentos tanto institucionais quanto societários pode conduzir à ampliação da capacidade de influência do movimento na estrutura política institucional.

6.2.2 Interações cooperativas no discurso da relação sociedade-Estado

As instituições participativas criadas pelo governo local, sobretudo a partir da década de 1990, como o orçamento participativo, os conselhos gestores de políticas públicas e as conferências setoriais, foram absorvidas pelo CPV enquanto espaço de mediação da relação Estado-sociedade, em torno das quais o Conselho concentrou suas atividades mais significativas. O engajamento institucional desse movimento popular e a centralidade dessas esferas participativas em seu cotidiano geraram efeitos sobre a sua estrutura organizacional, cujo processo de complexificação é caracterizado pela especialização funcional e formalização das estratégias de ação. Essas transformações organizacionais no PAC do movimento, acompanhadas por mudanças em sua dinâmica relacional, são extensivas a processos de ressignificação das suas concepções e discursos acerca da relação com o Estado.

As configurações institucionais dos governos no município de Vitória, ao longo de 1989 até os dias atuais, contextualizam esse processo de ressignificação discursiva e de mudanças nas relações do movimento popular com o Estado e as instituições políticas em geral. Essa remodelagem discursiva do movimento contrasta com a concepção pretérita do período de transição do regime autoritário e de redemocratização do país, que motivou a emergência do CPV com o discurso de relação autônoma e independente do Estado. A autonomia em relação ao Estado e a democracia de base conformaram códigos ético-políticos dos movimentos sociais, no final da década de 1970 e 1980, amparados em valores e significados que orientavam e davam sentido à ação dos atores. A elaboração de tais códigos sofreu influência deliberada de segmentos da Igreja Católica (DOIMO, 1995). Essa concepção de negatividade da relação com a institucionalidade política constituiu, ainda, matrizes discursivas dos grupos de esquerda que originaram o PT e a oposição sindical, que deram apoio e sustentação ideológica aos movimentos daquela década (SADER, 1988)[15].

15. De modo geral, essa concepção era decorrente do conceito marxista de Estado, predominante na esquerda brasileira no período em questão. Por esse conceito, entendia-se que o Estado é um instrumento de dominação burguesa através do qual se reproduz os interesses do capital e da classe privilegiada. Nessa visão, somente a ação autônoma e de confronto com o Estado seria capaz de transformar o capitalismo e implementar a sociedade socialista.

No contexto de emergência do movimento popular, a relação com o governo é descrita pelos militantes do CPV predominantemente por categorias de conflito (reivindicação e cobrança, oposição e conflito, denúncia e pressão), marginalização (não reconhecimento pelo governo, não relação, não acesso aos órgãos públicos, não atendimento das reivindicações) e repressão (cooptação, ameaças e repressão). No entanto, com a institucionalização da participação nas agências governamentais e o estabelecimento de nova concepção acerca da relação com o Estado, essas categorias de conflito e oposição cederam espaço às categorias de cooperação, colaboração, parceria e diálogo. Os militantes passaram a identificar as interações cooperativas na relação com os governos, nos seguintes termos:

> Tem sido uma relação de parceria, discussão de políticas públicas. Não é mais enfrentamento.
> É uma relação de parceria saudável, ou seja, é bom para a população e para o governo.
> Hoje, a relação com o governo é amigável, não há conflito.
> Uma relação de parceria, mas não de subserviência. Quando precisamos, buscamos o governo e ele nos ajuda.
> O CPV conquistou o respeito do governo. Esta gestão tem sido participativa, parceira.
> As portas estão sempre abertas. Mantemos um bom relacionamento com os órgãos públicos e procuramos trabalhar junto com eles[16].

O discurso de cooperação com a esfera estatal veio acompanhado de significativa mudança na rede de relações sociais do movimento, em que pese o aumento de vínculos com as instituições governamentais, como discutido anteriormente. Nesse contexto de inserção institucional, o movimento se engaja em interações cooperativas com o Estado, estabelecendo relações de colaboração e parceria na elaboração e implementação de políticas públicas. A motivação para interações cooperativas na relação entre a sociedade civil e o Estado encontra-se, sobretudo, no acolhimento da proposta de participação social na gestão pública pelos governos locais. A criação de instituições

16. Depoimentos de militantes do CPV obtidos no *survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

participativas de políticas públicas sinalizou para o movimento que relações de diálogo, cooperação e parceria deveriam ser estabelecidas entre os atores societários e institucionais, imbuídas de uma nova concepção de relação com o Estado e de mudança de atitude das lideranças do movimento com respeito às instituições governamentais.

No orçamento participativo, a atuação do CPV ocorre mediante os militantes e as associações de moradores nas assembleias territoriais e plenárias temáticas do "ciclo de participação". Essa participação se estende **às** lideranças da diretoria que compõem comissão conjunta com técnicos governamentais para a elaboração da metodologia de participação; do calendário de assembleias; da mobilização dos participantes; da eleição dos representantes populares; da capacitação dos delegados e conselheiros, entre outras atividades[17]. No que se refere aos conselhos gestores de políticas públicas, o CPV possui representação na maioria dos canais institucionais criados em nível municipal e, no conjunto das organizações societárias, soma a maioria dos assentos destinados **à** sociedade civil[18].

Quais as implicações dessas relações de cooperação com a esfera governamental para o movimento social? Na percepção dos militantes do CPV, a construção de relações de parceria e colaboração com o governo favorece o resultado das ações do movimento, na medida em que os atores coletivos alcançam o reconhecimento da legitimidade dos seus reclamos e da sua atuação como representantes de segmentos da sociedade civil e possuem acesso às instituições políticas. A relação de cooperação com o governo, para esses atores, é relevante ao atendimento das reivindicações do movimento (89%), ao estabelecimento de proximidade e diálogo (25%), à representação e participação nas instituições participativas (18%) e ao acesso às agências governamentais (11%). Em outras palavras, relações colaborativas têm como

17. O papel atribuído ao CPV na coordenação do orçamento participativo tem variado substancialmente ao longo de cinco gestões governamentais, ora do PT ora do PSDB, em que pese o significado do projeto político dos governos (CARLOS, 2007 e 2009).

18. No período de 2005 a 2010, o CPV possuía representação em 32 conselhos gestores e concentrava 47 assentos efetivos, com maior número de assentos no Conselho Municipal de Saúde (5), Conselho Municipal de Meio Ambiente (4), Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (3) e Conselho Municipal de Educação (2), além dos conselhos de programas específicos como o Conselho Gestor de Saúde (9) e o Conselho Municipal de Recursos (3), restando aos demais conselhos municipais 1 assento como representante da sociedade civil.

consequência o atendimento de demandas históricas do movimento e sua influência política na agenda pública. Os ativistas do CPV assim explicam os benefícios das relações colaborativas com os governos:

> Junto com eles conseguimos atingir os objetivos da comunidade. Se estamos do lado do governo, conseguimos ser ouvidos com facilidade.
> Temos assento nos conselhos, somos ouvidos e atendidos pelo governo.
> Através desta boa relação buscamos resolver as demandas da comunidade.
> O CPV atua como representante das comunidades. Tendo um bom diálogo com o governo conseguimos expor nossas demandas.
> Só conseguimos resolver as coisas através do diálogo, e esse diálogo vem através da parceria.
> É mais fácil conseguir um diálogo quando somos amigos. É mais fácil conseguir os benefícios para as comunidades.
> Avanço nas lutas sociais e conquista de melhorias.
> As conquistas dependem deles. Então, a gente busca estar próximos para ter benefícios.
> Possibilidade de conhecer e se envolver com os projetos que vão ao encontro dos interesses dos bairros que mais necessitam de políticas sociais.
> É a forma de o movimento ser favorecido na implementação de políticas públicas para a população.
> Tem que ter, porque se não você tem dificuldade para encaminhar as reivindicações[19].

Nesse contexto de engajamento institucional, se, por um lado, o estabelecimento de interações cooperativas na relação sociedade-Estado é necessário à influência política do movimento, através das quais militantes obtêm adequado acesso ao ambiente institucional e aos agentes governamentais; por outro, a ampliação dessa influência depende da habilidade dos atores coletivos em combinar cooperação e autonomia na relação com o governo. Isso, pois, o excesso de colaboração e de vínculos institucionais com o Estado pode reduzir o potencial de pressão e influência do movimento, além de favorecer a dependência dos atores societários.

19. Depoimentos de militantes do CPV obtidos no *survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

Os militantes do CPV, em 90% das respostas, reconhecem que relações colaborativas com os governos os expõem a riscos diversos que dificultam um comportamento crítico e autônomo. Assim, definem os riscos a que estão expostos no contexto de participação institucional, em ordem decrescente de citações: risco de favorecimento pessoal dos membros, de dependência e submissão, de atrelamento e cooptação, de perda da capacidade de discussão e proposição, de impedimento de ações contrárias e críticas aos governos, de perda da autonomia, e de distanciamento da base social do movimento.

No caso desse movimento popular, os militantes divergem na matéria autonomia. Tanto a cooperação quanto a dependência na relação do movimento com o Estado é identificada pelos atores societários, o que permite inferir que a autonomia desses atores é frágil. Especificamente, 56% dos entrevistados enfatizam as interações cooperativas com os governos e os benefícios advindos dessa relação. E outros 44%, também sublinhando as relações de colaboração com a institucionalidade política, as vinculam à perda de autonomia (dependência) do movimento e à cooptação de membros por cargos comissionados. Desse modo, no caso do CPV, a relação de parceria e colaboração com a esfera governamental vem associada aos seguintes elementos: de um lado, o êxito no resultado das ações e o acesso às instituições políticas; de outro, a submissão e a dependência política. Os militantes assim expõem uma combinação entre cooperação e dependência na relação com os governos:

> [A relação] é muito boa, muito próxima e, por isso, é prejudicial. Porque o CPV acabou atrelado à prefeitura e não cumpre seu papel de fiscalizador e voz das comunidades.
>
> A proximidade com o governo traz alguns cargos e participação dentro do próprio governo, mas pode acontecer de algumas pessoas serem cooptados pelo governo e esquecerem o movimento e atuarem em bem próprio.
>
> É relativo, porque o CPV tem que ter essa relação, mas ele é muito dependente.[20]

20. Depoimentos de militantes do CPV obtidos no *survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

A percepção dos militantes de que as interações cooperativas com o Estado conformam um terreno carente de comportamento autônomo e crítico conduz à avaliação de que o movimento "é refém dos interesses do poder público a ponto de não ter suas próprias diretrizes" ou que "o movimento fica paralisado e sem autonomia para definir suas próprias ações", ou ainda, que "inibe o posicionamento em questões que sejam contrárias aos interesses da prefeitura". Nesse sentido, o exercício da influência política nas questões públicas se faz limitado à agenda política dos governos. Evidências complementares também apontam para a correlação entre o aprofundamento das relações de cooperação com o poder público e a redução de iniciativas do movimento em introduzir agendas e demandas próprias, assim como em utilizar estratégias de ação não institucionalizadas.

Essa dependência do protagonismo governamental encontrou terreno fértil no ambiente institucionalizado, em que pese os projetos políticos dos governos que restringem a participação à sua dimensão consultiva e conciliatória. Nesse contexto de inserção institucional, a deficiência do protagonismo societário em tensionar a pretérita "cultura da dependência" deve-se, por um lado, à fragilidade do movimento popular, expresso no vínculo precário com as bases e no centralismo do líder comunitário e, por outro, ao incentivo ao personalismo e à participação limitada gerada pelo poder público local.

Nos governos que se sucederam na capital do estado, o significado da participação do "projeto democrático e popular"[21] sofreu deslocamentos no sentido da sua vinculação à ideia de eficiência do gasto público e legitimidade governamental, no bojo da reforma gerencial do Estado pós 1990. Esse projeto político governamental, identificado às gestões de Luiz Paulo Velloso Lucas (1997-2000 e 2001-2004), do PSDB, introduziu um significado estratégico e gerencial às instituições participativas na tentativa de conciliar participação e planejamento técnico eficiente (TATAGIBA, 2003). Na parti-

21. O conteúdo do "projeto democrático e popular" é remetido às lutas populares em prol da democratização do Estado da década de 1980 e pressupõe a autodeterminação cidadã no controle da "coisa" pública como forma de garantir a implementação de políticas que visem à modificação das relações assimétricas de poder e o princípio de justiça social na distribuição dos recursos. Para uma análise do significado das práticas inovadoras de participação em diferentes projetos políticos, ver Dagnino (2004).

cipação gerencial, conforme denominou a autora, o conteúdo normativo e emancipador da participação é substituído por uma noção de participação enquanto estratégia de gestão voltada a garantir a viabilidade e sustentabilidade dos resultados das intervenções e a maior responsabilização dos agentes, tendo em vista a maior eficiência e eficácia nas ações do poder público. No propósito de consolidar uma relação de parceria e de colaboração com as organizações sociais, esse projeto se fundamenta na unificação autoritária dos cidadãos imersos em uma participação despolitizada, explica a autora, afinal "a explicitação do dissenso, como base para a produção dos acordos, é substituída por uma tentativa de combinar a participação com a despolitização do debate público" (TATAGIBA, 2006, p. 145).

Nesse padrão de relação sociedade-Estado, mutuamente constituído, o movimento popular desenvolveu um discurso de legitimidade das ações e projetos do executivo local, conforme apontam vários documentos[22]. Contudo, o movimento não é homogêneo e a demonstração de descontentamento de alguns militantes quanto ao apoio desmedido e acrítico ao poder público municipal dão sinais de conflitos e divisões internas. Conforme reclamou um militante, "no jornal atual [*O Popular*] mais de 70% das matérias veiculadas são de propaganda da prefeitura de Vitória", questionando, em seguida, o espaço que seria destinado às comunidades[23]. Embora em parcela minoritária, alguns ativistas acreditam que o CPV deveria manter um plano de lutas independente do programa de governo; permanecer neutro em relação aos partidos políticos da base aliada governamental; não ocupar cargos comissionados nos órgãos públicos e, até mesmo, fazer oposição ao governo.

As ambiguidades do movimento popular – entre a cooperação e a autonomia – aparecem com recorrência nos discursos dos militantes: refe-

22. Conforme expõe um dirigente do CPV no Jornal *O Popular*: "A administração [municipal] mostra seu trabalho nas escolas e na saúde pública. A Prefeitura de Vitória tem um plano estratégico. (...) A cidade está bonita, com várias obras, e o salário dos servidores está em dia. Nossa cidade é a quarta capital do Brasil em qualidade de vida" (CPV, Jornal *O Popular*, 1999, doc. 265). Ou, nas palavras de um coordenador regional do CPV: "O Projeto Terra mostra responsabilidade e seriedade por parte da administração pública. (...) Vale à pena confiar e apostar nesse projeto. Com o trabalho da Prefeitura, o morador do morro é considerado gente. O prefeito e a comunidade caminham juntos. As ações são discutidas com as associações de moradores e isso é muito importante" (CPV, Jornal *O Popular*, 2000, doc. 267).

23. CPV, ata de reunião, 14/03/2000, doc. 251. Nessa época, o jornal *O Popular* mudou o formato para 16 páginas, a periodicidade passou para 45 dias e com tiragem de 15.000 exemplares.

rindo-se à relação com o Estado, em 1999, o presidente da entidade diz que "pretende dirigir o CPV com total independência, que quer o CPV brigando, mas também dialogando"[24]. Os atores sociais reconhecem as oportunidades de abertura do sistema político e das relações de proximidade, diálogo e cooperação com os governos, como a absorção das demandas do movimento e a participação nos novos arranjos institucionais. Mas, por outro lado, são conscientes dos avanços que teriam com a independência política, o posicionamento autônomo e a participação fecunda das bases sociais no processo decisório. Embora não exista contradição *a priori* entre cooperação e autonomia, a conformação dos atores institucionais e as configurações sociais desse movimento popular são limites severos ao desenvolvimento de um sistema de relação com o Estado que conjugue cooperação e autonomia.

Esse padrão de interação cooperativa e dependente, predominante nas relações do movimento com o governo local, fora tensionado pelo aprofundamento das divisões internas e questionamentos dos militantes acerca da efetividade das ações do poder público e da necessidade de independência na relação sociedade-Estado, cujo pivô foi o orçamento participativo[25]. A não execução das obras do OP de 1999 e 2000, a sua baixa qualidade, a não realização de treinamento dos delegados e a metodologia de discussão restrita aos bairros, em prejuízo da deliberação por regional, foram os principais pontos inquiridos pela diretoria do CPV em reunião com o prefeito, o coordenador de governo e os "prefeitinhos" regionais; situação essa agravada pelo anúncio do governo de que o ciclo de participação para o ano seguinte não seria realizado e que cada bairro deveria optar por uma prioridade dos orçamentos anteriores de 2000 e 2001, a já conhecida repactuação de obras[26].

---

24. Ata do VI Congresso, 27/02/1999, doc. 258.

25. Nesse contexto, o CPV lançou edição especial do Jornal *O Popular* que resgatava a história de fundação do movimento em meados da década de 1980, da sua trajetória de lutas e conquistas em melhorias sociais e em canais de participação, da sua articulação com ampla rede de movimentos sociais e organizações não governamentais, e da sua resistência a tentativas de cooptação pelo poder público e pela busca da autonomia política. (CPV, Jornal *O Popular*, 2001, doc. 269).

26. A repactuação de obras constituiu uma prática comum nos governos de Luis Paulo Velloso Lucas, a despeito do desagrado do movimento popular e dos delegados do OP (CARLOS, 2003; SAMPAIO, 2005). Uma análise da execução orçamentária do orçamento participativo de Vitória, no período de 1989 a 2003, pode ser encontrada em Carlos (2007).

Para os militantes do CPV, estava em curso um processo de descrédito do orçamento participativo pela população, que era extensivo às lideranças do movimento popular aliadas ao governo, motivado pela não execução orçamentária que desautorizava ou deslegitimava o ciclo participativo como espaço de deliberação societária:

> [No orçamento participativo] as reivindicações são feitas através da discussão e acaba que a obra não mais será construída, cria-se uma expectativa no povo e nada é feito; essas contradições não têm como explicar e os moradores cobram, e para as lideranças torna-se complicado, pois tanto o orçamento quanto o líder acabam perdendo a credibilidade (CPV, ata de reunião com o prefeito e representantes governamentais, 09/10/2001, doc. 251).

Nas palavras de outro militante:

> Nos orçamentos anteriores a discussão acontecia com mais credibilidade, as discussões atuais já vem com a preocupação do descrédito do povo; faz-se necessário hoje explicar a população o que está acontecendo, pois as obras não estão sendo feitas. (CPV, ata de reunião com o prefeito e representantes governamentais, 09/10/2001, doc. 251).

O crescente descomprometimento de Luiz Paulo Velloso Lucas com o orçamento participativo, ao longo de sua segunda gestão (2001-2004)[27], e a percepção de prejuízos para a legitimidade do movimento, na situação de permanência das relações de cooperação e de aliança com o governo, provocaram rompimentos políticos e realinhamentos partidários. É *mister* ressaltar que as interações de cooperação entre a sociedade civil e o Estado alimentam-se de um sistema de apoio mútuo, motivado por afinidades ideológicas e compartilhamento de projetos políticos pelos atores, mas também pelo êxito nos resultados das ações. Se, para os agentes institucionais, tal sistema pode significar o apoio político-partidário e eleitoral, para os atores societários corresponde à realização das suas demandas e reivindicações.

A descrença do movimento quanto ao compromisso ideológico e político do executivo local com o orçamento participativo é extensiva ao seu

27. Cf. Carlos (2003 e 2007) e Sampaio (2005).

ceticismo quanto à execução orçamentária e às possibilidades de absorção de novas reivindicações nesse contexto institucional. Além disso, o descrédito da população no orçamento participativo significava a deslegitimidade dos novos arranjos institucionais, uma das principais bandeiras do CPV no contexto da sua fundação e o principal acontecimento em sua história de lutas, como enfatizado por muitos militantes. Diante deste quadro, a permanência das relações de cooperação e de aliança partidária estabelecida com os governos do PSDB, desde 1993, tornou-se insustentável e o realinhamento do CPV ocorreu em direção ao então candidato João Coser, do PT, para a gestão 2005-2008 e, depois, 2009-2012.

A principal motivação do realinhamento político em prol do PT foi o seu compromisso, firmado no contexto da campanha eleitoral de 2004, de reinstalar o orçamento participativo, o que era consoante à meta do movimento de resgatar a discussão do OP: "O Conselho Popular de Vitória tem como meta resgatar a discussão do orçamento popular na capital. Só através da discussão ampliada junto à comunidade será possível garantir a execução de obras reivindicadas pela coletividade" (Jornal *O Popular*, 2003, doc. 273). Essa nova aliança, reestabelecendo as relações de cooperação com o governo local, resultou em ganhos concretos para o movimento popular, como a legitimidade das instituições participativas como instrumento de gestão pública, o acesso aos órgãos públicos e aos agentes governamentais, e a realização de suas demandas e reivindicações.

Nesse contexto de transição, de deslocamentos políticos e realinhamentos partidários, o CPV sustentou o discurso da importância da parceria e cooperação com os poderes constituídos para o alcance das melhorias reivindicadas pela sociedade civil, no entanto, mesclado à sua autodefesa como movimento independente e autônomo nas relações com o poder público. Conforme expôs o presidente da entidade, à época:

> Os líderes comunitários têm sido parceiros do poder público constituído, mas de forma independente e autônoma, comportamento este que não representa de forma alguma a subserviência. (...) O Conselho Popular de Vitória é uma entidade independente em suas ações e movimentações, e, ao longo dos últimos anos adotou uma conduta crítica

> em relação aos problemas que afetam a comunidade capixaba. Postura esta, segundo [o presidente], que não representa oposição aos poderes constituídos, uma vez que os dirigentes se posicionam abertos ao diálogo e ao entendimento com os poderes, quando o assunto em pauta estiver relacionado às melhorias que a comunidade anseia e reivindica. (CPV, Jornal *O Popular*, 2003, doc. 273).

A garantia da autonomia e da não-subserviência do movimento, no bojo das relações de cooperação com a institucionalidade política, se faria com "lideranças fortes, independentes e comprometidas com os ideais comunitários" (ibid.). No seu VIII Congresso, em 2003, com a participação de 350 delegados representantes das entidades e associações filiadas, enfatizou-se a necessidade de resgate da integridade moral do movimento popular e da determinação de medidas jurídicas no estatuto social que inibissem práticas políticas depredatórias das associações que prejudicassem a legitimidade do movimento, como o fisiologismo e o clientelismo.

Essa reconfiguração institucional dos atores governamentais e dos partidos em interação com o CPV, a partir de 2005, constitui importante deslocamento no padrão de ação coletiva desse movimento. No entanto, a possibilidade de comportamento autônomo dos atores requer mudanças e reconfigurações igualmente no plano societário, no sentido do tensionamento da pretérita "cultura da dependência", da organização fragmentada e da fragilidade da relação com as bases sociais.

Conclusão

Os efeitos no PAC do CPV, decorrentes de seu engajamento nas instituições participativas, incidem sobre a sua dimensão organizacional, relacional e discursiva, caracterizando mudanças ao longo do tempo.

Na trajetória organizacional do CPV, a dinâmica de organização constituiu preocupação desde a sua fundação, correlacionada à concretização das suas demandas e ao fortalecimento da ação coletiva. O contexto pós-transição gerou implicações sobre a estrutura organizacional, quanto ao processo de complexificação caracterizado por ampliação da especialização funcional e amoldamento dos órgãos à discussão de políticas públicas e ao

modus operandi da estrutura estatal; e caracterizado pela formalização das estratégias de ação, com a prevalência de modalidades formais, rotineiras e previsíveis de ação, a exemplo do encaminhamento de ofícios e de audiências com autoridades públicas, em detrimento das atividades contenciosas ou disruptivas. Nesse contexto, a mudança nos objetivos do movimento significa o acréscimo de novas finalidades de associação voltadas à elaboração e implementação de programas e projetos de políticas públicas, conquanto combinado ao seu objetivo fundacional. A dinâmica de mobilização no interior do movimento igualmente sofreu mudanças ao longo do tempo, com a redução da frequência das reuniões e da percepção de atuação no planejamento e na execução das atividades. Por outro lado, o engajamento em instituições participativas produz incentivos à emergência de novas formas de mobilização, com o incremento no associativismo civil e a pluralização das esferas de participação.

Os efeitos do engajamento institucional sobre o elemento organizacional se estendem às dimensões relacionais e discursivas do padrão de ação coletiva, as quais igualmente sofrem deslocamentos. Quanto à rede de relações interorganizacional do CPV, com o significativo incremento das relações com órgãos do governo e com movimentos ou entidades sociais, ocorrem mudanças na intensidade dos seus vínculos sociais com instituições e atores societários e decréscimo das conexões com partidos políticos, instituições religiosas e sindicatos.

Por fim, a mudança na dimensão discursiva do padrão de ação coletiva do movimento popular diz respeito a um processo de ressignificação da concepção da relação sociedade- Estado, caracterizada pela autocompreensão de interação cooperativa e colaborativa com a esfera estatal, em substituição à ênfase na autonomia e na contestação. Nesse sistema de relação entre a sociedade civil e o Estado, mutuamente constituído, o movimento percebe a construção de vínculos colaborativos com o governo como favoráveis à influência na agenda política, ao atendimento das suas demandas históricas e ao acesso às instituições políticas, no entanto, limitado à agenda política do governo e dependente do protagonismo governamental.

7

Acapema: Trajetória de Formação Organizacional, Relacional e Discursiva

Neste capítulo, analisa-se a trajetória de formação organizacional, relacional e discursiva da Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente (Acapema), com a finalidade de identificar mudanças decorrentes de sua inserção em instituições participativas. O engajamento institucional da Acapema nas agências estatais remete à sua participação no conselho municipal de meio ambiente, no conselho estadual de meio ambiente, no conselho regional de meio ambiente e no conselho estadual de saúde, ao longo do período de 1989 a 2006.

O caso da Acapema representa, neste livro, uma variação significativa acerca dos efeitos da inserção societária nos canais institucionalizados de mediação sociedade-Estado, comparativamente à Fams, ao CDDH e ao CPV. A análise da dimensão organizacional desse movimento considera sua trajetória ao longo do tempo, inquirindo sobre a ocorrência (ou não) de processos de complexificação, de especialização e de formalização de sua organização, assim como sobre sua dinâmica de mobilização interna. Quanto ao elemento relacional do padrão de ação coletiva, é examinado se ocorreram mudanças na rede de relações interorganizacional do movimento, a partir do contexto de engajamento nas instituições participativas, ou seja, de seus vínculos com instituições do governo, partidos políticos, grupos religiosos, movimentos sociais e entidades civis. Finalmente, a abordagem da dimensão discursiva do movimento compreende a análise das transformações nos discursos de autocompreensão na relação entre sociedade e Estado, ou seja, investiga a ocorrência (ou não) de processos de ressignificação dos discursos dos atores coletivos no contexto pós-transição, no que tange a noção de autonomia e de interação com o Estado.

Como nos demais casos estudados neste livro, o exame dos efeitos no PAC da Acapema ocorre com base na pesquisa empírica desenvolvida, a qual acionou instrumentos complementares dos métodos qualitativo e quantitativo para a análise dos movimentos sociais, como o acervo documental, a entrevista em profundidade e o questionário semiestruturado do *survey*.

7.1 Formação Organizacional e Dinâmica de Mobilização

A Acapema possui uma estrutura organizacional relativamente pouco complexa e formalizada, não passando por processos de especialização em sua estrutura funcional, nem de profissionalização ao longo do tempo. Não obstante, nas últimas décadas, apresentou mudanças em sua dinâmica de mobilização.

A estrutura funcional da Acapema, desde a sua fundação, é constituída por três órgãos: assembleia geral, diretoria e conselho fiscal[1]. A assembleia geral é o seu órgão máximo de deliberação, esfera em que participam a diretoria, o conselho fiscal e os demais militantes filiados, para a aprovação do estatuto social, a eleição da diretoria, o acompanhamento da prestação de contas e a deliberação de propostas de escopo geral. A diretoria é composta pelo presidente e vice-presidente, primeiro e segundo secretários, primeiro e segundo tesoureiros. Ela é eleita em assembleia geral de membros e define os integrantes do conselho fiscal; seu mandato era anual durante as décadas de 1980 e 1990, tornando-se trienal nos anos 2000.

A Acapema se caracterizou, na década de 1980, pela sua capacidade de mobilização de grandes contingentes e articulação de ampla rede de atores, grupos e movimentos sociais em ações de protesto público. Na primeira metade dessa década, a associação desenvolveu um padrão de ação pouco formalizado e organizado internamente, com reuniões sem periodicidade predefinida, orientado para campanhas mobilizatórias, e apresentando fases cíclicas e instáveis. Em decorrência da fragilidade de sua organização interna e da parca formalização, vivenciou um longo ciclo de inatividade logo após o evento de mobilização contra a instalação de usinas nucleares

1. Essa estrutura funcional comportou um conselho consultivo, que vigorou na primeira gestão (1979-1980).

no estado – ação inaugural de sua emergência. As posteriores desmobilização dos ativistas e desagregação da diretoria correspondem ao período de meados de 1980 a 1984, acompanhado da reativação do movimento e da eleição de nova diretoria.

A reativação da Acapema, no final de 1984, foi marcada pela campanha contra a poluição das indústrias na Grande Vitória e a instalação da Flexibrás, o que conformou um novo ciclo de protestos desse movimento ambientalista, com a realização de diversas ações mobilizatórias e reuniões deliberativas. No entanto, com a instalação dessa empresa de tubos flexíveis no centro da cidade e o "insucesso" na campanha, o movimento sofreu novas desarticulação e desorganização. Esse segundo ciclo de inatividade foi efêmero e durou um semestre, seguido por nova reativação e reorganização do movimento em 1986, que, à época, se indagava "Por qual caminho deve seguir a entidade?" (ver Gráfico 8).

Essa reativação da Acapema, em 1986, contou com programa voltado à reorganização e formalização do movimento, no que tange a periodicidade das reuniões, registro de atas de reuniões, registro em cartório, regimento interno, pedido de declaração de entidade pública, infraestrutura de funcionamento interno (sede própria, telefone, secretária), quadro de associados, recursos financeiros e comunicação externa. Para a rearticulação da rede de apoiadores no movimento ambientalista e no movimento popular, a Acapema realizou o I Encontro Capixaba sobre Questões Ambientais, em 24/08/1986, coordenando 15 entidades participantes em debates e deliberações acerca de propostas gerais de ação[2]. A Acapema também articulou a imprensa local, ocupando diversos espaços, publicando artigos nos jornais A Tribuna,

2. Entidades participantes do I Encontro Capixaba sobre Questões Ambientais: Associação Capixaba de Proteção ao meio Ambiente (Acapema), Associação Vila-velhense de Proteção às Plantas e Animais (Avidepa), Associação Espírito Santense de Biólogos (Aesb), Associação de Engenheiros Florestais dos Espírito Santo (Aefes), Associação Cultural de Santo Antônio, Associação de Moradores de Coqueiral de Itaparica, Associação de Moradores de Jardim da Penha, Movimento Comunitário de São Benedito, Movimento Comunitário do Conjunto de Parreiral, Centro Acadêmico Livre Honestino Guimarães (CA Administração-Ufes), Centro Cultural de Piúma, União de Professores do Espírito Santo (Upes), Conselho Popular de Vitória (CPV), Conselho de Meio Ambiente de Cachoeiro de Itapemirim e Comissão Permanente de Defesa do Meio Ambiente. (Acapema, Documento aprovado no I Encontro Capixaba sobre Questões Ambientais, 1986, doc. 397).

A Gazeta e na revista IJSN, assim como participando de entrevistas, debates, depoimentos e do Painel Fundação Pedrosa Horta. O programa de reorganização da entidade compreendeu, ainda, o fomento e apoio à formação de grupos ambientalistas no interior do estado, como nos municípios de Guarapari, Alfredo Chaves e Iconha. *Grosso modo*, o propósito era "dar prioridade às questões internas da Entidade, organizando-a administrativamente e economicamente", como exposto pelos ativistas:

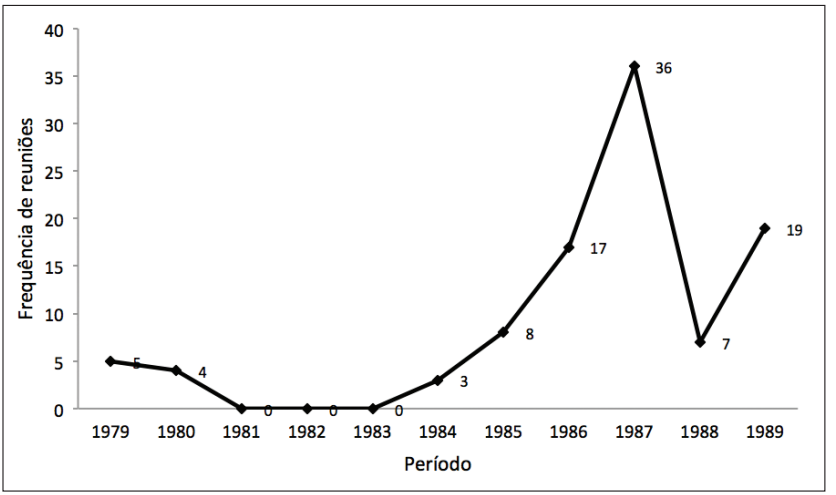
> Sobre o programa de reorganização de entidade foi aprovada as seguintes propostas: a entidade deverá aceitar os assuntos administrativos urgentes, como preparar a forma do material impresso como logotipo, carimbo, instalação de periódicos. A entidade deverá fixar anuidades, relacionar associados, padronizar ficha de filiação e fazer campanha de filiação, também deverá institucionalizar-se preparando um regimento interno e se necessário ver o estatuto e caixa postal, manter contatos com outras entidades conservacionistas do estado, de outros estados e de outros países. Tornar a entidade de utilidade pública e organizar as verbas que legalmente lhe é disponível, além de ajudar a arrumar uma sede (Acapema, ata de reunião, 04/03/1986, doc. 362).
>
> (...) se realizou uma assembleia com o intuito de reorganizar a entidade, na qual se elegeu uma diretoria provisória que teria como objetivo realizar o seguinte programa: conseguir sede, fazer o regimento interno, confeccionar um informativo, realizar um encontro sobre meio ambiente, regularizar o quadro de associados e organizar financeiramente a entidade (Acapema, ata de reunião, 09/12/1986, doc. 362).

As reuniões da diretoria e assembleias gerais passaram a ter periodicidade definida, respectivamente semanal e mensal, alterando, assim, a deliberação anterior de que "as reuniões seriam marcadas de acordo com as necessidades dos associados em se reunirem, sem compromisso com datas prefixadas" (Acapema, ata de reunião, 11/12/1979, doc. 362). Nesse propósito, a Acapema vivenciou o período de maior frequência em suas atividades internas, reunindo constantemente os ativistas e desenvolvendo diversas ações em prol tanto da organização interna do movimento quanto do encaminhamento de denúncias e reivindicações ao poder público. Conforme demonstra o

Gráfico 8, o período de 1986 a 1989, com pico em 1987, caracterizou essa fase de intensificação das atividades internas do movimento ambientalista, apesar de intercalado por declínio das reuniões em 1988, justificado pelos militantes pela "sobrecarga de atividades e o fato de existirem poucas pessoas para executá-las" (Acapema, ata de reunião, 02/08/1988, doc. 363).

Gráfico 8

Reuniões e assembleias da Acapema, no período de 1979 a 1989



Fonte: Acapema, Livros de Atas do período. Elaboração própria.

Ainda que tenham ocorrido avanços relativos na formalização das atividades do movimento na segunda metade da década de 1980, as fontes de financiamento ainda eram precárias e instáveis, dependendo, na maioria das vezes, de doações espontâneas e da contribuição dos próprios associados, o que impedia a existência de sede própria e infraestrutura mínima de funcionamento, como arquivos, telefone e secretária.

A perda de ativistas do quadro social na década de 1990 e a consequente ampliação da sobrecarga de funções na diretoria, já sentida no final dos anos 1980, também constituíram um problema organizacional de grande implicação para o movimento, capaz de afetar a dinâmica de participação interna e a realização das principais atividades. Após o restabelecimento do regime democrático, a eleição de governos de partidos de esquerda e a criação

de órgãos ambientais no aparato do Estado, alguns militantes da Acapema passaram a ocupar espaços institucionais nos governos, alguns convidados a ocupar a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e a Secretaria Estadual de Meio Ambiente, outros desenvolveram suas carreiras profissionais em agências governamentais ligadas ao meio ambiente. Mas a Acapema também perdera um de seus ativistas mais combatentes, o biólogo Paulo Cesar Vinha, articulador hábil entre o movimento ambientalista e o movimento popular capixaba, assassinado em 28/04/1993 quando realizava seu monitoramento em área de restinga, em Guarapari, a qual foi apontada por denúncias como local de extração ilegal de areia.

A explicação para a redução do quadro de militantes da Acapema se correlaciona, ainda, a tendência à profissionalização de organizações do movimento ambientalista, observado nos anos 1990 no país, o que motivou a transformação organizacional de muitas entidades em ONGs profissionalizadas, de abordagem técnica da questão ambiental e financiada pela captação de recursos públicos e privados[3]. Na Acapema, não houve um consenso entre os ativistas acerca de sua formalização em ONG técnica ou profissional e deliberou-se pela permanência de seu perfil político militante e denuncista[4]. No entanto, esse foi um "divisor de águas", e o movimento perdera ativistas para ONGs profissionalizadas que atuam dentro ou fora do estado. O militante explica o modelo denuncista da Acapema, comparativamente ao perfil profissionalizado de ONG, e expõe sua percepção acerca das mudanças nas entidades ambientalistas em geral, em prejuízo do padrão de ação da década de emergência do movimento:

> Uma instituição que mobilizava politicamente as coisas, fazia denuncias, movimentos, ia pra imprensa, etc. Então, é muito diferente da forma de atuar, por exemplo, hoje eu participo do (...), é outra coisa; o (...) faz projeto, capta recursos, realiza ações, produz documentos, publica livros,

3. A profissionalização do movimento ambientalista e o seu enfoque técnico e profissional são associados à despolitização e desradicalização da questão ambiental (ROOTES, 2003 apud ALONSO, COSTA e MACIEL, 2007).
4. Algumas ONGs ambientalistas do ES que emergiram no contexto de democratização do país passaram por processos de profissionalização na década de 1990, conforme identificado por Lobino (2008).

> é outro modo. Eu acho que os tempos mudaram e as ONGs também mudaram. Ela [Acapema] teve uma importância muito grande naquele momento, mas hoje o momento social e político é outro. Então não cabe mais; poucas ONGs se mantêm como denuncistas (Depoimento de militante da Acapema obtido no *survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010).

Para ele, o contexto social e político atual possibilita mais espaço de atuação para ONGs ambientalistas prestadoras de serviços ou produtos do que para entidades ambientalistas de perfil denuncista e militante como a Acapema:

> Eu creio que o modelo Acapema de ONG ele já acabou (...). As ONGs que foram criadas na época ou elas mudaram sua forma de atuação ou se acabaram, no país inteiro. A ONG militante, denuncista, mobilizadora, esse modelo foi se encerrando. Hoje (...) existe mais espaço para organizações que tenha um projeto de trabalho, ações concretas, e não simplesmente articulação e mobilização política. Então, as ONGs hoje que se estabeleceram na área ambiental, elas têm um perfil, algumas mobilizam a população em prol da criação de um parque, de causas, e com produtos. A Acapema não era uma ONG voltada para [um] produto. Eu acho que não existe mais espaço para esse tipo de ONG (Depoimento de militante da Acapema obtido no *survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010).

A fragmentação do movimento decorrente da perda de ativistas do quadro social para a administração pública e para ONGs profissionalizadas é claramente percebida pelos próprios, que destacam, ademais, a migração de membros para empresas de consultorias em meio ambiente:

> O movimento ambientalista capixaba era muito eclético, foi um movimento que por trás, às vezes, tinha um aspecto técnico, às vezes político, em outras ideológico. Por trás sempre teve um grupo de pessoas que conduzia a Acapema, municiava a entidade. O movimento ambientalista se esvaziou quando as empresas de consultoria, começaram a profissionalizar o nosso trabalho. Pessoas que trabalhavam no movimento

> foram para essas empresas. Por isso, nosso trabalho técnico dentro da entidade passou a ser desvalorizado. Houvera muitos processos de cooptação (Militante da Acapema, entrevista em 17/06/2010).

É irrefutável que a perda de quadros gerou impactos para a continuidade desse movimento ambientalista ao longo do tempo. No entanto esse padrão de ação anterior também sofreu efeitos do contexto democrático de inserção nas instituições participativas, o que imprimiu um perfil mais formalizado e previsível na estratégia de atuação da entidade, conforme veremos, ainda que desacompanhado da especialização funcional e da incorporação de profissionais remunerados na estrutura organizacional.

A Acapema manteve suas atividades internas, realizando reuniões mensais da diretoria, encontros ampliados e a assembleia anual de membros para eleição da diretoria, durante toda a década de 1990. Nesse contexto a entidade integrou as instituições participativas nas áreas de meio ambiente e saúde, nos níveis municipal, regional e estadual, e impetrou diversas ações civis públicas na Procuradoria Geral da República e no Ministério Público contra empresas poluidoras na Grande Vitória e município de Aracruz. Essa dinâmica de participação manteve-se pouco alterada até o início da década finda, tendo sofrido mudanças expressivas no período seguinte que dão sinais de esgotamento do movimento. As evidências de impactos nas ações dessa organização ambientalista remetem, em geral, a três elementos – a dinâmica de mobilização, a estratégia de ação e a participação nas instituições participativas –, brevemente expostos a seguir.

Em primeiro lugar, o processo de mobilização no interior da organização sofreu significativo impacto depois de 2003, em que pese a passagem do mandato da diretoria de anual para trianual, que reduziu a frequência das assembleias gerais que ocorrem para essa finalidade e favoreceu a centralização e concentração das atividades na diretoria, com sobrecarga dessa última. Na percepção dos militantes, as reuniões voltaram a ocorrer sem periodicidade definida e a participação dos membros no planejamento e na execução das ações sofreu grande decréscimo, comparativamente ao contexto da segunda metade dos anos 1980 e 1990[5].

5. Na Acapema, a última assembleia geral para eleição da diretoria ocorreu em 2006, tendo sido esse o último registro encontrado de reunião interna na organização do movimento.

Em segundo lugar, as estratégias de ação da Acapema no contexto democrático, mais formalizadas e menos disruptivas, concentram-se na articulação com o poder judiciário e na promoção de ação civil pública contra empreendimentos industriais de grande vulto, além do uso de ofícios e audiências com autoridades[6]. Embora ações judiciais também tenham sido utilizadas na década de 1980, essa modalidade de ação predominou no padrão de atuação desse movimento ambientalista nas duas últimas décadas. A maior concentração de ação civil pública contra indústrias poluidoras foi verificada no período de 2001 a 2003. Todavia, essa temporada de intensa atividade do movimento, inclusive de articulação com redes de organizações ambientalistas, foi seguida de inatividade e desarticulação tanto interna quanto externa.

Cabe ressaltar que a modalidade de ação judicial requer grande empenho da organização do movimento em munir os agentes públicos (procuradores e promotores) de informações e subsídios técnicos à elaboração dos processos e pareceres judiciais. A Acapema não incorporou profissionais remunerados em sua estrutura organizacional para orientação e suporte às suas ações, como dito anteriormente. Não obstante, esse suporte técnico aos agentes do judiciário foi fornecido, voluntariamente, pelos próprios ativistas no uso de sua *expertise* nas áreas de biologia, ecologia, advocacia, engenharia, entre outras. Muitos ativistas atuaram nas causas ambientais, encaminhadas judicialmente, como técnicos em sua especialidade profissional, de modo informal e não remunerado, colocando seu conhecimento técnico à disposição do Ministério Público em diversas situações, como no caso contra a Thotham Mineração:

> Vimos então através deste ofício, informar da nossa disposição em fornecer subsídios técnicos, apresentar pareceres e matérias veiculadas pela imprensa nacional, sobre a catástrofe ambiental que está prestes a se recair sobre área de preservação permanente e ecossistema único por sua atividade natural de fixação de gás carbônico de múltiplas espécies tanto de plantas quanto de fauna micro e macro (Acapema oficio, 03/05/2001, doc. 380).

6. As mudanças nas estratégias de ação da Acapema são analisadas mais detidamente na próxima seção.

Por fim, o terceiro elemento remete à participação da Acapema nas instituições de elaboração de políticas públicas, iniciada na década de 1990, no Conselho Municipal de Meio Ambiente (Comdema), no Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema), nos Conselhos Regionais de Meio Ambiente (Conremas) e no Conselho Estadual de Saúde (CES). Em um único ato, ocorrido em 2006, a Acapema deliberou cessar sua representação em todos os espaços institucionais de participação então ocupados, em decisão justificada pela percepção de inoperância e descrédito dessas esferas governamentais para a vocalização e a realização das demandas do movimento ambientalista. Por um lado, os ativistas assinalam a importância da participação nessas esferas institucionais por possibilitar a participação no processo decisório, a eficácia das decisões tomadas, a garantia da representação da sociedade civil e a discussão e proposição de políticas públicas. Por outro lado, os ativistas enfatizam o seu descrédito nos espaços participatórios que atuam como canais efetivos de autodeterminação societária e de controle social no processo decisório de elaboração de políticas públicas.

As percepções céticas dos militantes quanto às instituições participativas baseiam-se na avaliação de que o governo não aceita a maioria das propostas do movimento, que prevalece o interesse governamental ao interesse social e que a presença do movimento nesses espaços públicos apenas serve à legitimação das decisões do Estado. Na fala de um dos ativistas: "o Consema e Conremas viraram cartório, homologador de ação de governos, fantasiado de decisão coletiva"[7]. Mas essas percepções fundamentam-se também na avaliação de que a participação do movimento é frágil para pressionar o governo nessas instâncias decisórias. Esse último aspecto diz respeito tanto a limitações internas do movimento em sua capacidade de mobilização dos ativistas, quanto à composição desfavorável dos conselhos gestores que tornou minoritária a representação de organizações ambientalistas frente aos agentes governamentais e ao segmento empresarial[8].

7. Militante da Acapema, entrevista em 17/06/2010.

8. Os ativistas destacam duas decisões governamentais de impacto substantivo sobre a composição do Consema e dos Conremas. A primeira ocorreu em 1999 (Decreto 7.453), quando passou a vigorar uma representação tripartite que conferiu assento para representantes do governo, representantes do setor empresarial e representantes da sociedade civil, o que, na avaliação dos militantes, significou a desproporcionalidade de dois segmentos contra um. O segundo, em 2007 (Decreto 1.976), quando foi instituído um cadastro das

Em suma, no contexto de engajamento institucional, particularmente na última década, a Acapema sofreu implicações sobre sua (i) dinâmica de mobilização, com a redução da frequência das reuniões, do quadro de ativistas e a centralização das atividades; sua (ii) estratégia de ação, com a formalização e diminuição da diversidade de modalidades de ação para encaminhar suas demandas; e sua (iii) participação nos arranjos institucionalizados de políticas públicas, tendo em vista a interrupção da participação nesses espaços públicos.

Objetivos e áreas de trabalho ao longo da trajetória organizacional

Na época de sua fundação, a Acapema definiu como objetivo a congregação de pessoas e entidades "que aspirem ao bem estar e sobrevivência da humanidade observando a harmonia possível com o ambiente natural e o combate a todas as formas de depredação do meio ambiente capazes de afetar o equilíbrio ecológico". Estabeleceu, ainda, em sua finalidade fundacional, fortalecer as organizações do movimento ambientalista no estado através de sua ação articuladora em nível regional e estadual, estimular a criação de unidades de conservação ambiental, a preservação do patrimônio paisagístico e histórico e a criação e cumprimento de legislação ambiental. Esses objetivos da Acapema foram mantidos ao longo de sua trajetória, conforme estabelece seu estatuto social, que o coloca nos seguintes termos:

> a) Congregará pessoas físicas e jurídicas de qualquer natureza sem restrições legais que aspirem ao bem estar e sobrevivência da humanidade observando a harmonia possível com o ambiente natural e o combate a todas as formas de depredação do meio ambiente capazes de afetar o equilíbrio ecológico. b) Promoverá campanhas para alertar autoridades, entidades e público para manutenção do equilíbrio biológico. c) Fortalecer organizações do movimento ambientalista no Estado,

ONGs ambientalistas pelo governo do estado, cuja aprovação da entidade nesse cadastro é condição para a mesma ocupar assento de representação nos conselhos estaduais e regionais de meio ambiente. Segundo um militante da Acapema, o Cadastro Estadual das Entidades Ambientalistas Não-Governamentais do Estado do ES (CEEA-ES) "virou uma clausura de barreira para um monte de entidades" participarem dos conselhos gestores (Militante da Acapema, entrevista em 17/06/2010).

> entendido no sentido mais amplo da luta, para melhorar a qualidade de vida. d) Estimulará e efetuará estudos técnico-científicos visando também a conservação dos recursos não renováveis. e) Estimulará a criação de reservas biológicas, parques naturais e defesa de espécimes ameaçados. f) Estimulará a criação e cumprimento de legislação federal, estadual e municipal específicas de caráter conservacionista. g) Lutará pela preservação do patrimônio paisagístico do Estado. h) Colaborará com aqueles que lutam pela preservação do patrimônio histórico, arqueológico e palentológico (Acapema, Estatuto Social, 1979).

As demandas e áreas de trabalho desse movimento ambientalista, em geral, se inserem no bojo desses objetivos, sendo desenvolvidas ações de cunho tanto "socioambientalista" quanto "conservacionista", ao longo do tempo. Conforme tratado no capítulo 3, o movimento ambientalista combina referências identitárias socioambientalista e conservacionista: a primeira, associa os problemas ambientais às causas políticas e econômicas, atribuindo a degradação do meio ambiente ao modelo de desenvolvimento capitalista; a segunda diz respeito a proteção da flora, da fauna, da biodiversidade e dos recursos naturais.

De acordo com a Tabela 19, as principais demandas da Acapema, na década de sua fundação, compreendiam tanto problemas ambientais decorrentes do crescimento econômico – impactos ambientais dos grandes projetos industriais (78%) e poluição urbana (42%) –, quanto temáticas conservacionistas – proteção de áreas de preservação ambiental (47%) e de desmatamento (26%). Dois dos principais temas de trabalho desta época foram mantidos pelo movimento nas décadas seguintes, ainda que com variação: impactos dos grandes projetos industriais (com 57%) e proteção de áreas de conservação ambiental (com 52%).

No contexto democrático posterior a 1990, duas importantes áreas de atuação foram acrescidas aos seus propósitos, quais sejam, a defesa de políticas públicas junto ao aparato estatal, com 36% de ocorrência, e a participação na gestão pública através de conselhos de políticas públicas na área ambiental, com 31% (ver Tabela 19).

Tabela 19

Percepção das principais demandas ou áreas de trabalho da Acapema, ao longo do tempo: anos 1980 e pós 1990[1]

Respostas[2]	1980s		Pós 1990s	
	Fr[3]	%[4]	Fr	%
Impactos dos grandes projetos industriais	15	78,9	11	57,9
Proteção de áreas de conservação ambiental	9	47,4	10	52,6
Poluição	8	42,1	-	-
Desmatamento	5	26,3	-	-
Defesa de políticas públicas ambientais	-	-	7	36,8
Participação popular na gestão pública	-	-	6	31,6
Meio ambiente	-	-	2	10,5
Outro	1	5,3	1	5,3
Não sei	3	15,8	10	52,6
Total de respondentes	**19**	**-**	**19**	**-**

Fonte: *Survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

Nota: [1]Quais foram [são] os três principais temas ou áreas de trabalho da Acapema? [2]Resposta múltipla à pergunta aberta agregada. [3]Frequência de respostas dadas. O total de respostas é superior ao número de respondentes. [4]Percentual de respostas segundo o total de respondentes.

Muitas dessas demandas e temáticas do movimento se consubstanciaram em êxitos e resultados. Na percepção dos ativistas acerca de suas realizações na década de 1980, a oposição aos grandes projetos industriais constitui sua principal realização (73%), seguida da criação de instrumentos legais de proteção ao meio ambiente (47%), e da organização, articulação e fortalecimento do movimento ambiental (21%). Em complemento, a Acapema assim se refere às suas realizações ao longo de uma década e meia de atuação (1979 a 1994):

> Ao longo de uma década e meia de atuação, vale enumerar as ações desenvolvidas pela Associação e que contribuíram sobremaneira para a ampliação da consciência de preservação na sociedade capixaba.
>
> 1) Campanha contra instalação de Unidade de Reprocessamento de Lixo Atômico em Aracruz; 2) Campanha para tombamento da Mata Atlântica

> ainda remanescente em território capixaba; abertura do Projeto Mata Atlântica no estado; ações pela preservação e consolidação das reservas de Itaúnas, Setiba, Lameirão, Jacaranema, Duas Bocas, Sooretama, Santa Lucia, Nova Lombardia e Pedra Azul; 3) Fomentou no governo Max Mauro a discussão sobre recuperação das Bacias Hidrográficas que redundou em ações concretas, tais como, recuperação das Bacias dos Rios Santa Maria e Jucu, ainda em curso; 4) Representou e canalizou anseios de ONGs do estado na formulação de uma Política Florestal para o Estado, ante projeto este, ora apreciado pela Procuradoria para posterior encaminhamento a Assembleia Legislativa para votação; 5) Ações pertinentes a Área de Educação Ambiental e Informação via midia, inclusive, além de palestras, seminários em escolas, comunidades etc; 6) Inquérito Civil na Procuradoria da República sobre fomento florestal da Aracruz Celulose e Extensão Florestal da Emater; 7) Campanhas em favor das minorias indígenas Tupiniquins e Guaranis. 8) Ações fiscalizatórias permanentes sobre as áreas de preservação do estado; 9) Aglutinação do movimento ambientalista, através da viabilização da Federação Capixaba de Entidades Ambientalistas Autônomas; 10) Campanha contra a degradação dos manguezais na ilha de Vitória; 11) Participação em ações nacionais e internacionais em prol de lutas ambientalistas e campanhas de conotação Ecológica; 12) Membro de entidades nacionais e internacionais ligadas a causa Ecológica e ambientalista; 13) Na fiscalização dos Ecossistemas Litorâneos, na tentativa de impedir a extração ilegal de areia, teve um de seus membros assassinado [Paulo Cesar Vinha] enquanto executava seu monitoramento. (Acapema, Encontro Estadual de Entidades Ambientalistas Autônomas, 1994, doc. 400).

Nessa trajetória, conferiram singularidade à Acapema as iniciativas denuncistas e de protesto contra a expansão desmedida e predatória de projetos industriais em áreas urbanas e rurais; as campanhas e proposições de legislação específica para a preservação do patrimônio ambiental, como a criação de reservas, parques, tombamentos e unidades de conservação; e as ações judiciais contra o licenciamento de empreendimentos industriais

de grande vulto. Em muitas dessas ações, o movimento atuou de modo articulado às redes de entidades ambientalistas capixabas em torno de proposições convergentes e de amplo escopo.

7.2 Mudanças nas Estratégias de Ação ao Longo do Tempo

7.2.1 Estratégias de ação contenciosa no contexto de fundação

Os movimentos sociais são comumente caracterizados pela realização de estratégias de ação disruptivas ou contenciosas, como protestos públicos, passeatas, atos públicos, ocupações, e outras. No entanto, no encaminhamento de suas reivindicações e vocalização de suas demandas ao poder público, estratégias alternativas e complementares também são utilizadas, como ações formais de encaminhamento de ofícios, ação judicial e audiências com autoridades públicas. A preferência por uma estratégia em detrimento de outra e a combinação entre repertórios distintos de ação, em geral, é contingente e dinamizada pela relação sociedade-Estado de cada conjuntura histórica.

No contexto de transição do regime autoritário, de redemocratização do país e de fundação do movimento ambientalista, correspondente ao final da década de 1970 e anos 1980, a Acapema se notabilizou pelas diversas ações de protesto público contra o modelo econômico desenvolvimentista do governo estadual e em prol da criação de unidades de conservação ambiental e de legislação específica à questão ambiental no aparato estatal. Nessa época de emergência do movimento ambientalista no estado, de coordenação de ampla rede de grupos ambientalistas locais e de inacessibilidade ao Estado e às instituições públicas, a Acapema privilegiou as estratégias de mobilização societária, ou seja, manifestação pública, passeata e ocupação de área pública (100%), abaixo-assinado, manifesto e carta aberta à população (94,7%) e ato público e vigília (84,2%), conforme demonstra a Tabela 20.

O movimento ambientalista combinou essas estratégias de protesto público, predominantes em seu repertório de ação, com medidas formais e previsíveis, especialmente o encaminhamento de ofícios aos órgãos públicos (84,2%), a realização de audiências com autoridades governamentais (73,7%) e a elaboração de ação judicial ou projeto de lei de iniciativa popular (57,9%)

(ver Tabela 20). Na percepção dos militantes, o uso de mecanismos formalizados é importante para o encaminhamento das denúncias, reivindicações e proposições aos poderes constituídos, assim como para a cobrança de respostas formais das autoridades aos clamores do movimento, sendo "uma forma de acrescentar às principais manifestações públicas". Na avaliação dos militantes, a percepção da relevância da formalização e da documentação das reivindicações do movimento ocorreu com o tempo e se ampliou com a abertura e democratização das instituições do Estado. Esses mecanismos formais serviram como veículo de denúncia às autoridades; a imprensa local e população em geral, por exemplo, foram veículos para a denúncia de desmatamento na Reserva Biológica de Duas Bocas, na área de proteção ambiental de Jacarenema e de Forno Grande e nas agressões ao meio ambiente produzida pela Companhia de Ferro e Aço (Cofavi), em Cariacica.

Recorrentemente, o movimento combinou dois ou três daqueles instrumentos formais, agregando o uso de ofícios às autoridades e à imprensa para o encaminhamento de ação civil pública ao judiciário, como o fez na segunda metade dos anos 1980, nos casos de Jacarenema, da Cofavi e contra a expansão da Aracruz Celulose. Nesse último caso, a Acapema articulou entidades ambientalistas, dos movimentos populares e sindicais em torno da elaboração de um documento de repúdio à aprovação, pelo governo, do Relatório de Impacto Ambiental (Rima) apresentado pela Aracruz Celulose para expansão de suas atividades no estado. Baseada em argumentos legais e técnicos, a tônica dessa ação contra a empresa esteve no uso combinado de estratégias formais. O movimento, além de impetrar ação civil pública contra a empresa e solicitar audiência com o governador, distribuiu folhetos explicativos à população local, enviou telegramas para entidades diversas, contatou o futuro governador e parlamentares pedindo-lhes posicionamento público, acionou a imprensa e apoiadores na mídia e encaminhou ofícios, conforme relatado na ata do encontro das entidades:

> 1) Feitura de um documento apresentando as deficiências e os pontos falhos quando se analisou os dados para fazerem o Rima, e aí apresentar outras sugestões e o porque de não aprová-lo. Tomar uma posição jurídica de se entrar na justiça e encaminhar tal documento às autoridades

> competentes; 2) Impressão de um folheto para ser distribuído à população explicando como vem sendo a proposta de ampliação da Aracruz Celulose; 3) Envio de telegramas, telefonemas às pessoas que participam dos movimentos de defesa de maneira em geral dentro da sociedade capixaba, expondo a situação para que elas também mobilizem suas entidades no sentido de se posicionarem sobre a questão; 4) Será feito contato com o futuro governador e pedir uma posição pública do mesmo sobre o problema. A Fundação Pedroso Horta também será contactada para que ela tome uma posição, baseada no seminário sobre meio ambiente, aonde um documento foi lido e aprovado pela plenária. Esse documento posicionava-se contra a ampliação da referida empresa(...); 5) Será solicitado um posicionamento das bancadas federal e estadual, principalmente na pessoa do Deputado Paulo Hartung, presente nessa reunião; 6) Divulgar junto a imprensa e entidades ambientalistas e outras mais associações e sindicatos, por exemplo, o ofício propondo ao Secretário Carone a suspensão do Rima; 7) Contactar a imprensa, (...) Televisão: 'Bom dia ES', 'Jornal do Povo', 'Cidade Aberta', Jornal 'A Tribuna', 'A Gazeta'(...). (Acapema, ata de reunião, 24/02/1987, doc. 363).

O caso Aracruz Celulose bem exemplifica a combinação de vários mecanismos formalizados de ação pelo movimento ambientalista. Mesmo que em menor proporção, a solicitação de apoio de políticos eleitos, de partidos políticos de esquerda e de lideranças do movimento no governo, alinhados ideológica e politicamente às causas do movimento, também constituiu mecanismo de ação voltado à vocalização das demandas e proposições dos ambientalistas (ver Tabela 20). Para os militantes, o estabelecimento de alianças com partidos políticos e políticos favorecia o encaminhamento das reivindicações e a formulação de projetos de lei de iniciativa popular, embora quase sempre alimentasse conflitos no interior do movimento decorrente do discurso apartidarista e de recusa à institucionalidade política. Na segunda metade da década de 1980, essa estratégia de ação foi particularmente acessada pela organização do movimento, em especial acerca da legislação ambiental e dos canais de participação societária na gestão ambiental, na discussão da constituinte nacional e depois estadual.

Ações diversificadas que mesclam estratégias disruptivas e repertórios formalizados e institucionalizados caracterizam o padrão de ação coletiva da Acapema, nesse contexto fundacional, conforme expõe o militante: "Fazíamos todos os tipos de ações, íamos em todas as frentes para provarmos que a ação tinha um objetivo. Além disso fazer acordos. Usamos todos os meios, desde os burocráticos até os democráticos"[9]. Não obstante, a modalidade de ação predominante nesse período, de maior repercussão política e relacionada, pelos ativistas, ao êxito dos clamores é o protesto público, ou seja, mobilizações, passeatas e atos públicos.

As estratégias de protesto público eram percebidas pelos ativistas da Acapema como atividades eficientes para a condução das reivindicações e propostas ao poder público, especificamente, para o alcance dos resultados das ações demandadas, a mobilização dos participantes, a vocalização das demandas, a visibilidade das ações, o apoio da opinião pública e da imprensa, a formação de consciência política e o fortalecimento do movimento em geral.

O "ciclo de protesto público" (TARROW, 1997) vivenciado pela Acapema, em ação coordenada com outros movimentos e entidades societárias e institucionais durante o período de transição do autoritarismo e de redemocratização do país, teve como propósito a crítica ao modelo de desenvolvimento econômico baseado em grandes projetos industriais, a criação de áreas de proteção ambiental e de legislação específica, e a abertura de canais institucionais de participação na gestão da política ambiental.

O protesto público contra a instalação de usinas nucleares no estado, evento que inaugurou sua atuação, conduziu uma das campanhas mais significativas deste movimento ambientalista. A "marcha à Aracruz", antecedida por grandes passeata e ato público na Praça Oito, em Vitória, constituiu ação conjunta entre entidades ambientalistas e movimentos locais coordenada pela Acapema. Num curto período de tempo, em várias assembleias de membros no mês de dezembro de 1979, os ativistas planejaram essa ação mobilizatória, a articulação dos grupos societários e políticos e discutiram as estratégias para "um protesto organizado visando repudiar o estabelecimento de uma central de reprocessamento de urânio naquela cidade"[10].

9. Depoimento de militante da Acapema obtido no *survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.
10. Acapema, atas de reuniões dos dias 10, 11, 13 e 18 de dezembro de 1979 (doc. 363).

Nessa época, a Acapema definiu como linha de ação a realização de sucessivas campanhas mobilizatórias, específicas a determinados problemas ambientais. Em 1984 e 1985, os ativistas deliberaram pela campanha contra a poluição na Grande Vitória produzida pelas duas maiores empresas, a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e a Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), hoje, respectivamente, Vale e Arcelor Mittal. Entidades ligadas direta ou indiretamente a questões do meio ambiente foram articuladas para discutir os rumos da campanha, e foi solicitada à OAB a interpelação judicial dessas indústrias poluidoras. No entanto, o ponto alto dessa campanha contra empreendimentos poluidores adveio da instalação da indústria de tubos flexíveis na zona portuária do centro de Vitória, denominada Flexibrás – pivô deste novo ciclo de protestos.

A Acapema declarou, em carta aberta à população, apoio ao Conselho do Plano Diretor Urbano de Vitória (PDU), que rejeitou o projeto do governador Gerson Camata (PMDB) de instalação da Flexibrás. Nessa campanha, entidades ambientalistas, meios de comunicação, escolas da rede pública municipal, grupos estudantis da Ufes, associações de moradores, o CPV, e outros, foram acionados como rede de sustentação. A participação de ativistas da Acapema em debates com professores de ciências de escolas públicas foi uma estratégia amplamente utilizada, no intuito de desenvolver a consciência ambientalista nesse âmbito da sociedade, conforme relatado nas atas de reuniões:

> O presidente da Acapema expôs a preocupação da entidade em relação ao meio ambiente do estado e a situação calamitosa em que se encontra. Foi feito um relato do histórico da entidade e a proposta da campanha contra a poluição e a instalação da Flexibrás na Ilha do Príncipe. Discutiu-se ainda com os professores a necessidade de participação das escolas nesse processo - conscientizar o aluno para que ele assuma um papel participativo na sociedade. Foi distribuído texto relativo a chuva ácida, as reservas estaduais, texto do jornal do Brasil sobre a situação do meio ambiente do estado e outros. Os professores se reuniram em grupo por série e debateram como inserir a discussão da campanha no currículo, assim como, pesquisa de campo feita pelos próprios alunos detectando os problemas ambientais por bairro. Foi realizada projeção

> de filmes ecológicos: 'Preservando a natureza' e 'Itaúnas, desastre ecológico'. (Acapema, ata de reunião, 15/05/1985, doc. 362).

A Acapema organizou ato público na Ilha do Príncipe, local previsto para a instalação da Flexibrás, realizou panfletagem com os moradores locais e um plebiscito que registrou 483 votos contra e 27 a favor da instalação da empresa. Os ativistas encaminharam o abaixo-assinado ao governador do estado e formaram uma comissão jurídica para viabilizar ação civil de iniciativa popular junto ao judiciário. Na avaliação da manifestação, os ativistas identificaram avanços e problemas na mobilização popular:

> Quanto ao Ato Público na Ilha do Príncipe as pessoas se manifestaram: número de pessoas que compareceu aquém do esperado, apoio da imprensa, faltou maior contato com a comunidade anteriormente, o bairro foi pouco mobilizado pela associação de moradores, falta de responsabilidade das demais entidades que apoiaram mas não compareceram, falta de conhecimento da dinâmica do bairro, boa participação dos artistas, boa divulgação, entidades deram boa contribuição financeira, boa panfletagem em diferentes locais, horário inadequado, ato durante todo o dia: inviável, entidades não mobilizaram seus membros, falhas na parte técnica, plebiscito 455 contra e 27 a favor - documentado e registrado com testemunhas (Acapema, ata de reunião, 21/05/1985, doc. 362).

Nessa campanha contra a poluição industrial, o evento de maior repercussão organizado pela Acapema foi um ato público na Praça Oito, em 5 de junho de 1985, Dia Internacional do Meio Ambiente. Nesse protesto, a Acapema manifestou seu repúdio à implantação da Flexibrás no centro histórico e portuário da cidade, articulada às associações de moradores, ao movimento popular representado pelo CPV e outras entidades. Discursos no palanque, panfletagem, carta aberta à população e exposição de fotografias davam o tom a essa grande mobilização popular na ágora citadina.

No entanto, a despeito desse ciclo de protestos, a Flexibrás foi implantada no local pleiteado pelos empresários, e os ativistas da Acapema e conselheiros do PDU chamados de "profetas do nada" pelo governador Camata. Duas ocorrências antecederam esse cenário. Primeiro, a avaliação de

Augusto Ruschi de que a fábrica de tubos não oferecia risco ambiental, após sua visita à sede da empresa na França, a pedido do governador. Segundo, o seminário organizado pelo Sindicato dos Engenheiros, com debatedores de todos os setores envolvidos neste conflito ambiental, e a longa explicação do representante da Flexibrás sobre as vantagens da implantação da empresa e a projeção de um filme como prova de que o empreendimento não seria poluente. Os ativistas da Acapema questionaram a posição do cientista Augusto Ruschi, então conselheiro dessa associação ambientalista e considerado por muitos deles como ideólogo. Na verdade, não se tratava especificamente de um caso de poluição ambiental, mas do uso e ocupação do solo urbano, ou seja, da proteção do patrimônio histórico e cultural, como muitos ativistas perceberam mais tarde.

A poluição ambiental motivou outras manifestações e protestos públicos promovidos pela Acapema nesse período, como o ato cultural contra a poluição da Cofavi em Jardim América e o ato público contra a poluição na praia de Jardim Camburi, ambas as situações em ação conjunta com o movimento popular denominado "Movimento Popular contra a Poluição".

Concomitantemente às campanhas contra a poluição na Grande Vitória e às ações contra a Aracruz Celulose, a Acapema participou de debates sobre "Constituinte e Meio Ambiente" e de seminários sobre a regulamentação da lei estadual de meio ambiente, chegando à proposta de criação de um Sistema Estadual de Meio Ambiente e do Conselho Estadual de Meio Ambiente. A Acapema tornou-se, ao longo da década de 1980, referência estadual na luta pela causa ambiental, apoiando ações conservacionistas de grupos ambientalistas do interior do estado, como a preservação da Pedra Azul em Pedreiras e o tombamento das ilhas do Gambá, do Meio e dos Cabritos em Piúma; atuando no tombamento da área de proteção ambiental de Jacarenema; e fomentando a criação do Parque Estadual de Itaúnas e da Reserva Florestal de Forno Grande, entre outras ações.

7.2.2 Formalização das estratégias de ação no contexto de engajamento institucional

A criação de instituições participativas na gestão pública, em particular, do Conselho Estadual de Meio Ambiente, constituiu-se como proposição

da Acapema já na segunda metade da década de 1980, quando se defendeu um conselho paritário e deliberativo. Esse objetivo foi fortalecido em 1987, com a sua participação nos debates da constituinte federal em prol do meio ambiente, que foram articulados pelo militante ambientalista e deputado Fábio Feldman na "Frente Verde Parlamentar".

No contexto posterior à Constituição de 1988, criou-se o Conselho Municipal de Meio Ambiente (Comdema), no qual a participação da Acapema iniciou-se tão logo o mesmo foi implementado, em 1989. A isso se seguiu a participação no Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema), no Conselho Regional de Meio Ambiente (Conrema) e no Conselho Estadual de Saúde (CES)[11]. Nesse contexto de engajamento institucional do movimento, a defesa de políticas públicas para o meio ambiente e a participação societária na gestão pública se consolidaram como propósitos e áreas de trabalho da Acapema, somadas a já tradicional luta contra os impactos socioambientais dos grandes projetos industriais e a proteção de áreas de conservação ambiental.

Nesse período, as estratégias de ação do movimento ambientalista sofreram mudanças substantivas, comparativamente ao repertório estabelecido na década de 1980. O uso de mecanismos formais de encaminhamento das demandas e proposições ao poder público tornou-se predominante, em face do relativo acesso às instituições políticas. Por um lado, as atividades de protesto público foram reduzidas de modo expressivo: a percepção de abaixo-assinado, manifesto ou carta aberta à população passou de 94% para 38%; manifestações, passeatas e ocupação de área pública, de 100% para 33%; e ato público e vigília, de 84% para 16%. Por outro lado, as ações formais de encaminhamento de demandas assumiram as maiores proporções, no contexto posterior a 1990, embora com variações: ofícios e cartas a órgãos públicos, com decréscimo de 84% para 55%, e audiências com autoridades públicas, com redução 73% para 50%. Nessa categoria, o encaminhamento de ação judicial constitui a única modalidade de ação com indicador estável ao longo do tempo (ver Tabela 20). Essas transformações nas estratégias do

11. Durante a década de 1980, membros da Acapema também participaram do Conselho Estadual de Saúde e do Conselho Estadual da Cultura, embora o formato dessas instâncias anteriores a CF/1988 fosse diferenciado.

movimento, em direção a repertórios mais rotinizados e previsíveis de ação, contrastam com o ciclo de mobilizações públicas do seu período de fundação.

Tabela 20

Percepção das atividades utilizadas pela Acapema no encaminhamento de reivindicações e propostas ao poder público, ao longo do tempo: anos 1980 e pós 1990[1]

Respostas[2]	1980s		Pós 1990	
	Fr[3]	%[4]	Fr	%
Encaminhar ofícios e cartas a órgãos públicos	16	84,2	10	55,6
Encaminhar ação judicial ou projeto de lei de iniciativa popular	11	57,9	10	55,6
Realizar reuniões ou audiências com autoridades públicas	14	73,7	9	50,0
Solicitar o apoio de políticos eleitos aliados	9	47,4	5	27,8
Solicitar o apoio de partidos políticos aliados	8	42,1	4	22,2
Solicitar o apoio de lideranças da entidade que ocupam cargos	7	36,8	5	27,8
Fazer abaixo-assinado, manifesto ou carta aberta à população	18	94,7	7	38,9
Fazer manifestação pública, passeata e ocupação de área pública	19	100,0	6	33,3
Fazer ato público, vigília ou jejum	16	84,2	3	16,7
Não sei	-	-	5	27,8
Total de respondentes	19	-	18	-

Fonte: *Survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

Nota: [1]Quais atividades foram [são] utilizadas pela Acapema para encaminhar suas reivindicações e propostas ao poder público? [2]Resposta múltipla à pergunta induzida. [3]Frequência de respostas dadas. O total de respostas é superior ao número de respondentes. [4]Percentual de respostas segundo o total de respondentes.

Essa formalização do repertório de ação ocorreu conjuntamente à redução da diversificação das estratégias utilizadas, em prejuízo não somente das funções mobilizatórias e de maior visibilidade pública, mas também das articulações com políticos, partidos e lideranças do movimento em cargos públicos (ver Tabela 20). A combinação entre estratégias múltiplas de ação – disruptivas, formalizadas e alianças políticas – contribuiu significativamente para o êxito e resultado almejado das ações do movimento ao longo da

década de 1980, como visto. Ao passo que o padrão de ação eminentemente formal pode reduzir a pressão sobre os poderes constituídos e enubriar a percepção de sucesso da ação, necessária à motivação dos militantes em torno de novas iniciativas.

Nesse contexto democrático, a vocalização das demandas do movimento ambientalista se deu, sobretudo, por meio do sistema judiciário, além do intermédio dos canais institucionalizados de participação, mediante ações civis junto à Procuradoria Geral da República no ES (PGR) e ao Ministério Público (MP). Diversas ações civis foram impetradas pela Acapema no período de 1990 a 2004, algumas delas ancoradas em ampla rede de organizações ambientalistas. Essas ações judiciais, juntamente com o envio de ofícios aos órgãos competentes e a realização de audiências com autoridades públicas, constituíram a principal estratégia de ação do movimento ambientalista voltadas ao êxito de seus objetivos.

As ações civis públicas desenvolvidas pela Acapema no contexto democrático remetem ao seu propósito geral de luta contra os grandes empreendimentos industriais no estado e seus impactos socioambientais, em acordo com o discurso de "defesa do meio ambiente e de melhora da qualidade de vida da população capixaba". Nesse intuito, a Acapema moveu ações judiciais contra a política de fomento florestal da Aracruz Celulose e do governo estadual, participou da Comissão Parlamentar de Inqúerito (CPI) da Assembleia Legislativa sobre a poluição ambiental, moveu ação civil pública e denunciou o descumprimento de condicionantes ambientais pelas indústrias CST, CVRD e Aracruz Celulose, moveu ação civil contra a Petrobrás no norte do estado, contra a construção do 3º autoforno da CST e ação civil contra a extração de algas calcárias pela Thotham Mineração. Desenvolvidas ao longo da década de 1990 até meados dos anos 2000, essas ações serão comentadas.

A ação civil pública promovida pela Acapema contra a Aracruz Celulose e a Emater, no ano de 1992, foi precedida por Inquérito Civil fomentado pelo movimento contra a empresa e o órgão do Estado nos anos de 1990 e 1991, junto à Procuradoria Geral da República no ES (PGR)[12]. Nessa ação, a

12. Esse processo judicial contra a Aracruz Celulose "ficou conhecido como o primeiro embate entre uma empresa multinacional e uma entidade ambientalista capixaba" (Lobino, 2008, p. 131).

Acapema participou da análise do Projeto Florestal da Aracruz e da Extensão Florestal da Emater, participou de debates públicos acerca do fomento florestal e de reuniões com a PGR acerca do fomento florestal da empresa e do governo. A Acapema coordenou a articulação de 28 entidades ambientalistas nesta ação, em prol de uma política florestal no estado do ES. Em 1994, no Encontro Estadual de Entidades Ambientalistas Autônomos (Eneea), nova discussão e articulação do movimento atualizaram essa bandeira pela política florestal no aparato do estado. Ademais, ativistas da Acapema de alta especialização técnica atuaram diretamente na demanda processual da PGR, na elaboração de análise, no parecer técnico e oferecendo subsídios diversos ao judiciário.

A Acapema objetivou, nessa ação judicial, representar e canalizar anseios do movimento ambientalista do estado na formulação da política florestal para o ES, respaldada no seguinte diagnóstico técnico: ausência de política florestal no estado, ausência de Epia/Rima dos programas de reflorestamento da Aracruz Celulose e órgãos do governo, falta de fiscalização em desmatamentos nas APPs (Área de Preservação Permanente) por parte do Ibama, reflorestamento homogêneo com exógenas em APPs, destruição da floresta nativa do ES e ausência de programas de educação ambiental para agricultores. A estratégia de articulação ampla do movimento ambientalista resultou na aprovação pela Assembleia Legislativa do Projeto de Lei da Política Florestal do ES, no ano de 1997, e, em 1998, foi firmado o Termo de Ajustamento de Conduta entre a Aracruz Celulose, o Ibama e o governo do Estado.

A Acapema também atuou diretamente na CPI da poluição ambiental, criada pela Assembleia Legislativa em 1995 para apurar os problemas causados à população da Grande Vitória e do município de Aracruz pela poluição das indústrias. Nessa ação, ativistas da Acapema assessoraram os parlamentares na elaboração de parecer e relatório técnico, e o relatório final da CPI foi encaminhado ao Ministério Público Estadual (MPE), em 1996. A Acapema denunciou o MPE pelo não cumprimento das recomendações da CPI referente à apuração do grave quadro de poluição atmosférica na região de Bela Aurora, em Cariacica, e impetrou ação civil pública contra as empresas.

Um dos desdobramentos positivos dessa ação foi a elaboração de um estudo epidemiológico alternativo por ativistas da Acapema em parceria com a Estação Biologia Marinha Ruschi (Ebmar), referente aos danos da poluição à saúde da população. Nessa ocasião, o movimento levou os resultados dos estudos da CPI da poluição para o Conselho Estadual de Saúde, tendo o Comdema se recusado a tratar a questão. O Estudo Epidemiológico foi apresentado na Feira do Verde em 1999, recebendo Menção Honrosa, Prêmio Tião Sá, Mérito da Conferência Nacional de Saúde, e os dados e metodologia foram utilizados pela Fundação Fiocruz.

Na percepção dos militantes da Acapema, era grave o quadro de poluição atmosférica e danos à saúde da população, com as grandes indústrias (CST, CVRD e Aracruz) descumprindo as condicionantes das licenças ambientais. No período de 1999 a 2002, o movimento promoveu várias denúncias na PGR de descumprimento das obrigações ambientais por esses grandes empreendimentos industriais[13].

No ano de 2001, a Acapema também entrou com uma ação popular e um pedido de liminar na PGR contra a concessão da licença de instalação da Petrobrás em São Mateus, com o argumento de descaracterização da área de proteção ambiental na região de Barra Nova, em benefício da construção de um porto de apoio às atividades petrolíferas dessa empresa. Em 2002 e 2003, elaborou notícias de denúncia de agressão à mata atlântica e remanescentes da restinga e manguezais provocada pela atuação da Petrobrás na região.

Nos primeiros anos da década finda, os ativistas da Acapema foram mobilizados, ainda, contra o pedido de expansão da CST para a instalação do 3º Autoforno. O espaço institucional dos conselhos gestores – o Consema e, sobretudo, o CES – foi vastamente utilizado pelos conselheiros da Acapema para contestar e requerer da Companhia Siderúrgica de Tubarão o seu Relatório de Impacto Ambiental e sobre a Saúde do Trabalhador. Essa ação

13. A Acapema denunciou o descumprimento da condicionante de elaboração de estudo epidemiológico, em 1999, pela CST e CVRD; denunciou a expansão sem estudo de impacto ambiental da Aracruz Celulose, em 2000; denunciou o descumprimento de termo de compromisso de auditoria ambiental da CVRD, em 2000; e denunciou a segurança inadequada de materiais radioativos da CST, em 2002. Nesse período, a Acapema denunciou o Consema por não se reunir nos anos 1998 e 1999; e acompanhou as auditorias ambientais das indústrias, através da Comissão Especial de Acompanhamento de Auditorias Ambientais do Comdema, em 2001 e 2002.

contestatória culminou com nova ação civil pública na PGR, em 2004, em face dos procedimentos em curso dos governos estadual e municipais, visando a concessão de licença de instalação para a expansão da empresa. No argumento dos militantes ambientalistas, a licença não poderia ser concedida pelo fato da CST não ter cumprido com as condições estabelecidas na liberação de licença anterior, a saber, o projeto de dessulfuração do gás de coqueria e o estudo epidemiológico do impacto da poluição do ar na saúde da população. Na fala do conselheiro no CES sobre a Usina de Dessulfuração dos Gases de Coqueria, "a empresa não implantou, ampliou, duplicou, construiu o segundo Alto forno, caminhando para o terceiro sem implantar a referida Usina", com resultados nocivos à saúde do trabalhador e da população (Conselheiro da Acapema no CES, ata de reunião, 30/06/2003, doc. 398). A Acapema elaborou reiterados documentos e ofícios encaminhados ao Ministério Público, defendendo a legitimidade das condicionantes apresentadas pela sociedade em fóruns legalmente instituídos e previstos no processo de licenciamento ambiental, mas que "são menosprezadas, oferecendo a plenária um espetáculo de conivência dos órgãos fiscalizadores e licenciadores" (Acapema, ofício à PGR-ES, 15/06/2004, doc. 417)[14].

Finalmente, a ação do movimento ambientalista contra o empreendimento Thothan Mineração em Santa Cruz, município de Aracruz, resultou na articulação de uma rede diversificada de organizações de movimentos sociais. Segundo Leonardo Bis dos Santos, este conflito reuniu entidades ambientalistas, indígenas, pesqueiras e comunitárias pela criação do Parque Nacional Marinho de Santa Cruz "como alternativa técnico-jurídica para barrar o empreendimento da Thotham", voltado à exploração de calcário biogênico de algas calcárias em área marítima (SANTOS, 2007, p. 117). Conforme argumentam os ativistas, o movimento acionou a PGR em ação civil em prol da defesa de ecossistemas marinhos responsáveis pela fixação natural de gás carbônico, de múltiplas espécies de plantas e da fauna micro e macro, ameaçados pelo extrativismo dessa empresa de grande vulto.

14. Dada a prerrogativa de atuação do Estado nos licenciamentos, o Iema/Seama determinou em seu parecer técnico final que o Sistema de Dessulfuração do Gás de Coqueria fosse implantado pela CST independente dos valores de concentração de SO_2, desobrigando, no entanto, a empresa da realização do estudo epidemiológico.

Essa ação societária articulada, coordenada pelas organizações ambientalistas Acapema, Amip (Associação dos Amigos do Rio Piraquê-Açú em Defesa da Natureza e do Meio Ambiente), Ebmar e Orca (Organização Consciência Capixaba), mobilizou 23 entidades sociais em ampla rede de movimentos sociais conectados em torno de um propósito comum. Na articulação dos diversos segmentos da sociedade civil, os inúmeros encontros, reuniões e assembleias favoreceram a ação coordenada dos ativistas e suas organizações societárias, além de a realização de abaixo-assinado, contato com a mídia e a expressiva participação na audiência pública com o poder público e o setor privado interessado.

Nesse contexto, a Acapema também acionou com recorrência o espaço institucional do Comdema para informar os demais conselheiros e incitar seu posicionamento crítico. Munida de argumentos técnicos, a Acapema colocou-se "visceralmente contrária" à implantação do projeto de mineração da Thotham e defendeu posição clara também contra outras empresas da região – Petrobrás e Aracruz – que declaravam prejuízos com a criação do Parque Nacional Marinho de Santa Cruz, como atesta a fala de seu conselheiro no Comdema, ao arguir que:

> O Banco de Algas Calcárias de Santa Cruz, é o maior banco do mundo, que atualmente presta um trabalho essencial para a humanidade e muito mais em futuro próximo, que é retirar o carbono livre do ar e transformá-lo em mineral. Não é como as árvores que retiram de dia e liberam uma parte a noite, e quando colocam fogo libera tudo para atmosfera. Este banco retira e elimina cinco porcento do carbono livre, desempenhando um papel importante para a humanidade, além disso representa dentro do contexto financeiro, uma possibilidade de *royalties*, que pode chegar a um bilhão de dólares por ano. É preciso que a população capixaba se conscientize desta importância e que possamos lutar por isso. Se essas Empresas [Petrobrás e Aracruz] têm razões sérias para se posicionarem contra isso, nós estamos fazendo uma inversão de tudo. Não é mais o meio ambiente que é impactado e sim o meio ambiente que impacta as Empresas. Isto é um absurdo. A sociedade

> capixaba tem que reagir, porque senão ela estará deixando de ganhar uma fortuna, que crescerá a cada década. A poluição irá aumentar, à medida que os Estados Unidos da América se recusa à convergir para o meio ambiente melhor. A Petrobrás irá extrair tudo que puder e vai acabar. A Aracruz Celulose irá fabricar e reciclar todo o papel que puder, mais um dia irá acabar. Mas a reciclagem do carbono pelo Banco de Algas Calcárias vai continuar beneficiando a humanidade e ganhando para o Estado do Espírito Santo. Este banco é um bem público e nós temos o dever de defendê-lo. (Conselheiro da Acapema no Comdema, ata de reunião, 04/11/2002, doc. 387).

Conforme demonstra o Gráfico 9, inúmeras ações civis públicas foram conduzidas pela Acapema no período democrático posterior aos anos 1990, com maior concentração das intervenções judiciais no interstício de 2000 a 2003, quando ações concomitantes contra empreendimentos industriais se aglomeraram, com pico nos anos 2001 e 2002.

Gráfico 9

Evolução do número de ações civis públicas da Acapema: anos 1990 e 2000



Fonte: Acapema, documentos diversos do período. Elaboração própria.

A concentração de pedidos de interferência judicial nos licenciamentos ambientais das indústrias da Grande Vitória e norte do estado, nos primeiros anos da década de 2000, correlaciona-se com a criação do Fórum Permanente das Organizações Não Governamentais Ambientalistas do Espírito Santo, autodenominado Fórum das ONGs. Este Fórum foi criado em 05 de dezembro de 2001 por uma rede de 30 entidades ambientalistas, com o propósito de promover a articulação e a coordenação da ação de apoio mútuo na defesa do meio ambiente no estado, conforme atesta seu regimento interno[15]. No propósito de formalizar uma rede articulada de entidades ambientalistas no estado, a Acapema propôs a sua transformação em federação estadual, "reunindo todas as entidades não governamentais que tenham como objetivo a proteção do meio ambiente", denominada Feacapema (Federação Capixaba de Entidades Não Governamentais de Proteção ao Meio Ambiente). Essa proposição deliberada em assembleia em 1999 foi, no entanto, posteriormente revogada pelos próprios ativistas após a ideia de criação do Fórum das ONGs[16]. Esse Fórum prevê a realização de assembleias gerais entre as entidades ambientalistas e possui uma coorde-

15. Rede de 30 entidades ambientalistas do Fórum das ONGs: Associação Amigos do Caparaó (Acap), Associação Barrense de Canoagem (ABC), Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes), Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente (Acapema), Associação Colatinense de Defesa Ecológica (Acode), Associação de Certificação de Produtos Orgânicos (Chão Vivo), Associação de Produtores e Moradores da Área de Influência da Reserva Augusto Ruschi (Apromai), Associação de Programas em Tecnologias Alternativas (Apta), Associação dos Amigos da Bacia do Rio Itapemirim (Aabri), Associação dos Amigos do Parque da Fonte Grande (AAPFG), Associação dos Amigos do Piraquê-açu em Defesa da Natureza e do Meio Ambiente (Amip), Associação Ecológica Força Verde de Guarapari (Força Verde), Associação Garra Ambiental da Serra (Agas), Associação Produtiva de Arte, Artesanato e Produtos Agroindustrial Rural Artesanal de Alegre (Aproart), Associação Pró-melhoramento Ambiental da Região do Caparaó (Amar Caparaó), Associação Pró-melhoramento Amigos do Mochuara (Assam), Associação Vila-velhense de Proteção Ambiental (Avidepa), Ave da mata Atlântica Reabilitada (Amar), Centro de Desenvolvimento Sustentável Guaçu-Virá (CDS Guaçu-Virá), Comissão de Meio Ambiente de Manguinhos (Comam), Família de Assistência e Socorro ao Meio Ambiente (Fasma), Fundação Centro Brasileiro de Proteção e Pesquisa das Tartarugas Marinhas (Pró-Tamar), Grupo Ambientalista Natureza e Cia (Ganc), Grupo de Apoio ao Meio Ambiente de Anchieta (Gama), Instituto de Pesquisa da Mata Atlântica (Ipema), Movimento Vida Nova Vila Velha (Movive), Organização Não Governamental Amigos do Lameirão (Ongal), Programa de Apoio e Interação Ambiental (Progaia), Sociedade Civil dos Bombeiros Voluntários de Santa Tereza (Bombeiros-ST), Sociedade de Amigos do Parque de Itaúnas (Sapi). Disponível em www.forumdasongs.org.br. Acesso em 22/12/2010.
16. Acapema, ata de reunião, 25/09/1999, doc. 366.

nação formada por duas comissões (administrativa e técnico-jurídica), à época de sua emergência, compostas por militantes da Avidepa, Comam, Acapema, Ongal, Amip e Acode[17].

Em suma, a análise do PAC da Acapema no contexto democrático de inserção institucional demonstra continuidades em sua estrutura organizacional pouco complexa e especializada, com prejuízos para a mobilização dos militantes nas atividades internas da organização. Por outro lado, as estratégias de ação do movimento sofrem deslocamentos com o arrefecimento das iniciativas disruptivas e de protestos públicos e a preponderância de ações formalizadas de encaminhamento das demandas e proposições. Contudo, a formalização de suas estratégias de ação não significa mudanças em seu padrão contestatório e denuncista, tendo em vista que seus posicionamentos em espaços públicos e nas ações judiciais apresentam uma atitude de contestação a interesses governamentais e empresariais. Tanto no contexto fundacional quanto no democrático, a ação articulada do movimento em redes de entidades ambientalistas e societárias favoreceu o êxito de seus objetivos e aponta para a necessidade de preservar a sua capacidade de articulação e coordenação de ampla rede de organizações sociais em torno de propósitos comuns.

7.3 Dimensão Relacional e Interações Contestatórias na Relação Sociedade-Estado

7.3.1 A rede de relações sociais do movimento ambientalista ao longo do tempo

Essa seção analisa a dimensão relacional do PAC da Acapema no contexto de inserção institucional posterior a 1990, comparativamente a década de 1980. Em particular, considera a rede de relações interorganizacionais do movimento, ou seja, seus vínculos com instituições, organizações e movimentos sociais.

Ao longo de sua trajetória, a Acapema desenvolveu relações com atores tanto institucionais quanto societários. Sua rede de relações interorgani-

17. Para um estudo das ações do Fórum das ONGs contra a monocultura do eucalipto no Espírito Santo, ver Lobino (2008).

zacional comporta vínculos com órgãos governamentais, grupos religiosos, sindicatos, partidos políticos, movimentos sociais e outras entidades ou instituições. No entanto, há variações significativas na intensidade das conexões com cada um desses segmentos. Movimentos sociais, entidades civis e organizações não governamentais constituem os principais setores na rede de relações sociais da Acapema, em ambos os contextos históricos, em detrimento das relações com instituições governamentais, religiosas e partidárias.

Comparativamente ao período de fundação, o contexto de engajamento institucional da Acapema introduziu modificações em sua rede de relações, referentes à centralidade dos vínculos com esses segmentos societários e as instituições. A mudança mais expressiva foi a redução da intensidade dos laços sociais com movimentos e entidades civis, que na percepção dos militantes caiu de 74% para 33% (ver Gráfico 10). Conforme analisado no capítulo 3, os vínculos sociais da Acapema com uma rede de movimentos ambientalistas, populares e culturais constituíram a principal fonte de suporte e sustentação às ações desenvolvidas e foram responsáveis, em grande medida, pelo êxito de sua atuação em diversas campanhas mobilizatórias no contexto de sua emergência.

Os atores assinalam, acerca desse período, o estabelecimento de relações com organizações ambientalistas, como a Avidepa e a Acode, com entidades do movimento popular, como a Famopes, o CPV e associações de moradores, assim como de organizações culturais, como o Cineclube, Cecun, Fecata, e outras. Relações de apoio mútuo, de articulação dos ativistas em torno de ações coordenadas, de suporte às ideias defendidas e troca de informações e experiências foram estabelecidas entre entidades societárias, na década de 1980. Particularmente, as associações do movimento popular desempenharam papel fundamental na mobilização da população para as campanhas de protesto da Acapema.

Em grande medida, essa redução das relações com movimentos sociais corresponde a transformações sofridas na estrutura organizacional dos mesmos, a partir dos anos 1990. O significativo decréscimo dos vínculos sociais da Acapema com organizações do movimento popular, como o CPV, a Famopes e as associações de moradores, produziu implicações em

sua capacidade de mobilização e articulação dos ativistas dos múltiplos movimentos, que outrora agiam através de ações coordenadas. A Acapema também sofreu os efeitos da transformação organizacional de grande parte das organizações ambientalistas do estado, que se profissionalizaram e privilegiaram o trabalho técnico e a prestação de serviços. No contexto de inserção institucional, os movimentos e entidades sociais identificadas pela Acapema em sua rede de relações são a Avidepa, Famopes, Orca, Amip e associações de moradores de áreas impactadas por projetos industriais. Por sua vez, a relação com o movimento sindical, mesmo que não fosse majoritária na rede de relações da Acapema (31%), desempenhou importante papel na articulação dos ativistas de ambos os movimentos, na troca de informações e experiências, e no apoio nas lutas desenvolvidas; no contexto posterior a 1990, esses vínculos decrescem para 8%.

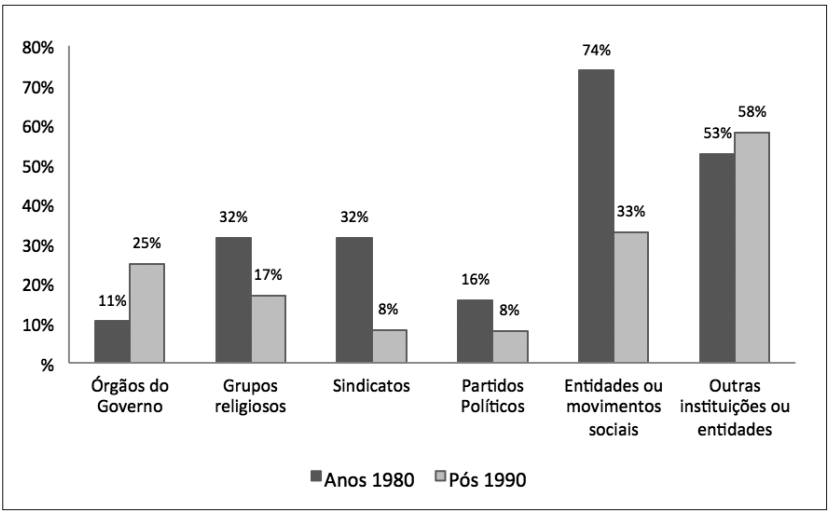
Na rede de relações sociais da Acapema, também se destaca o segmento denominado "outras entidades ou instituições", o qual apresenta leve acréscimo no contexto democrático pós 1990, de 53% para 58%. Na época de sua fundação, essas entidades não governamentais foram identificadas pelos atores como suporte organizacional e técnico, a exemplo da Casa da Cultura, Museu Mello Leitão, OAB, Apta, FBCN, Ufes, entre outras. Ao passo que, no contexto posterior a 1990, os ativistas assinalam preponderantemente o Fórum das ONGs Ambientalistas e, em menor proporção, Acode, Adema, Grami, Projeto Tamar, Ong Alma do Rio e Comitê de Bacias Hidrográficas. Embora os vínculos com outras entidades e instituições não governamentais tenham permanecido relativamente estáveis ao longo do tempo, o significativo decréscimo da relação com movimentos sociais repercutiu na capacidade da Acapema em articular e coordenar ampla rede de grupos societários.

Os vínculos da Acapema com órgãos do governo são menos expressivos no conjunto da rede de relações sociais, ainda que tenha ascendido no contexto de engajamento institucional, de 11% para 25% (ver Gráfico 10). Os atores identificam entre esses órgãos governamentais o Iema/Seama e os conselhos gestores de meio ambiente, como o Comdema e o Consema. A inserção da Acapema nas instituições participativas, desse modo, não ocorreu conjuntamente ao aumento das interações com a esfera estatal, contrariando a tendência de ampliação das conexões relacionais com o Estado no contexto pós 1990.

Na rede de relações sociais da Acapema, também é contraintuitivo o relativamente baixo índice de relação com instituições religiosas e partidárias, na medida em que estudiosos **têm** identificado centralidade nos vínculos pretéritos de movimentos sociais com a Igreja Católica (DOIMO, 1995) e com partidos políticos de esquerda (SADER, 1988). Na Acapema, no contexto da sua emergência, os vínculos com grupos religiosos foram de 32% identificando-se segmentos da Igreja Católica, como a JEC (Juventude dos Estudantes Católicos), a CJP (Comissão de Justiça e Paz) e as CEBs; no período posterior a 1990, esses vínculos se reduziram para 17%. Por sua vez, as relações com partidos políticos são identificadas por apenas 16% dos membros, que destacam a relação informal, sobretudo com o PCB, seguido pelo PMDB, PT, PC do B e pelo grupo MR-8, cujos laços eram voltados à articulação dos ativistas de movimentos sociais e ao acesso às instituições políticas (ver Gráfico 10).

Gráfico 10

Rede de relações sociais da Acapema no contexto fundacional e de engajamento institucional: anos 1980 e pós 1990



Fonte: Survey da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

Nota: Com quais entidades, movimentos sociais ou instituições a Acapema manteve [mantém] relações? Resposta múltipla **à** pergunta induzida. Percentual de respostas segundo o total de respondentes: N = 19 (1980), N = 12 (1990).

Nesse aspecto, cabe ressaltar que o estabelecimento de vínculos menos significativos com instituições religiosas e partidárias, na fundação do movimento, pode influenciar negativamente a propensão ao engajamento institucional de alta intensidade e ao estabelecimento de interações cooperativas com instituições governamentais no contexto de abertura do sistema político. Em outras palavras, a baixa propensão do movimento à interação com a esfera governamental remete ao estabelecimento de vínculos menos significativos com instituições do Estado na fundação do movimento.

De modo geral, a dinâmica relacional da Acapema apresenta um repertório pouco afeito à interação com instituições do Estado ao longo de sua trajetória, não tendo contemplado processos de pluralização de sua rede de relações no contexto democrático. Por sua vez, a percepção dos militantes de redução dos vínculos com movimentos sociais e entidades societárias, ainda que permaneça como um dos segmentos mais importantes, repercute negativamente sobre a sua capacidade de articulação e de promoção de eventos de redes societárias coordenadas.

7.3.2 Interações contestatórias no discurso da relação sociedade-Estado

No padrão de ação coletiva da Acapema, as limitadas complexificação organizacional e profissionalização, assim como sua dimensão relacional refratária a interações com instituições políticas e com a esfera estatal, são, em grande medida, motivadas pelo arcabouço discursivo dos seus militantes que identificam a Acapema como uma organização ambientalista combatente e denuncista. Para os ativistas, o repertório de ação contencioso exige um posicionamento autônomo e crítico em relação ao Estado e ao poder econômico, o que é incompatível com a dependência de recursos financeiros do poder público ou do setor privado, que, em geral, sustentam as atividades desenvolvidas por organizações profissionalizadas. Há, portanto, uma crença entre os ativistas de que a profissionalização do movimento e a relação de cooperação com instituições públicas ou privadas são nefastas **à** sua identidade denuncista e militante. A metáfora da galinha e do lobo, utilizada por ativista do Fórum das ONGs, bem exemplifica essa naturalização do antagonismo de interesses entre organizações ambientalistas e iniciativa privada, que diz:

> Onde houver capital e trabalho, tem litígio! Onde houver indústria, tem litígio! Indústria e meio ambiente, então, essa relação sempre foi conflituosa, isso é uma coisa natural... Então, você não consegue conceber que a galinha se dê bem com o lobo dentro do galinheiro. Alguém vai ser comido ali, e fatalmente, vai ser a galinha. Não tem outro jeito. Eu não sou exemplo, porque tenho um pensamento mais radical: Gato é gato, cachorro é cachorro e papagaio é papagaio! (Fórum das ONGs apud LOBINO, 2008, p. 128-129)[18].

Conforme avaliam os ativistas da Acapema, a redemocratização do país e a abertura das instituições políticas à participação societária, que constituem elementos fundamentais à vida democrática, não romperam com vicissitudes do Estado quanto à representação dos interesses de grupos privados e empresariais. Este cenário político imporia ao movimento ambientalista a necessidade de denunciar a inoperância do Estado na vigilância do cumprimento da legislação ambiental e da sua ineficácia como esfera de regulação do poder econômico. Evidentemente, os discursos antiestatais e anticapital dos ativistas não são homogêneos, e alguns ponderam que o "conflito não leva a nada", que "se opor apenas para confrontar não é nunca positivo" e que aquele discurso embaraça a capacidade crítica de apoiar iniciativas governamentais ou privadas que sejam importantes na área ambiental. Não obstante, a matriz discursiva dos ativistas, cuja gênese está no regime autoritário e capitalista, alterou-se pouco ao longo do contexto democrático das duas últimas décadas e orienta, por um lado, as relações de descrença e desconfiança nas ações do Estado e do setor econômico empresarial e, por outro, a posição oposicionista e de pressão sobre interesses governamentais e privados. É elucidativa a identificação da Acapema como ONG de pressão, como o faz o ativista ao diferenciá-la das ONGs profissionalizadas e prestadoras de serviços:

> A mais importante delas (...) é a ONG de pressão, é essas que conseguem fazer modificação – ONG de pressão. Essa é que vai pressionar pra que tenha lei, pra que tenha orçamento, pra que tenha quadro funcional, pra

18. Depoimento de militante da Associação Barrense de Canoagem (ABC), organização ambientalista integrada ao Fórum das ONGs, concedido a Camila Lobino (2008).

> que medidas sejam tomadas. É essa que entra na justiça. É essa que... é essa que o dirigente é assassinado, como foi o caso do Paulo Vinha, que era da Acapema, foi morto. Ela sempre foi ONG de pressão, sempre... (Militante da Acapema, entrevista em 17/06/2010).

E, em outra passagem, o ambientalista reitera:

> ONG de pressão é ONG que não se vincula a governo, nem a empresa, nem a ninguém. Ela luta por um ideal, ela vai pressionar pra que haja lei, pressionar pra que haja estrutura, pra que haja projeto… vontade política. É a ONG que vai pressionar pra mudança (ibid.).

No Espírito Santo, a década de 1990 foi marcada por escândalos de corrupção no Estado e de infiltração do "crime organizado" em todos os níveis dos poderes constituídos. Na década seguinte, o governador Paulo Hartung (PSB e depois PMDB), gestões 2003-2006 e 2007-2010, instaurou um novo programa de desenvolvimento para o estado, o "Plano ES 2025", que estabelece um segundo ciclo de modernização industrial localizado nas regiões norte e sul do estado. Alguns analistas vislumbraram possibilidades de crescimento econômico efetivo com este programa de industrialização. No entanto, outros o batizaram de "mais do mesmo", comparando-o ao modelo desenvolvimentista de elite e excludente das décadas de 1970 e 1980, em face aos parcos ganhos econômicos em termos de arrecadação fiscal e dos avassaladores problemas sociais e impactos ambientais decorrentes de empreendimentos de grande vulto (PEREIRA, 2011)[19].

A autoidentificação da Acapema como movimento denuncista dos impactos socioambientais decorrentes dos programas governamentais de modernização industrial, além das inúmeras ações mobilizatórias e judiciais movidas contra o licenciamento de indústrias no estado, que levaram a articulação de amplas redes de movimentos ambientalistas e societários, situam a entidade na trincheira de um campo de lutas onde o Estado e as grandes empresas são os principais adversários. Nesse sentido, as demandas da Acapema, confrontando diretamente programas de governos ainda vi-

19. Nesse "segundo ciclo de modernização industrial" estão sendo implantados, no litoral sul, o complexo siderúrgico do Consórcio Ferrous, em Presidente Kennedy, e a Companhia Siderúrgica de Ubu (CSU), em Anchieta; e, no norte do estado, o Estaleiro Jurong, em Aracruz, e o Polo Gás-Químico da Petrobrás, em Linhares (PEREIRA, 2011).

gentes no estado, instauram um quadro de incompatibilidade entre projetos políticos e a identidade do movimento, o que justifica sua perspectiva de não cooperação e de não parceria com agências públicas ou privadas.

Mesmo reconhecendo uma relativa mudança no contexto político, advindo da democratização do país e do acesso aos órgãos públicos e aos espaços institucionais decorrente da participação nos conselhos de políticas ambientais, os ativistas da Acapema identificam a relação com o governo como de embate, denúncia, oposição, enfrentamento e contestação, mantendo praticamente inalterada a percepção de interação com o Estado dos anos 1980. A continuidade desta matriz discursiva acerca da relação sociedade -Estado é revelada nas sentenças discursivas dos militantes: "a Acapema nunca deixou de ser uma entidade de embate e denúncia"; a relação "é de embate, e a entidade continua conquistando sua posição de oposição"; "a relação sempre foi de enfrentamento"; "de manutenção da contestação"[20].

O perfil político-ideológico da Acapema, de antagonismo com a esfera governamental e de rejeição à interação com a institucionalidade, além e sobretudo da permanência dessas características no contexto democrático, é confirmado por estudo de Ana Doimo, que assim o identifica:

> A necessidade de autonomia e independência; a recusa de políticas industrializantes vindas de 'cima para baixo'; o desejo de banir condutas estatais arbitrárias no trato dos impactos ambientais; o cuidado para não se deixar manipular e cooptar: tudo isso compôs o *ethos* intransigente de uma entidade que sempre pautou-se por manter distanciamento crítico em relação ao Estado, mesmo com o fim do período autoritário e a instauração da democracia política (DOIMO, [1996] 2008, p. 243).

A Acapema fugiu à tendência de relações de parceria e de cooperação, as quais são comumente desenvolvidas entre organizações ambientalistas ou societárias e agências governamentais e da iniciativa privada nesse contexto democrático, do mesmo modo que recusou a profissionalização. Para os ambientalistas, as relações cooperativas de parceria pressupõem alianças e ajuda mútua que são inconciliáveis com a causa socioambientalista, e

20. Depoimentos de militantes da Acapema obtidos no *survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

explicam: "Nós não temos interesse de aliar a ninguém não. Nós queremos é que a legislação, o órgão, o técnico, os planos de governo sejam ambientalmente corretos. Um desenvolvimento que seja justo, socialmente justo." (Militante da Acapema, entrevista em 17/06/2010). Muitos outros militantes também expõem a percepção de incompatibilidade entre os propósitos do movimento e os interesses governamentais, dizendo:

> Pela sua natureza, a Acapema não vai fazer parceria com o governo, mesmo que esse jeito de ser não seja hoje a forma mais eficaz de alcançar seus objetivos. (...) A Acapema é vista pelo governo como um órgão que está ali para reclamar, diferente de outras entidades. Não me lembro da Acapema propondo projetos ou realizando convênios para viabilizar seus projetos a exemplo da Avidepa e Orca. A Acapema é uma entidade de contestação do modelo político econômico ambiental existente.
>
> Não existiu em nenhum tempo desde a fundação da Acapema nenhuma possibilidade de parceria entre a Acapema e os governos sempre capitalistas selvagens, alheios à preservação do meio ambiente planetário.
>
> Isso não existe. Não existe parceira! Não tem relação, temos objetivos distintos. O governo quer fazer siderúrgica.
> O fato do governo ser a serviço das grandes empresas. A visão desenvolvimentista não permite muitas vezes o diálogo em prol do interesse público[21].

Para os ativistas, o estabelecimento de relações de parceria e cooperação com o governo geraria riscos de dependência e submissão do movimento aos interesses governamentais, dado que se exporiam a processos de cooptação e de atrelamento. As parcerias, assim, minimizariam a capacidade de crítica e de combate dos ambientalistas, comprometendo sua autonomia:

> O ponto negativo é que, dependendo da parceria, mesmo que inconscientemente, fica comprometido e, em alguns casos, até mesmo amordaçado. Você está colaborando com uma instituição, uma organização, no caso, com o governo, você fica meio constrangido de ir a público

21. Depoimentos de militantes da Acapema obtidos no *survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

> denunciar, por exemplo, alguma atitude que você considera incorreta. O problema do constrangimento mesmo, da independência. Compromete a independência. (Depoimento de militante da Acapema obtido no *survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010).

Inversamente, o estabelecimento de relações de oposição e conflito com o governo garante ao movimento o posicionamento autônomo, o exercício de questionamento e de crítica, e a defesa de interesses coletivos, conforme salientam os ativistas.

Nesse contexto democrático de descrédito nas esferas de participação institucionalizadas, de arrefecimento das mobilizações e de desarticulação dos ativistas, as estratégias de ação comuns aos movimentos de perfil contestatório e autônomo, como protestos públicos e mobilizações de massas, encontram dificuldades em se consubstanciarem em práticas concretas. Diante desse quadro institucional, modalidades de ação judicial, como a Ação Civil Pública, tem se revelado como alternativa eficaz de encaminhamento das demandas aos poderes constituídos, que privilegia a ação em outro campo de lutas, o campo legal. Para o ativista, o campo legal de lutas tornou-se a única possibilidade de realização dos propósitos do movimento, haja vista a penetração do poder econômico no Estado:

> Porque de outra maneira, não avançaríamos. Veja bem, nós hoje temos uma estrutura industrial muito poderosa no ES. Não é brincadeira o que está aí! Então, lutar contra uma estrutura tão poderosa como essa que influencia politicamente, influencia até governo. É... você só pode lutar contra isso através de um Ministério Público Federal, você não tem outra maneira de lutar (Militante da Acapema, entrevista em 18/02/2010).

Denunciando a conduta omissa do Estado quanto às agressões socioambientais provocadas por empreendimentos industriais de grande vulto e a corrupção nos órgãos estaduais de meio ambiente nos processos de licenciamento ambiental, os ativistas da Acapema creem na luta pela via judiciária como a única forma de pressionar o Estado a estabelecer o compromisso legal e a executar sumariamente a lei, em favor do meio ambiente e da sociedade em geral.

No entanto, considerando que o "efeito demonstração" do êxito da ação ou do alcance dos resultados é elemento fundamental à motivação dos militantes em torno de uma causa, e atentando ainda à morosidade das ações judiciais que, via de regra, transcorrem por 4 anos ou mais antes da apresentação dos resultados, a priorização da luta no campo legal pode favorecer a desmobilização e a desarticulação dos ativistas.

Nesse sentido, mesmo que a ação judicial possa trazer resultados efetivos para os propósitos do movimento e garantir sua influência na política ambiental, é relevante que essa estratégia seja combinada com outras modalidades de ação, em especial, que garantam a visibilidade pública da coletividade, como protestos públicos e articulações em redes de movimentos. Atento a este dilema da ação coletiva, o ativista analisa:

> Eu acho que o protesto público continua tendo uma importância política, ações públicas, protestos, denúncias, seja do tipo que for, mobilizações, elas tem uma importância política para dar visibilidade a algum evento. Por exemplo, embora eu acho que encaminhar ações judiciais podem ter efeitos práticos muito bons, elas não chamam a atenção, elas não mobilizam a sociedade, normalmente. Então, eu acho que as duas coisas devem ser feitas, é preciso também trabalhar com mobilização, embora esteja um pouco difícil (Depoimento de militante da Acapema obtido no *survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010).

No contexto de inserção institucional no qual atua esse movimento ambientalista, houve significativa redução da diversificação das modalidades de ação, com privilégio dos encaminhamentos formais e dos processos judiciais, em prejuízo das articulações de apoio de políticos, de partidos políticos e de lideranças do movimento em cargos públicos, assim como das mobilizações de protestos públicos. Dificuldades no âmbito institucional para a articulação com agentes da institucionalidade política, nas duas últimas décadas, são identificadas pelos ativistas como decorrentes da incompatibilidade de propósitos e interesses[22]. Por sua vez, as dificuldades em promover a arti-

22. As mudanças na rede de relações da Acapema não favorecem interações ampliadas com as instituições do Estado e fortalecem a continuidade daquela baixa propensão ao engajamento institucional, identificada em seu contexto fundacional.

culação dos ativistas e a mobilização coletiva em protestos públicos, nesse contexto democrático, correlacionam-se, entre outros fatores, com problemas organizacionais da entidade, no que se refere à redução da frequência das reuniões e do contato entre os membros, à perda de militantes do quadro social e à não renovação das lideranças. Esses elementos, institucionais e organizacionais, incluem-se entre as razões do atual ciclo de desmobilização do movimento, assim como as ações judiciais impetradas pela organização ambientalista que não alçaram êxito.

É *mister* ressaltar que a redução da capacidade de articulação e coordenação de redes de movimentos pela Acapema se correlaciona, ainda, aos efeitos das mudanças em sua rede de relações sociais, em que pese o decréscimo na proporção de vínculos com movimentos ou entidades sociais, sobretudo na última década. A perda de vínculos com organizações societárias e do movimento popular, que antes constituíam sua principal base de sustentação às ações contestatórias, produziu implicações negativas para a sua capacidade de mobilização e articulação dos múltiplos movimentos, que outrora agiam através de ações coordenadas. A Acapema também sofrera com a transformação organizacional de grande parte das organizações ambientalistas do estado, que profissionalizaram sua forma de atuação, causando impactos expressivos sobre a composição de sua rede de relações.

Em face do padrão discursivo contestatório e autonomista desse movimento ambientalista, e de sua postura de recusa às relações cooperativas e de parceria com agências públicas e privadas, sua trajetória tem demonstrado que a ação articulada e coordenada à ampla rede de organizações ambientalistas e societárias é um mecanismo que favorece o alcance de suas demandas. Assim, as ações coordenadas através de redes de movimentos, contrarrestando os limites à ação provocados pelo acesso restrito às instituições políticas, constituem possibilidades de êxito e de influência na agenda política, nesse cenário de interações não cooperativas e contestatórias com o Estado. Nesse sentido, o movimento ambientalista não estaria fadado ao fracasso, à exclusão e à marginalização por ter estabelecido inserção superficial na institucionalidade política e por ter recusado interações cooperativas com o Estado, conforme atestaria a literatura especializada. Desse modo no contexto de interações contestatórias e não cooperativas com o Estado, a

articulação do movimento em redes coordenadas de ação é, hipoteticamente, um mecanismo que favorece o êxito de suas ações, contrariando sua suposta predestinação à exclusão e **à** marginalização no processo político.

Conclusão

A análise das transformações na trajetória da Acapema atenta para a heterogeneidade e para a variação nos PACs dos movimentos sociais, no contexto democrático de engajamento institucional, tendo em vista as continuidades expressivas em sua dimensão organizacional, relacional e discursiva.

No contexto pós-transição, a Acapema desenvolveu a complexificação organizacional do seu padrão de ação coletiva de modo limitado. Os deslocamentos em sua dinâmica organizacional se restringiram à formalização e **à** previsibilidade de suas estratégias de ação, especificamente, a predominância de mecanismos formais de encaminhamento das demandas ao poder público, como ação judicial, ofícios e audiências com autoridades públicas. As tendências à especialização da estrutura funcional e à profissionalização das funções, verificadas nos demais estudos de caso deste livro, não se ajustam ao padrão de ação deste movimento ambientalista. Por outro lado, o movimento vivenciou mudanças em sua dinâmica de mobilização interna, em razão das reduções da frequência das reuniões, do contato entre os militantes, e da percepção de atuação no planejamento, execução das atividades e principais decisões, além do atual ciclo de desmobilização.

Na Acapema, a dimensão relacional do padrão de ação coletiva, por um lado, apresentou mudanças superficiais em sua rede de relações com órgãos do governo e partidos políticos, as quais estimularam, ao longo do tempo, um padrão desafeito à interação com a esfera estatal; por outro lado, amargou a redução dos vínculos com outras organizações e movimentos sociais.

Nesse contexto de inserção institucional, a dimensão discursiva do padrão de ação coletiva da Acapema apresentou continuidade no discurso de relação sociedade-Estado, comparativamente ao período de sua emergência. Esse movimento ambientalista preservou seu discurso de contestação e de autonomia em relação ao Estado, além de ter recusado as interações cooperativas e de parceria com a institucionalidade política.

8

Movimentos Sociais e Instituições Participativas: Efeitos nos Padrões de Ação Coletiva em Perspectiva Comparada

Este capítulo da obra é dedicado à análise dos efeitos organizacionais, relacionais e discursivos nos PACs dos movimentos sociais, no contexto de engajamento institucional, a partir de uma perspectiva comparativa dos estudos de casos. Importa, nesse momento, não somente a apresentação sintética das implicações para os movimentos da inserção na política institucional, mas, sobretudo, o exame dos padrões e regularidades encontrados entre os casos, assim como os elementos de variação entre os mesmos. O restabelecimento do debate com as teorias dos movimentos sociais é igualmente tarefa cara, no sentido da necessária confrontação entre a compreensão dos efeitos do engajamento societário nas instituições do Estado e os padrões de ação coletiva aqui identificados.

O reconhecimento das contribuições e limitações das teorias dos movimentos sociais exige o estabelecimento de uma distinção analítica entre a institucionalização dos canais de mediação com o Estado e aquela do movimento, de modo a evitar uma correlação mecânica e unívoca entre a institucionalização da mediação e a do ator coletivo. Do mesmo modo, a problematização das análises da institucionalização do movimento social, a partir de novas evidências empíricas, busca contribuir à compreensão das mudanças nos PACs ao longo do tempo.

Neste livro, a análise dos efeitos nos padrões de ação coletiva, considera os múltiplos formatos das instituições participativas de inserção dos movimentos como variável independente – conselhos de políticas, orçamento

participativo, conferências setoriais, comissões e comitês temáticos, e programas e convênios governamentais de gestão e implementação de políticas públicas –, no intuito de verificar a correlação entre as mudanças nos PACs e o engajamento institucional. Esse procedimento metodológico decorre do pressuposto de que a institucionalização dos canais de mediação da relação sociedade-Estado, aqui circunscritos às instituições participativas, gera implicações sobre a ação coletiva – seja em termos de constrangimentos, seja de oportunidades. No entanto, é preciso ressaltar que o engajamento dos movimentos nas instituições do Estado, ainda que tenha correlação com as mudanças nos PACs, não é capaz de explicar todas as regularidades e variações que caracterizam as práticas coletivas no contexto pós-transição, nem de elucidar todas as suas mudanças e continuidades ao longo do tempo, conforme será apresentado. Desse modo, neste capítulo, limitações ou deficiências da literatura dos movimentos sociais são apontadas, correlações entre variáveis são estabelecidas e hipóteses alternativas são sugeridas.

Diferente das teorias dos movimentos sociais que compreendem o engajamento institucional dos movimentos de modo homogêneo, esta obra considera que os movimentos sociais se inserem nas instituições do Estado heterogeneamente e que existe diferenciação no nível de engajamento institucional dos atores coletivos nas agências governamentais. Em outras palavras, existe significativa variação na intensidade da participação societária na esfera estatal, a qual remete a níveis diferenciados de engajamento nos canais institucionalizados de interação sociedade-Estado. Desse modo, considerando a variação no grau de inserção dos movimentos na política institucional, a primeira seção deste capítulo se ocupa da mensuração do nível de engajamento institucional dos movimentos nos arranjos participativos de políticas públicas, de modo a melhor qualificar a correlação usualmente inferida entre as mudanças na ação coletiva ao longo do tempo e a sua inserção na esfera governamental.

Na literatura pertinente predomina a assimilação das mudanças nos movimentos sociais ao longo do tempo à complexificação de sua estrutura organizacional, no sentido da formalização, profissionalização, rotinização e desmobilização. Essa perspectiva de institucionalização do movimento social e o seu enfoque estritamente organizacional desconsidera, por um

lado, a diferenciação nos padrões organizacionais dos movimentos e os impactos do engajamento em instituições de formato inovador. Por outro lado, dimensões complementares da ação coletiva – como a relacional e a cultural – são negligenciadas, embora imprescindíveis à compreensão dos PACs em contextos de interação com a institucionalidade política. O enfoque nas dinâmicas relacionais identifica as mudanças na rede de relações sociais dos movimentos e as possibilidades de pluralização das suas redes interorganizacionais, ao passo que a dimensão cultural da ação coletiva permite elucidar os deslocamentos e ressignificações nos discursos da relação sociedade-Estado.

Conforme demonstrado na análise empírica (capítulos 4, 5, 6 e 7), os efeitos da inserção institucional nos movimentos sociais não se restringem à sua estrutura organizacional, mas compreendem elementos da sua dimensão relacional e discursiva, os quais igualmente sofrem deslocamentos. Neste capítulo, as dimensões organizacional, relacional e discursiva dos PACs são examinadas a partir da perspectiva comparada dos movimentos sociais, cuja análise ressalta as mudanças e as continuidades nas práticas coletivas ao longo do tempo. Tal comparação entre os diferentes movimentos sociais, por fim, comprova não somente a existência de padrões e regularidades na ação coletiva, mas também a de heterogeneidades e variações.

8.1 Movimentos Sociais e Engajamento Institucional

A mensuração do nível de engajamento institucional dos movimentos em arranjos participativos de políticas públicas considera, neste livro, critérios de densidade, diversidade, durabilidade e de deliberação dos múltiplos formatos das instituições participativas[1]. O componente *densidade* diz respeito à quantidade de instituições participativas nas quais se inserem os movimentos sociais em foco, quais sejam, orçamento participativo, conselhos de políticas públicas, fóruns ou conferências setoriais, comissões ou comitês, programas e convênios governamentais. O critério *diversidade* corresponde à pluralidade ou variedade das áreas de políticas públicas e de formatos de

1. O uso das variáveis – densidade, diversidade, durabilidade e deliberação – é uma adaptação daquele encontrado em Pires e Vaz (2010). Por esses autores, as variáveis são utilizadas para mensurar o nível de institucionalização da participação em municípios brasileiros.

participação institucionalizada em que os movimentos se encontram inseridos. O critério *durabilidade* identifica a continuidade ou interrupção da inserção de movimentos sociais em instituições participativas ao longo de quatro a seis gestões governamentais, possibilitando avaliar a relação entre essa permanência e a intensidade do seu engajamento nas agências dos governos. O componente *deliberação* considera a possibilidade dos movimentos de sustentar posições e propostas nos arranjos participativos frente aos representantes governamentais e de efetivamente deliberar nesses espaços, enquanto um elemento que qualifica seu nível de engajamento institucional.

Esses elementos classificatórios do nível de engajamento societário em instituições participativas – densidade, diversidade, durabilidade e deliberação – remetem não somente à habilidade e à predisposição do movimento a arquitetar seu "encaixe institucional" (HOUTZAGER, 2004), mas também às oportunidades e aos constrangimentos do contexto político da sua inserção, isto é, os projetos políticos dos governos, as alianças e clivagens partidárias, as relações entre o Executivo e o Legislativo. Por não ser o objetivo central deste livro a explicação das razões do engajamento institucional, mas sim os seus efeitos, segue-se examinando comparativamente os movimentos sociais em cada uma dessas dimensões da inserção institucional.

A análise comparada dos movimentos sociais, a partir dos critérios densidade, diversidade, durabilidade e deliberação, aponta a existência de dois subgrupos: o primeiro formado pela Fams, CDDH e CPV e, o segundo, pela Acapema. Considerando a quantidade de instituições participativas que atuam, ou seja, a densidade da sua participação, o primeiro grupo de movimentos apresenta alta densidade e o último, uma baixa densidade. Conforme demonstrado na Tabela 21, a Fams possui representação em 16 conselhos municipais de políticas públicas, o equivalente a 76% do total de conselhos existentes na Serra; o CDDH ocupa assentos de representação da sociedade civil em oito conselhos de políticas públicas na Serra, correspondente a 38% do total do município, além de guardar assento em dois conselhos de políticas em nível estadual; e o CPV possui representação em 24 conselhos municipais de políticas públicas, correlativo a 80% do total de conselhos do município de Vitória. Esses três movimentos participam, ainda, do orçamento participativo e de outras esferas institucionalizadas de

participação e representação. Segundo essa medida, a Acapema apresenta baixa densidade de instituições participativas, atuando em apenas um conselho de políticas em nível municipal, ainda que o número de conselhos que possui representação em âmbito estadual, no caso, três, seja superior ao dos demais movimentos. A correlação entre a quantidade das instituições participativas e o nível de engajamento institucional aponta que quanto maior a densidade dos arranjos participativos, maior a propensão do movimento ao engajamento institucional de alta intensidade; ao passo que a menor densidade limita sua propensão de inserção institucional à baixa intensidade.

Considerando a variedade das áreas de políticas públicas e de formatos de participação institucionalizada acionados pelos movimentos sociais, ou seja, a diversidade das instituições participativas nas quais eles se inserem, o primeiro grupo de movimentos (Fams, CDDH e CPV) apresenta alta diversidade e, o segundo (Acapema), uma baixa diversidade. De acordo com a Tabela 21, os conselhos gestores de atuação da Fams compreendem significativa variedade nas áreas de políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, política urbana, habitação, turismo, segurança, assistência social, cultura, direitos de gênero e etário, entre outras). No caso do CDDH, as áreas de políticas públicas também são diversificadas (saúde, assistência social, direitos da mulher, do idoso, da pessoa com deficiência, cidade, antidrogas e segurança alimentar) e as áreas de políticas de atuação desse movimento se estendem ainda, em âmbito estadual, aos direitos humanos e à gestão de segurança pública. O CPV, no nível municipal, também atua em uma variedade de áreas de políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, plano diretor urbano, habitação, transporte, turismo, esporte, segurança, assistência social, direitos humanos, cultura, direitos da mulher, do idoso, além de várias áreas de programas específicos). Se comparado a outras organizações sociais de Vitória, o CPV caracteriza uma super-representação societária nos conselhos gestores, na medida em que soma o maior número de assentos (SILVA, TOSI e TATAGIBA, 2009). Ao contrário desses três movimentos que caracterizam alta diversidade nas áreas de políticas públicas, a Acapema atua somente nas áreas de meio ambiente e de saúde, retratando um caso de baixa diversidade das instituições participativas (ver Tabela 21).

Tabela 21

Conselhos de políticas públicas e representação dos movimentos sociais

Conselhos Municipais e Estaduais de Políticas Públicas	Movimentos Sociais			
	Fams[1]	CDDH[2]	CPV[3]	Acapema[4]
Conselho Municipal de Saúde	x	x	x	
Conselho Municipal de Educação	x		x	
Conselho Municipal de Meio Ambiente	x		x	X
Conselho Municipal de Política Urbana ou do Plano Diretor Urbano	x		x	
Conselho Municipal de Habitação	x		x	
Conselho Municipal de Transporte			x	
Conselho Municipal de Turismo	x		x	
Conselho Municipal de Esportes			x	
Conselho Municipal Interativo de Segurança ou de Segurança Urbana	x		x	
Conselho Municipal de Assistência Social	x	x	x	
Conselho Municipal de Direitos Humanos			x	
Conselho Municipal de Cultura	x		x	
Conselho Municipal da Mulher	x	x	x	
Conselho Municipal do Idoso	x	x	x	
Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência	x	x		
Conselho Municipal da Juventude	x			
Conselho da Cidade	x	x		
Conselho Municipal Antidrogas	x	x		
Conselho de Alimentação Escolar			x	
Conselho Municipal de Tributos Imobiliários			x	
Conselho Municipal Gestor do Fundo de Defesa do Consumidor			x	
Conselho Municipal de Recursos Fiscais			x	
Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	x	x	x	
Conselho Municipal de Acompanhamento do Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Médio			x	
Conselho Municipal de Recursos			x	
Conselho Administrativo da Grande Vitória CrediSol			x	

Conselhos Municipais e Estaduais de Políticas Públicas	Movimentos Sociais			
	Fams[1]	CDDH[2]	CPV[3]	Acapema[4]
Conselho Gestor de Saúde			x	
Conselho Consultivo do Parque da Fonte Grande			x	
Subtotal	**16**	**8**	**24**	**1**
Conselho Estadual de Direitos Humanos		x		
Conselho Estadual de Gestão de Segurança Pública		x		
Conselho Estadual de Meio Ambiente				X
Conselho Regional de Meio Ambiente				X
Conselho Estadual de Saúde				X
Total	16	10	24	4

Fonte: Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, 2012.

Nota: [1]Situação em 2009; [2]Situação em 2009; [3]Situação em 2010; [4]Situação em 2006.

O critério de diversidade considera, por fim, a variedade dos formatos de participação institucionalizada, que dizem respeito à abrangência do conjunto das instituições participativas de inserção societária. Esse componente é particularmente inovador, pois enfatiza a multiplicidade de formas institucionalizadas de participação que incentivam o engajamento de movimentos sociais e atores da sociedade civil na esfera estatal, seja na elaboração e monitoramento de políticas públicas, seja na sua gestão e implementação.

No caso dos movimentos que se caracterizam por alta diversidade de instituições participativas (Fams, CDDH e CPV), o seu engajamento ocorre não somente nos arranjos participativos comumente enfatizados, como os conselhos de políticas públicas, o orçamento participativo e as conferências setoriais, mas envolve outros formatos e procedimentos de atuação institucional, como o plano diretor urbano e o plano plurianual participativo, as comissões e comitês temáticos e os convênios governamentais de implementação e gestão de programas de políticas. Na Fams, a diversidade dos formatos de instituições participativas se refere a conselhos gestores de políticas públicas, orçamento participativo, fóruns ou conferências, plano diretor participativo, plano plurianual participativo e convênio governamental para implementação do Programa de Participação Popular na gestão

pública. No CDDH, essa variedade de arranjos participativos corresponde a conselhos gestores, conferências de políticas, comissões e comitês temáticos (como o Comitê Estadual de Erradicação da Tortura, Tratamentos Cruéis e Degradantes), além de convênios governamentais para gestão e implementação de programas (como o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, o Programa Psicossocial para Crianças e Adolescentes em Conflito com a Lei, o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte). No caso do CPV, a variedade dos seus formatos de participação é regular e abrange os conselhos de políticas públicas, o orçamento participativo e as conferências municipais; no entanto, é caracterizado por alta diversidade de áreas de políticas públicas.

Por sua vez, na Acapema, a atuação institucional é circunscrita aos conselhos de políticas públicas e conferências setoriais, além da baixa variedade de áreas de políticas públicas; caracterizando, comparativamente, um movimento de baixa diversidade dos arranjos institucionalizados de participação. Considerando o componente diversidade, a sua correlação com o nível de engajamento institucional demonstra que a maior diversidade dos arranjos participativos conduz à maior propensão do movimento ao engajamento institucional de alta intensidade e, de modo reverso, a menor variedade restringe a sua propensão de inserção institucional à baixa intensidade.

No que se refere à durabilidade da inserção dos movimentos nas instituições participativas é avaliada a sua longevidade ao longo de quatro a seis gestões governamentais, qualificada em termos de durabilidade contínua e durabilidade descontínua. Há que se considerar que os contextos políticos de atuação dos movimentos, Serra e Vitória, se diferenciam quanto à estabilidade das elites políticas e partidárias no poder. No município da Serra, os arranjos participativos foram introduzidos, em 1997, pela coligação partidária PDT-PT-PSB, cujo grupo político no executivo perdurou por quatro gestões consecutivas até 2012. No município de Vitória, ocorre maior instabilidade e descontinuidade na condução do governo local, tendo as instituições participativas sido instaladas, em 1989, pelo governo do PT (1989-1992), seguida por três gestões do PSDB (1993 a 2004) e, depois, por dois mandatos do Executivo do PT (2005 a 2012).

A aplicação do critério de durabilidade mantém a classificação dos movimentos focada em dois subgrupos, de um lado, Fams, CDDH e CPV e, de outro, Acapema. O primeiro grupo, em geral, caracteriza uma inserção contínua e sem interrupções nos arranjos participativos ao longo do tempo, ao passo que o segundo apresenta uma durabilidade descontínua ou interrompida. Dos movimentos de durabilidade contínua e de maior longevidade em sua trajetória de inserção institucional nas agências governamentais, uma ressalva faz-se necessária no caso específico do CPV. Ainda que esse movimento não tenha interrompido o seu engajamento nas instituições participativas como um todo, houve desestabilização do orçamento participativo e a sua restrição ao programa de repactuação de obras e investimentos deliberados, na segunda gestão de Luis Paulo Veloso Lucas (2001-2004), com restabelecimento nos governos seguintes (CARLOS, 2007). *Grosso modo*, a maior instabilidade e descontinuidade das elites políticas e partidárias no poder e, por extensão, do projeto político participativo, pode afetar a durabilidade das instituições participativas, sobretudo do orçamento participativo, o qual, comparativamente aos conselhos gestores, possui menor grau de institucionalização e é mais dependente do projeto político do governante municipal.

A durabilidade descontínua do engajamento da Acapema nas instituições participativas, no município de Vitória, ainda que guarde relação com os projetos políticos governamentais, no que tange a criação de procedimentos que tanto podem oportunizar quanto constranger a participação de atores societários, é justificada pelos atores pela baixa efetividade dessas instâncias na concretização de seus objetivos. Conforme visto, a Acapema deliberou pela interrupção da sua representação em todas as instituições participativas (conselhos gestores e conferências de políticas), em 2006, argumentando inefetividade dessas esferas na realização das suas demandas e clamores.

A correlação entre o critério de durabilidade e o nível de engajamento institucional do movimento aponta que a durabilidade contínua das instituições participativas conduz a maior propensão do movimento ao engajamento institucional de alta intensidade, ao passo que a longevidade descontínua restringe a sua disposição de inserção institucional à baixa intensidade.

Por fim, o componente deliberação complementa os critérios de mensuração do nível de engajamento institucional dos movimentos em arranjos participativos de políticas públicas. A deliberação compreende, aqui, a possibilidade do movimento de sustentar posições e propostas nas instituições participativas frente aos representantes do governo e de efetivamente deliberar nesses espaços, medida em termos de grau de satisfação[2]. Na Fams, no CDDH e no CPV predomina a avaliação de "regularmente satisfeito", quanto as suas possibilidades de deliberar efetivamente nos arranjos participativos. No caso da Acapema, prevalece entre os militantes a percepção de "pouco satisfeito". De modo geral, os militantes argumentam que essas avaliações das limitações em sustentar suas posições e decisões no debate público dos arranjos institucionalizados de participação se devem a dois fatores principais, a saber, o descumprimento do governo de muitas deliberações dos representantes societários e a fragilidade decisória do movimento nessas esferas públicas. A avaliação do movimento quanto a possibilidade de efetivamente deliberar nesses espaços se correlaciona ao seu nível de inserção nas agências estatais. Isso, pois, quanto maior a percepção de satisfação quanto a deliberação efetiva, maior a sua propensão ao engajamento institucional de alta intensidade, ao passo que a menor satisfação quanto à efetividade de sua deliberação limita à baixa intensidade a sua propensão à inserção institucional.

O nível de engajamento institucional dos movimentos sociais – segundo critérios de densidade, diversidade, durabilidade e deliberação – é sintetizado na Tabela 22.

2. Resposta à pergunta induzida do *survey*: Com qual grau de satisfação, a(o) [nome do movimento] consegue sustentar suas posições e propostas nesses canais de participação, frente aos representantes do governo? Opções de respostas: muito satisfeito, regularmente satisfeito, pouco satisfeito, nenhuma satisfação.

Tabela 22

Movimentos sociais e nível de engajamento institucional pós 1990

Movimentos Sociais	Instituições participativas				Nível de Engajamento institucional
	Densidade	Diversidade	Durabilidade	Deliberação	
Fams	Alta	Alta	Contínua	Regular	Alta intensidade
CDDH	Alta	Alta	Contínua	Regular	Alta intensidade
CPV	Alta	Alta	Contínua	Regular	Alta intensidade
Acapema	Baixa	Baixa	Descontínua	Baixa	Baixa intensidade

Fonte: Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, 2012.

Em suma, os movimentos sociais se diferenciam conforme o nível de engajamento institucional. Comparativamente, a Fams, o CDDH e o CPV caracterizam um engajamento institucional de alta intensidade, na medida em que as instituições participativas em que atuam retratam densidade e diversidade altas, durabilidade contínua e deliberação regular. Por sua vez, a Acapema caracteriza um movimento de engajamento institucional de baixa intensidade, dado que os seus arranjos participativos são de densidade e diversidade baixas, de durabilidade descontínua e de deliberação baixa.

De modo geral, os movimentos sociais com alta intensidade de engajamento institucional são mais predispostos a mudanças em seus padrões de ação coletiva ao longo do tempo, comparativamente àqueles de baixa intensidade; ao passo que o movimento com baixo grau de inserção institucional é menos inclinado a mudanças e mais propenso a continuidades em suas práticas coletivas. Em suma, as mudanças (e continuidades) nos padrões de ação coletiva dos movimentos sociais, no contexto pós-transição, apresentam correlação com a intensidade do seu engajamento nas instituições governamentais, ainda que essa correlação coincida apenas parcialmente com as previsões presentes na literatura, a qual, ademais, é pouco esclarecedora para explicar parte relevante das variações achadas.

8.2 Efeitos Organizacionais nos Padrões de Ação Coletiva dos Movimentos Sociais

Nas teorias dos movimentos sociais o engajamento de atores societários nas instituições políticas compreende um processo de institucionalização da ação coletiva que afeta sua estrutura organizacional. A dimensão organizacional dos movimentos sociais é fundamental à análise das mudanças nos PACs, ao longo do tempo, razão pela qual diversos estudiosos se dedicaram a ela.

Os teóricos da Mobilização de Recursos se dedicaram centralmente à análise da estrutura organizacional dos movimentos sociais (McCARTHY e ZALD, 1973). Todavia, a maioria deles ressalta que os movimentos emergem como formações espontâneas e não formalizadas e assimilam a sua formalização organizacional como decorrente da sua inserção na política institucional (KRIESE, 1995; PIVEN e CLOWORD, 1979). Essa noção de espontaneidade da ação coletiva eclipsou o estudo da dinâmica de organização de muitos movimentos no contexto da sua fundação – sua estrutura interna, regras de funcionamento, medidas de formalização, estratégias de ação, de participação e de representação, qualificação das lideranças, entre outros –, e circunscreveu a sua formalização e rotinização ao contexto de interação com as agências estatais e instituições políticas.

Todavia, a estratégia de construção organizacional compreende um processo peculiar da gênese de muitos movimentos sociais, conforme demonstraram os casos, sobretudo da Fams, CDDH e CPV. No contexto de fundação de tais movimentos, a organização da ação coletiva foi concebida como estratégia de fortalecimento da coletividade e meio de alcançar suas reivindicações e clamores de direitos. Nessa trajetória organizacional, a luta por organização, articulação e fortalecimento da ação coletiva constituiu – a um só tempo – objetivo e motivação dos atores coletivos.

O reconhecimento do investimento dos atores societários na organização da ação coletiva, no contexto fundacional, permite apreender a formalização organizacional desses movimentos não somente como decorrente de seu engajamento institucional, mas também como um processo introduzido desde a sua gênese e desenvolvido ao longo do tempo. Em particular, o contexto de engajamento em instituições participativas e agências governamentais

produz efeitos de complexificação organizacional nos PACs, os quais incidem sobre sua estrutura funcional, seus objetivos e demandas, suas estratégias de ação e sua dinâmica de mobilização interna. Neste livro, a comparação entre os diferentes movimentos comprova a existência de regularidades na ação coletiva, por um lado, e de heterogeneidades e variações, por outro.

8.2.1 Efeitos na estrutura funcional

A análise dos *efeitos na estrutura funcional* apresenta padrões de mudanças na Fams, CPV e CDDH. No contexto de fundação, esses movimentos apresentaram estrutura organizacional formalizada e descentralizada; as suas reuniões ocorreram com periodicidade predefinida e com registro em livro de atas; seu funcionamento interno obedecia a regras do estatuto social e a diretoria era eleita anualmente ou bianualmente em assembleia geral ou congresso do movimento. Especialmente a Fams e o CPV estimularam a criação de novas associações de moradores com base em processos orgânicos e democráticos e, a Fams e o CDDH, em particular, promoveram cursos de qualificação política de lideranças populares, sindicais e de partidos políticos de esquerda. Comparativamente, no contexto pós-transição, o processo de *complexificação organizacional* que incide sobre a estrutura funcional desses três movimentos é caracterizado pela *especialização funcional*, *profissionalização* e pelo *financiamento público e privado*.

O efeito de *especialização funcional* compreende a criação de novos órgãos na estrutura organizacional, a melhor precisão na sua atribuição e adequação à atuação nas instituições participativas, no acompanhamento das atividades dos conselheiros de políticas e dos delegados do orçamento participativo, assim como no gerenciamento de programas e convênios governamentais. No contexto de engajamento institucional, a especialização das funções desses movimentos visa ajustar a sua estrutura funcional às suas múltiplas possibilidades de participação e representação na elaboração e na implementação de políticas públicas, ampliando sua atuação em setores que favorecem maior conhecimento sobre o funcionamento da máquina pública e o *modus operandi* do Estado.

O efeito de *profissionalização* é caracterizado pela integração de profissionais temporários – remunerados ou voluntários – no interior da organização desses movimentos, voltados ao suporte técnico ou jurídico nas áreas de secretaria, comunicação, contabilidade, advocacia, ou ainda, nas de assistência social e psicológica. Parte significativa dos teóricos preconiza que a profissionalização, oriunda da necessidade de divisão do trabalho e da especialização funcional, converte os dirigentes da organização do movimento em funcionários profissionais ou, nos termos de Robert Michael, em "liderança profissionalizada", da qual decorre o risco de burocratização (McCARTHY e ZALD, 1973; MICHELS, [1962] 2001). Entretanto, é preciso ressaltar que, em geral, os profissionais contratados pela organização dos movimentos aqui analisados não integram o quadro de militantes e nem participam das assembleias deliberativas, agindo no suporte técnico e jurídico dos dirigentes e participantes.

Neste processo de complexificação organizacional, o *financiamento* das atividades foi incrementado por recursos dos setores público ou privado ou da sociedade civil, mediante convênios, termos de parceria, cooperação técnica, contratos, entre outros. Essa diversificação dos mecanismos de autossustentação financeira dos movimentos possui consequências para o seu padrão funcional, na medida em que, demandando maior aquisição de conhecimentos técnicos especializados, aumenta a necessidade de assessoria de profissionais e de especialização temática. Essas mudanças na estrutura organizacional dos movimentos é extensiva aos cursos de qualificação das lideranças, cujo escopo tornou-se mais técnico e especializado, com ênfase, por um lado, na elaboração e implementação de programas e projetos sociais, na captação de recursos financeiros e na prestação de contas e, por outro, na formação de conselheiros e delegados dos canais institucionalizados de elaboração de políticas públicas.

O padrão de mudanças na estrutura funcional desses movimentos sociais no Espírito Santo, caracterizado pela especialização das funções, pela profissionalização e pelo financiamento público e privado, parece conformar uma tendência em muitas organizações da sociedade civil no contexto democrático e de reconfiguração das relações com o Estado. Gurza Lavalle e Bueno (2011) identificaram na ecologia organizacional da sociedade civil,

em São Paulo e na Cidade do México, um padrão similar de diversificação e modernização funcional, compreendendo diferentes repertórios, estratégias e habilidades de atores societários para ampliar sua influência na agenda política. A essas distintas competências dos novos atores da sociedade civil para influenciar as políticas públicas, os autores nomeiam "diferenciação funcional" – uma estratégia de fortalecimento institucional de êxito no universo das organizações sociais.

Todavia, a complexificação organizacional não é homogênea e comum a todos os movimentos que experimentam processos de engajamento institucional. Comparativamente àqueles que apresentam mudanças em sua estrutura funcional, a Acapema se caracteriza por continuidades ao longo do tempo, não tendo desenvolvido processos de diferenciação de sua estrutura organizacional. Nesse movimento ambientalista, a dinâmica organizacional permanece pouco formalizada e organizada internamente, com reuniões sem periodicidade predefinida, com registro em atas inconstante e funcionamento instável. Esse movimento não sofreu o efeito de especialização funcional, nem de profissionalização, e suas fontes de financiamento são incertas e restritas à contribuição dos associados.

A heterogeneidade nos padrões organizacionais desafia as teorias dos movimentos sociais, ainda que a diferenciação funcional seja recorrente na maioria dos casos. De acordo com a literatura, a variação no padrão de complexificação organizacional desses movimentos se explicaria pela diferença no nível de engajamento institucional dessas coletividades na política governamental. Sob essa perspectiva, o processo de diferenciação funcional da Fams, CPV e CDDH se correlaciona à alta intensidade do seu engajamento institucional, ao passo que a estrutura funcional da Acapema, não complexificada, guarda relação com o seu baixo nível de engajamento institucional. Porém, essa explicação da variação nos padrões organizacionais dos movimentos, baseada no nível de engajamento institucional, pode ser complementada por uma segunda interpretação.

O exame da trajetória dos movimentos sociais ao longo do tempo permite levantar uma segunda hipótese explicativa que remete à sua gênese organizacional. Na década de sua fundação, Fams, CPV e CDDH caracterizaram uma estrutura organizacional formalizada e descentralizada que

norteou as suas atividades internas, a definição das estratégias de ação e de alianças e a formação dos militantes. Em contraste, a Acapema desenvolveu práticas coletivas pouco formalizadas e organizadas internamente, as suas atividades eram orientadas por campanhas mobilizatórias e o seu funcionamento baseado em fases cíclicas e instáveis. Assim sendo, a gênese organizacional desses movimentos constituiu fator relevante na explicação dos efeitos na estrutura funcional, pois indica que a maior formalização organizacional no período de fundação aumenta a sua propensão a efeitos de complexificação organizacional no contexto democrático; sendo o contrário também verdadeiro, isto é, quanto menor a formalização organizacional do movimento no contexto fundacional menor a sua propensão aos efeitos de diferenciação funcional.

8.2.2 Efeitos nos objetivos

A análise dos *efeitos nos objetivos* dos movimentos demonstra que, no contexto de engajamento institucional, a mudança na Fams, no CPV e no CDDH é caracterizada pela incorporação de novas finalidades ao objetivo fundacional. Os objetivos acrescidos dizem respeito à elaboração e à gestão de políticas sociais e de direitos humanos; à implementação de programas e projetos governamentais; ao estabelecimento de convênios, colaborações e parcerias com órgãos públicos, setores privados ou da sociedade civil. Esse padrão, porém, não é passível de generalização para o caso da Acapema, que não tem formulado novas finalidades ao seu intuito fundacional, qual seja, o de congregar cidadãos e entidades em prol do combate contra as formas de depredação do meio ambiente capazes de afetar o equilíbrio ecológico.

Por outro lado, os movimentos sociais em foco apresentam regularidade quanto aos efeitos nas demandas ou nas áreas de trabalho. Nesses movimentos, a continuidade nas demandas diz respeito à área de trabalho introduzida em sua fundação e consolidada, ao longo do tempo, como bandeira fundamental dos atores coletivos. No caso da Fams e do CPV, a continuidade compreende a demanda por políticas sociais; do CDDH, a defesa de direitos humanos; da Acapema, os impactos dos grandes projetos industriais e a proteção de áreas de conservação ambiental. Em todos esses casos, a mudança mais expressiva foi a introdução da demanda por parti-

cipação na gestão pública, mediante a criação de instituições participativas, cuja assimilação diversificou as suas demandas históricas e fundamentais. Nesse contexto pós-transição, a centralidade das instituições participativas na vida dos movimentos moveu-os em direção à esfera estatal, ampliando a sua atuação em novas oportunidades de participação e representação na produção de políticas públicas.

No contexto de engajamento institucional, a mudança no objetivo do movimento constitui efeito esperado na literatura especializada (KRIESE, 1995). No entanto, isso pode significar o acréscimo de novas finalidades associadas ao objetivo fundacional, o que não quer dizer sua supressão ou anulação. Desse modo, o objetivo inicial da Fams e do CPV, qual seja, o de congregar as associações de moradores e as entidades comunitárias em prol da melhoria das condições sociais, bem como, no caso do CDDH, o de defender a vida e a dignidade humana, permanecem inalterados ao longo das suas trajetórias, ainda que acrescidos de novas finalidades de associação.

As teorias de movimentos sociais comumente associam a inserção de movimentos nas instituições e agências do Estado à mudança no seu objetivo fundacional, concebendo-a como moderação e integração ao sistema estabelecido de mediação de interesses (KRIESE, 1999). Todavia, esse processo de ampliação dos objetivos iniciais e de absorção de novos temas e problemas pelas coletividades não se confunde com a descaracterização do movimento em si e a sua transformação em grupo de interesse, sindicato ou partido político. Os novos propósitos acrescidos expressam novos interesses dos atores societários no contexto democrático, que ampliam e diversificam sua atuação na defesa de políticas sociais e de direitos humanos.

De acordo com a literatura, a variação nos efeitos nos objetivos dos movimentos sociais seria assimilada ao seu engajamento institucional. Desse modo, a mudança nos objetivos da Fams, CPV e CDDH se correlaciona à alta intensidade de seu engajamento na política institucional, ao passo que a continuidade no objetivo da Acapema possui relação com a baixa intensidade de sua inserção nas instituições governamentais. Não obstante a relevância dessa hipótese explicativa, este livro sugere uma hipótese complementar que vincula os efeitos nos objetivos dos movimentos à mudança na sua gênese discursiva acerca da relação sociedade-Estado.

A mudança no objetivo da Fams, CPV e CDDH significa o estreitamento das suas relações com o Estado, a gestão compartilhada de políticas públicas e o estabelecimento de convênios e parcerias. Nesse caso, a propensão desses movimentos para mudanças no objetivo estaria associada à ressignificação do seu discurso acerca da relação com o Estado no contexto de engajamento institucional, que equivale a uma nova concepção caracterizada por interações cooperativas ou colaborativas com a esfera governamental. Considerando essa hipótese, a baixa propensão da Acapema para mudança nos objetivos e a sua predisposição para continuidade é explicada pela permanência do seu discurso pretérito de relação com o Estado, marcado pela linguagem de contestação, autonomia e de recusa a interações cooperativas com agentes governamentais.

8.2.3 Efeitos nas estratégias de ação

A análise da trajetória dos movimentos sociais neste livro demonstra que uma pluralidade de repertórios de ação coletiva foi combinada ao longo do tempo, desde estratégias disruptivas e contenciosas até ações formalizadas de encaminhamento das demandas, percorrendo conjunturas de transição do regime autoritário e de restabelecimento das instituições democráticas.[3] Mesmo que cada contexto histórico comporte sua forma predominante de ação, os ativistas direcionaram suas reivindicações e proposições ao poder público fazendo uso de canais múltiplos e complementares, combinando estratégias contenciosas e institucionalizadas: abaixo-assinado, manifesto, manifestação pública, passeata, ato público, vigília, jejum, ação judicial, ofícios, reuniões com autoridades, apoio de partidos políticos, políticos eleitos e ativistas do movimento em agências do governo.[4] *Grosso modo*, a combinação entre formas diversas de ação é contingente e dinamizada pela relação sociedade-Estado de cada contexto histórico.

3. Charles Tilly define repertórios de ação coletiva como "conjuntos de performances reivindicatórias, historicamente criadas, limitadas e familiares, que circunscrevem geralmente as formas pelas quais as pessoas se engajam na política contenciosa" (2008, p. vii). O autor descreveu as variações nesses repertórios e relacionou-as sistematicamente à variação nos regimes políticos.

4. Evidências empíricas de movimentos sociais que combinam o uso de estratégias disruptivas e institucionalizadas para encaminhar demandas ao Estado também podem ser encontradas em Abers, Serafim e Tatagiba (2011), Tatagiba (2010) e Feltran (2010).

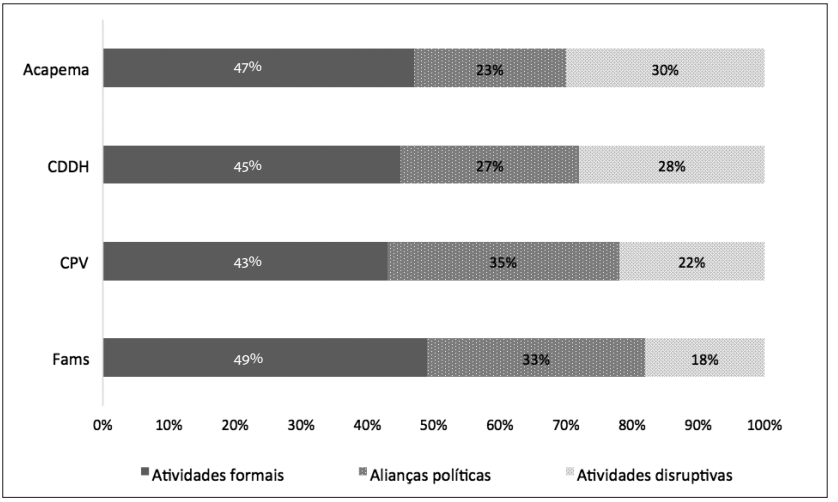
De acordo com Abers, Serafim e Tatagiba (2011) a variedade de formas de participação de movimentos sociais e de relação com o Estado compreende um "repertório de interação", no qual inclui-se um conjunto de rotinas: participação institucional, lobby, protesto, política de proximidade ou de relação direta e ocupação de cargos públicos. Tais repertórios de interação "envolvem muito mais do que experiências formais de participação institucionalizada: incluem também outras práticas de diálogo e conflito entre Estado e movimentos sociais que são utilizadas em combinação com a participação em arenas formalmente instituídas" (ibid., p. 24-25).

A multiplicidade de estratégias de ação e de interação no contexto democrático é a maneira como os movimentos sociais expressam suas reivindicações e propostas ao poder público no sentido de influenciar a agenda política. Na década de 1980, por exemplo, a ação direta ou disruptiva constituiu a estratégia predominante dessas coletividades, alcançando êxito em diversas circunstâncias desse período. Tal estratégia foi percebida como mecanismo eficiente de visibilidade e de pressão diante do não reconhecimento do poder público da legitimidade dos movimentos como representantes dos interesses da sociedade civil.

No cenário pós-transição, em contrapartida, é possível perceber uma mudança no padrão dessas ações: as estratégias formais de encaminhamento das deliberações ao poder público tornaram-se predominantes em todos os movimentos examinados, com clara redução das atividades disruptivas ou de protesto público (ver Gráfico 11). Esse novo padrão aponta para a preponderância do uso de repertórios rotinizados e previsíveis, os quais contrastam com o ciclo de mobilização do passado e caracterizam o processo de *formalização das estratégias de ação*. Alianças com a elite política, apoio de partidos políticos e posse em cargos comissionados no governo por parte de militantes passaram a ocupar a posição de segunda estratégia mais importante, sobretudo quando se trata de movimentos com alta intensidade de engajamento institucional (Gráfico 11).

Gráfico 11

Comparação dos efeitos nas estratégias de ação dos movimentos sociais pós 1990: atividades formais, alianças políticas e atividades disruptivas



Fonte: Survey da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

Nota: Categorias agregadas: *atividades formais* (encaminhar ofícios e cartas a órgãos públicos; encaminhar ação judicial ou projeto de lei de iniciativa popular; e realizar reuniões ou audiências com autoridades públicas); *alianças políticas* (solicitar o apoio de políticos eleitos aliados; solicitar o apoio de partidos políticos aliados; e solicitar o apoio de lideranças que ocupam cargos públicos); *atividades disruptivas* (fazer abaixo -assinado, manifesto ou carta aberta à população; fazer manifestação pública, passeata e ocupação de área pública; e fazer ato público, vigília ou jejum). Referência: respostas múltiplas das Tabelas 7, 11, 14 e 20, neste livro. Percentual segundo o total de respostas em cada categoria.

Tal processo, e suas modalidades institucionalizadas de ação, é um efeito do contexto de inserção institucional previsto pela teoria especializada (TARROW, 1997). De acordo com os teóricos, a mudança no repertório de confronto, privilegiando-se modalidades institucionalizadas de ação, é decorrente da integração dos movimentos à estrutura do Estado. Nessa literatura, os movimentos sociais são concebidos como protesto público e ação *outsider* (não institucionalizada) ao sistema político, em oposição a outros atores políticos e estilos de participação convencionais ou *insider* à política institucional. Os movimentos sociais são associados a repertórios de

mobilização pública e ciclos de protesto, sendo caracterizados pela defesa dos seus interesses mediante a ação direta disruptiva contra as elites, autoridades políticas ou códigos culturais (TILLY, 1978; GAMSON, 1990; TARROW, 1997). Assim sendo, a rotinização das estratégias de ação dos movimentos, compreendida como decorrente de seu engajamento institucional e da sua institucionalização, traduz mudanças no repertório contencioso e caracteriza a adesão de ativistas e autoridades a um *script* comum e modelo repetitivo e previsível de ação (TARROW, 1997; MEYER e TARROW, 1998).

Porém, embora tal formalização seja traço predominante nos padrões de ação coletiva, isso não quer dizer que ações disruptivas ou de protestos tenham sido abandonadas, nem que os conflitos tenham sido extintos. De modo geral, a correlação entre formalização das estratégias de ação e institucionalização do movimento não é inequívoca e as suas variações são usualmente negligenciadas pelos estudiosos, especialmente em três aspectos.

Em primeiro lugar, tal enfoque ao desconsiderar a interpenetração entre movimentos e instituições no contexto de emergência das coletividades, ignora que os primeiros constituam relações e formem alianças com partidos políticos, grupos religiosos e agências do Estado desde a sua gênese e, com isso, combinem uma multiplicidade de formas de ação em sua trajetória. Em segundo lugar, que o padrão de redução do protesto público nos movimentos sociais independe da intensidade do engajamento institucional, conforme comprova a Acapema ao caracterizar uma inserção institucional de baixa intensidade que igualmente desprivilegia o repertório de confronto no contexto pós-transição. Em terceiro lugar, negligencia a variação na proporção em que o protesto público é reduzido no contexto democrático, dado que alguns movimentos, com relativa continuidade do uso de ações disruptivas, conjugam de modo mais equilibrado que outros o uso de estratégias contenciosas e institucionalizadas para encaminhar suas demandas ao Estado.

De modo geral, a correlação entre as variações nos padrões organizacionais e a redução do protesto público demonstra que: 1) movimentos caracterizados por igual nível de formalização organizacional e diferenciação funcional reduzem o protesto público em diferentes proporções (Fams-CPV-CDDH); e 2) movimentos de baixa complexificação organizacional declinam igualmente as suas atividades disruptivas (Acapema).

Considerando essas ponderações, o que explica a formalização das estratégias de ação coletiva e a redução do protesto público no contexto pós-transição? De acordo com a literatura, a predominância do uso de ações formalizadas se correlacionaria a inserção das coletividades nas instituições, na medida em que a abertura do sistema político geraria incentivos à negociação entre a sociedade civil e o Estado por vias institucionalizadas e previsíveis. Essa perspectiva, por um lado, explica a redução do protesto público nos movimentos com alta intensidade de engajamento institucional (Fams, CDDH e CPV), por outro, deixa encoberto aqueles cujo protesto foi reduzido a despeito de sua frágil inserção nas instituições do Estado (Acapema).

Este livro aponta uma segunda hipótese que vincula os padrões de formalização das estratégias de ação à permeabilidade do Estado às demandas dos movimentos. O contexto democrático pós 1990, no Brasil, aumentou a permeabilidade do Estado às questões e demandas societárias, tendo os arranjos institucionalizados de participação se convertido em canais de expressão, negociação e deliberação acerca de políticas públicas e da regulação da ação governamental. Essa expansão da permeabilidade da esfera estatal tornaria o protesto público e as ações contestatórias menos usuais, na medida em que os atores societários teriam os seus objetivos atendidos através de canais de mediação da relação sociedade-Estado.[5]

Essa hipótese complementa aquela da institucionalização do movimento na explicação da redução do protesto público, nos casos de alto engajamento institucional, cujas demandas sejam permeáveis e negociáveis à esfera do Estado, ou seja, nas situações de relativa receptividade do Estado às políticas públicas reivindicadas pelo movimento. Nas situações em que o movimento objetiva introduzir demanda não negociável ou reivindicação nova na agenda política, os canais institucionalizados podem ser percebidos como

5. O uso do conceito de permeabilidade nas relações entre o público e o privado no Brasil, pode ser encontrado em Marques (1999). De acordo com o autor, "a permeabilidade é produzida a partir de uma teia de relações e cumplicidades construída ao longo da vida dos indivíduos, incorporando diferentes tipos de elos que se espalham por todas as dimensões do social" (ibid., p. 49). Estudos recentes têm caracterizado o Estado brasileiro por maior permeabilidade às demandas e propostas societárias, em particular, Silva e Oliveira (2011) relaciona o aumento dessa permeabilidade à centralidade do PT no governo.

insuficientes e o protesto público fazer-se necessário como mecanismo de pressão e de abertura da negociação.

Por outro lado, a permeabilidade do Estado às demandas do movimento é insuficiente para explicar a propensão ao protesto público – sua indução à formalização das estratégias parece robusta especialmente nos clamores ajustáveis à agenda política governamental –, senão porque a Acapema teria reduzido significativamente o uso do repertório de confronto? Isso remete a terceira hipótese do livro.

De modo interdependente às duas primeiras hipóteses, a propensão ao protesto público se correlacionaria a rede de relações sociais do movimento. Sob essa suposição existe uma associação entre a redução do protesto público e a desarticulação da rede de relações sociais das coletividades. Em outras palavras, a ausência de articulação e de coordenação da rede de relações sociais pelo movimento tornam o protesto público uma possibilidade remota, mesmo frente às demandas impermeáveis à agenda política e a não porosidade do Estado. A propensão ao protesto público, desse modo, se correlaciona à capacidade de mobilização do movimento e com a habilidade em articular e coordenar a sua rede de relações sociais para iniciativas disruptivas e contestatórias, conforme exemplificam a Acapema e o CDDH. Em suma, essa hipótese, ao considerar o papel fundamental da articulação dos ativistas em redes de movimentos sociais para o estabelecimento de repertórios disruptivos e conflitivos, correlaciona a redução do protesto público no contexto democrático com a desarticulação da rede de relações sociais dos movimentos.

8.2.4 Efeitos na mobilização interna

A análise dos efeitos organizacionais nos movimentos aponta significativos deslocamentos na *mobilização interna*. No contexto posterior a 1990, em comparação a década de 1980, os movimentos sociais reduziram a frequência das reuniões e assembleias internas, assim como decresceram suas percepções de participação no planejamento, na execução das atividades comuns e na tomada de decisões coletivas. Por outro lado, assistimos a um relevante incremento no associativismo civil e na pluralização das esferas de mobilização.

No contexto democrático de engajamento institucional, os movimentos sociais têm combinado a atuação no interior da sua organização (reuniões, assembleias, encontros e congressos) com a participação em instituições do Estado (conselhos gestores de políticas públicas, orçamento participativo, conferências setoriais, plano diretor urbano, plano plurianual, comissões e comitês temáticos e programas governamentais), além da participação em seminários e fóruns de outros movimentos e entidades da sociedade civil. Nesse cenário, as novas oportunidades de participação e representação no desenho das políticas que ascenderam das instituições participativas possibilitaram a diversificação das arenas de mobilização. A conjugação de múltiplas funções nessas novas esferas guarda relação com a sobrecarga dos militantes e com a redução da frequência dos encontros e das atividades no interior da organização, privilegiando o tempo dedicado às instituições participativas.

A maioria dos teóricos associa a inserção dos movimentos sociais na política institucional com desmobilização, desradicalização e centralização (PIVEN e CLOWORD, 1979; McCARTHY e ZALD, 1973; KRIESE, 1995; TARROW, 1989). Esses analistas, em geral, seguem o "modelo de oligarquização das organizações de massas", de Robert Michels ([1962] 2001), segundo o qual toda e qualquer organização abriga em si a tendência inexorável para a oligarquia e a centralização burocrática. No entanto, esse modelo prevê organizações grandes, centralizadas e burocráticas e não explica a dinâmica de mudança organizacional de grupos de base, nem de estruturas diversificadas (TARROW, 1997). A heterogeneidade dos movimentos contempla tanto modelos mais centralizados, burocratizados e profissionais quanto padrões descentralizados e de base, organizações internamente democráticas e de dinâmicas inovadoras. De fato, a variedade nos padrões organizacionais (CLEMENS, 2010) depende do movimento social, do contexto político e, ainda, do arranjo institucional em que se inserem.

Não obstante as mudanças organizacionais observadas, os movimentos aqui analisados não apresentam características de organizações tradicionais, com estruturas burocráticas, liderança centralizada e desmobilizada – contrariando a inexorabilidade da "lei de ferro da oligarquia" (MICHELS, 1962) –, na medida em que combinam um padrão de organização complexo e for-

malizado com uma dinâmica de mobilização e participação. Apesar da redução da frequência dos encontros e atividades internas, a mobilização foi relativamente mantida pela atuação dos militantes na realização de funções dentro e fora das organizações e por sua participação em uma diversidade de instituições de políticas públicas. A recente desmobilização verificada na Acapema, com padrão de engajamento institucional baixo, parece mais associada à perda de ativistas do quadro social que à formalização organizacional.

É preciso considerar que a correlação usual entre complexificação organizacional e desmobilização se baseia em uma noção estreita de mobilização – restrita ao protesto público –, limitada à compreensão das novas modalidades de ação e práticas coletivas do contexto de engajamento institucional. Considerando a diversidade dos repertórios de ação coletiva, é possível afirmar que os movimentos sociais declinaram suas atividades de protesto nas duas últimas décadas (1990 a 2010), mas não se desmobilizaram, dado a emergência de novas formas de participação que mantêm a atividade do movimento.

Neste livro, a diversificação das esferas de participação dos movimentos e a sua relativa mobilização são associados a configuração das instituições participativas. Os arranjos participativos, se diferenciando das instituições tradicionais, inovam no formato das instituições ao combinarem mecanismos de participação e representativa no processo decisório das políticas públicas. Sob essa suposição, o desenho inovador das instituições participativas geraria novas oportunidades de participação no desenho das políticas para grupos tradicionalmente excluídos do processo político, favorecendo a mobilização dos atores coletivos e a sua propensão à participação institucional. Conforme defende Katzenstein (1996), diferentes habitat institucionais geram variações nas formas de ação coletiva e, assim sendo, o ativismo configura diferentes padrões organizacionais em diferentes instituições e a sua trajetória varia dependendo do arranjo institucional em que se insere.

De uma maneira geral, o contexto de engajamento nas instituições participativas favorece a conjugação de elementos, supostamente contraditórios, na dinâmica do movimento social – complexidade organizacional e mobilização –, na medida em que produz incentivos para a diversificação das esferas de deliberação que pressupõem a participação dos militantes.

8.3 Efeitos Relacionais e Discursivos nos Padrões de Ação Coletiva dos Movimentos Sociais

A dimensão relacional e a discursiva dos movimentos sociais, fundamentais à análise das mudanças nos padrões de ação coletiva ao longo do tempo, são introduzidas nesta seção. As teorias dos movimentos sociais, no entanto, conferiram pouca atenção às transformações nos elementos relacionais e discursivos dos PACs, tendo se concentrado nos efeitos organizacionais e nas análises da institucionalização.

Como as teorias dos movimentos sociais compreendem o engajamento societário nas instituições do Estado? Como analisam as implicações do contexto de interação com as instituições sobre os padrões de interação sociedade-Estado? Esses estudiosos supõem uma oposição entre os movimentos e as instituições políticas e analisam a ação coletiva a partir de estruturas evolutivas e dicotômicas: disruptiva-institucionalizada, *outsider-insider*, autônoma-cooptada. As diversas formas de interpenetração entre movimentos e Estado e o caráter mutuamente constituinte de ambas as esferas foi eclipsado pelas teorias do Processo Político e a dos Novos Movimentos Sociais, na medida em que essas teorias enfocaram a ação coletiva ora em termos de um modelo conflituoso e desafiador dos detentores de poder, ora em termos de novidade e descontinuidade com a política tradicional. O pressuposto analítico de separação entre sociedade civil e Estado restringe a compreensão da ação coletiva no contexto de interação com a política institucional. Desse modo, sua substituição pela concepção de coconstituição e influência mútua entre os domínios societário e estatal oferece relevante contribuição ao campo de estudos em questão. Essa perspectiva é particularmente relevante à análise de movimentos em interação com agências do Estado e instituições políticas, pois concebe sociedade e Estado como produtos de um processo dinâmico e contingente de mútua constituição.

8.3.1 Efeitos nas redes de relações sociais

A ação coletiva de movimentos sociais é significativamente formada por relações entre indivíduos, grupos, organizações e instituições, aos moldes de uma complexa estrutura de redes que conecta uma multiplicidade de atores.

Todavia, a grande variedade de redes sociais existentes na estruturação da ação coletiva é quase sempre ignorada nas teorias dos movimentos sociais, tendo o tema recebido tratamento mais adequado da abordagem relacional (EMIRBAYER, 1997; DIANI, 2003a; MISCHE, 2008). Nesse enfoque, as relações sociais estabelecidas por indivíduos, atores coletivos, associações e instituições constituem o elemento por excelência de estruturação da vida social, sendo a ação coletiva constituída em um contexto de relações múltiplas, dinâmicas e mutáveis.

É *mister* ressaltar que, neste livro, a dimensão relacional dos padrões de ação coletiva se restringe às redes de relações interorganizacionais dos movimentos sociais. A análise comparada evidencia que, em diferentes contextos político-institucionais, as redes de relações sociais dos movimentos é composta por múltiplas organizações tanto societárias quanto institucionais. O padrão de vínculos sociais dessas coletividades contempla relações com movimentos sociais, entidades da sociedade civil e sindicatos trabalhistas, de um lado, e ligações com instituições governamentais, partidárias e religiosas, de outro. Em grande medida, a articulação entre entidades societárias e instituições se vale das múltiplas formas de envolvimento social dos militantes ou, nos termos de Mische (2008), das suas "afiliações sobrepostas" que ativam uma rede múltipla de atores e organizações.

As redes de relações sociais dos movimentos se caracterizam pelo múltiplo pertencimento a diferentes segmentos da sociedade civil e institucionais, isto é, por "relações sobrepostas" ou "múltiplas relações". O reconhecimento dessa multiplicidade de atores na rede de relações do movimento constitui relevante contribuição às teorias dos movimentos sociais. Isso, pois, a maioria dos estudiosos tende a eclipsar os seus vínculos com as instituições do sistema político, no contexto fundacional, assim como a sobrepujar os laços com outros movimentos e organizações da sociedade civil no cenário de engajamento na política institucional. A contraposição entre movimentos e instituições políticas, típica das teorias dos movimentos sociais, impede os estudiosos de considerarem as relações sociais dos atores coletivos em sua diversidade e complexidade, obstruindo o estudo das interconectividades entre movimentos sociais, partidos políticos e Estado.

A análise das mudanças nos repertórios de vínculos dos movimentos sociais, ao longo do tempo, aponta significativos deslocamentos na intensidade de suas conexões. O contexto de engajamento institucional, de atuação nos arranjos participativos e nos programas governamentais, introduziu efeitos na densidade de vínculos sociais nos diferentes segmentos que compõem a rede de relações do movimento.

A transformação mais significativa foi a intensificação das relações com órgãos governamentais, que configurou um novo padrão de vínculos dos movimentos com os governos, especialmente naqueles com alto nível de engajamento institucional – Fams, CPV e CDDH. O repertório de relações desses movimentos, além de adicionar de modo expressivo vínculos com instituições governamentais, mantém relações com partidos políticos a altas proporções. Os partidos políticos de esquerda, sobretudo o PT, desempenharam papel de relevo na formação desses movimentos sociais, com os quais foram estabelecidas alianças de apoio mútuo que influíram em sua gênese organizacional e discursiva, tendo as agremiações partidárias na rede de relações dos movimentos se diversificado no contexto pós-transição.

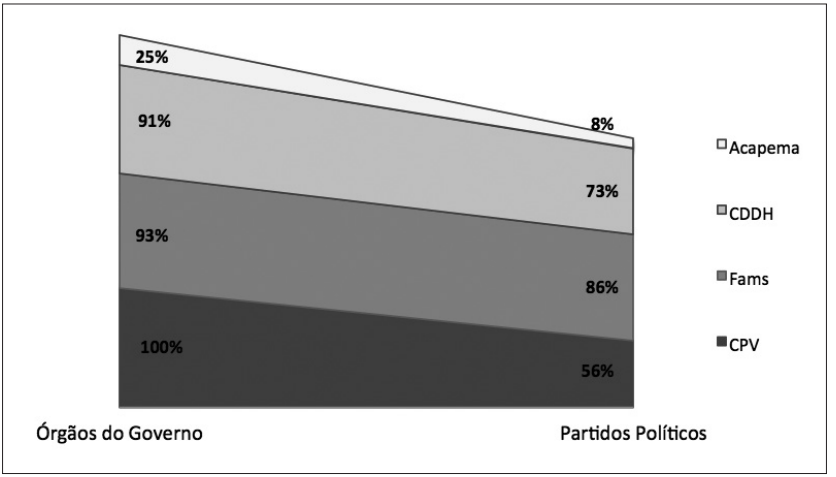
Esse padrão relacional, significativamente composto por instituições governamentais e partidárias, todavia, não é passível de verificação na Acapema, movimento de engajamento institucional baixo. A inserção institucional desse movimento ambientalista nos arranjos participativos veio desacompanhada da tendência de ampliação dos vínculos com a esfera estatal do contexto posterior a 1990. Nesse aspecto, a Acapema apresenta continuidades em sua rede de relações pretérita que prescindiu de maiores interconexões com agências do governo e partidos políticos em sua gênese.

O Gráfico 12 apresenta, comparativamente, o repertório de vínculos com órgãos governamentais e partidos políticos nos quatro movimentos sociais examinados, no contexto pós 1990. Esse gráfico de área distribui a densidade de vínculos com órgãos do governo e com partidos políticos em cada um dos movimentos sociais: a densidade de relações do CPV, Fams e CDDH com órgãos do governo (à esquerda) e partidos políticos (à direita) são representados nas três primeiras linhas (de baixo para cima); ao passo que a densidade desses vínculos na Acapema são apresentados na quarta linha. A análise da densidade nessas relações enfatiza regularidade no sub-

grupo CPV-Fams-CDDH, caracterizada pela percepção de alta proporção de vínculos com órgãos governamentais e partidos políticos, comparativamente à baixa proporção de relações com ambos os segmentos na Acapema.

Gráfico 12

Comparação dos efeitos nas redes de relações dos movimentos sociais pós 1990: órgãos do governo e partidos políticos



Fonte: *Survey* da Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, aplicado em 2010.

Nota: Elaborado a partir dos dados dos Gráficos 3, 5, 7 e 10 para as categorias órgãos do governo e partidos políticos, no período pós 1990. Percentual segundo o total de respondentes: Fams (N=28), CPV (N=27), CDDH (N=22) e Acapema (N=12).

O repertório de vínculos com movimentos sociais e entidades da sociedade civil também apresenta proporção crescente ao longo do tempo na Fams, CPV e CDDH. Na década fundacional, a relação com redes de movimentos e organizações sociais contribuiu significativamente para a articulação dos atores e a coordenação da ação coletiva, em geral, mobilizados em inúmeros eventos de protesto público em prol de causas comuns. No contexto de intensificação da interação dos movimentos com a política institucional, o incremento dos laços com segmentos societários potencialmente contribui para a ação articulada dos atores, ampliando suas possibilidades de influência na agenda política, ainda que a existência desses vínculos não determine a capacidade do movimento de coordenação da ação.

A Acapema desenvolveu uma rede de relações peculiar quanto à centralidade dos movimentos e organizações não governamentais. Seus vínculos com uma multiplicidade de movimentos ambientalistas, populares e culturais que constituíram fonte de sustentação às ações desenvolvidas no contexto da sua emergência, decresceram de modo expressivo. Conquanto laços sociais com "outras entidades ou instituições não governamentais", relevantes no cenário fundacional, permanecessem relativamente estáveis ao longo do tempo.

Por fim, o repertório de relações dos movimentos com grupos religiosos e sindicatos caracteriza mudanças ao longo do tempo, em prejuízo desses segmentos na maioria dos casos. A dinâmica de relações com instituições religiosas, particularmente com segmentos da Igreja Católica, foi expressiva na década de 1980 e influiu sobremaneira na formação organizacional e discursiva dos movimentos populares e do movimento de direitos humanos, tendo sido menos influente no movimento ambientalista. No contexto pós 1990, a interconexão com os grupos religiosos sofreu redução drástica na Fams, no CPV e na Acapema, do mesmo modo que declinaram os seus vínculos com os sindicatos trabalhistas. De modo geral, essa tendência de arrefecimento das relações com os segmentos progressistas da Igreja Católica foi anunciada como decorrente de transformações internas à instituição (DOIMO, 1995; 2004), assim como diversos estudiosos verificaram mudanças no "novo sindicalismo" (COLBARI, 2003).

Contudo, o CDDH representa um movimento que contraria a tendência de redução extrema nos vínculos com instituições religiosas e sindicais, tendo o mesmo mantido o vínculo com grupos religiosos em proporção elevada da rede de relações pretérita; além disso, a conexão com sindicatos permaneceu como indicador significativo. De fato, o padrão relacional no movimento dos direitos humanos no contexto democrático de inserção institucional é singular, cujas transformações ao longo da sua trajetória conduziram à maior diversificação e pluralização da sua rede de relações sociais. Isso, pois, ao mesmo tempo em que aumentou os vínculos com instituições do governo, movimentos sociais e outras organizações não governamentais, manteve significativa a relação com outros segmentos da rede pretérita, como grupos religiosos, sindicatos e partidos políticos. A plurali-

zação da rede de relações do CDDH, em que pese a expressiva inclusão de segmentos tanto societários quanto institucionais, potencialmente contribui para a ampliação da sua capacidade de influência na política institucional. Hipoteticamente, isso equivale a dizer que quanto maior a diversificação da rede de relações sociais, maior a habilidade dos atores para influenciar politicamente a agenda pública.

O padrão relacional da Fams, CPV e CDDH, em que pese a ampliação de seus vínculos com órgãos governamentais e partidários, se correlaciona ao seu engajamento institucional. Sob essa perspectiva, comumente defendida, a significativa inserção dessas coletividades nas instituições do Estado geraria incentivos às suas conexões com governos e partidos políticos, cujo repertório de relações seria decorrente do engajamento institucional.

Em complemento, este livro apresenta uma segunda hipótese que associa o repertório de vínculos dos movimentos à sua gênese relacional. A relação do movimento com instituições do sistema político na sua rede de relações pretérita geraria incentivos ao estabelecimento de interações com as instituições do Estado no contexto democrático. Assim sendo, os expressivos vínculos com partidos políticos de esquerda e instituições religiosas na fundação da Fams, CPV e CDDH aumentaram a sua propensão a interação com instituições governamentais e partidárias no contexto democrático. Ao passo que, o padrão de relações pouco afeito a vínculos com partidos políticos e segmentos religiosos na fundação da Acapema incidiu negativamente sobre a sua propensão a interagir com agências do governo e partidos políticos, no cenário pós-transição.

8.3.2 Efeitos discursivos nas relações sociedade-Estado

Os estudos acerca das interações entre movimentos sociais, Estado e instituições políticas são limitados à noção de institucionalização da ação coletiva, segundo a qual a inserção na política institucional implica em rotinização, inclusão e marginalização e cooptação. Essa perspectiva assume visão homogeneizante dos padrões de institucionalização: ativistas e autoridades aderem a um modelo previsível de ação, atores sociais institucionalizados têm acesso ao sistema político, são cooptados, mudam as suas reivindicações

e perdem a sua autonomia, ao passo que são oprimidos e marginalizados aqueles que evitam os compromissos da política institucional (TARROW, 1997; MEYER e TARROW, 1998).

No entanto, esses estudiosos desconsideram que a relação entre movimentos sociais e Estado seja mais complexa e multifacetada (DOOWON, 2006), ao ignorarem que as mudanças e reconfigurações na ação coletiva, ao longo do tempo, são heterogêneas e multidimensionadas, que os padrões de interação sociedade-Estado são variados e que podem combinar elementos aparentemente contraditórios, como a cooperação e a contestação ou a cooperação e a autonomia. Neste livro, a análise dos efeitos do engajamento institucional nos PACs demonstra a configuração de diversos padrões de interação com os governos que caracterizam tanto mudanças quanto continuidades no discurso da relação sociedade-Estado.

No contexto de inserção nas instituições participativas, a mudança mais significativa foi a emergência do discurso de cooperação com a esfera governamental, que conformou um novo padrão de interação entre movimento social e Estado, especificamente na Fams, no CPV e no CDDH. Essa reconfiguração, consubstanciada no padrão de interação cooperativo, em geral contrasta com a compreensão pretérita do período de transição do regime autoritário e de redemocratização da década de 1980, a saber, de antagonismo, oposição e enfrentamento dos poderes instituídos. Nessa época de emergência dos movimentos, o padrão de interação com o Estado foi descrito pelos ativistas mediante categorias de conflito e contestação, marginalização e não reconhecimento, repressão e embate, *grosso modo* motivadas pela linguagem de movimento autônomo e independente das instituições políticas e do Estado.

O engajamento institucional estabeleceu uma nova concepção de relação com o Estado, em que pese o recuo da predominância das categorias de conflito e oposição e a emergência de categorias de cooperação, parceria, proximidade e diálogo. Mas o que significa cooperação? Mais precisamente, o que caracteriza um padrão de interação cooperativo? Essas relações de cooperação eliminaram o conflito e a contestação?

A noção de cooperação é entendida como "a relação entre duas partes baseada na concordância quanto aos fins de uma dada ação, que envolve

uma colaboração ativa com o objetivo de atingir cada finalidade" (GIUGNI e PASSY, 1998, p. 84). A cooperação se distingue da oposição, na medida em que a primeira se caracteriza pela concordância quanto aos fins da ação e a segunda representa desacordo com relação a prioridades, decisões e políticas governamentais. Os autores definem a cooperação a partir do nível pragmático da concordância, isto é, quando a relação de colaboração se converte em ações concretas, sob três formas: consulta, quando os atores não institucionais colaboram com informações relevantes à tomada de decisões; integração, quando os atores agem na implementação de decisões mediante a atuação em comitês, grupos de trabalho ou agências governamentais; e delegação, quando o Estado transfere a responsabilidade para o movimento no nível operacional.

Desse modo, a cooperação se estabelece no plano da solução de problemas sociais e da contribuição com o Estado na elaboração, implementação ou execução de políticas públicas, em que movimentos sociais colaboram com o seu conhecimento e informação sobre uma política pública. Três ressalvas são necessárias na noção de cooperação aqui adotada: (i) a concordância quanto aos fins da ação raramente é completa, dada a assimetria de poder e de interesses entre os atores societários e os estatais; (ii) a cooperação com o Estado não é extensiva ao nível do consenso quanto às políticas governamentais; (iii) os movimentos são ambivalentes e utilizam uma estratégia de combinação de conflito e cooperação, denominada "cooperação conflitual" (ibid.).

O *padrão de interação cooperativo* dos movimentos com a esfera estatal é caracterizado pelo estabelecimento de relações de colaboração e parceria na elaboração de políticas públicas e na implementação e execução de projetos e programas específicos do governo. Para essas coletividades (Fams, CPV e CDDH), a relação de cooperação e colaboração com o Estado favorece o resultado de suas ações, na medida em que, com acesso aos órgãos públicos e a espaços institucionais, os atores societários alcançam o reconhecimento da sua legitimidade. Em outros termos, relações de proximidade e cooperação com os governos são relevantes ao atendimento das reivindicações do movimento, ao estabelecimento do diálogo e da proposição, à representação e à participação nas instituições participativas, à discussão, à fiscalização, ao

acompanhamento de políticas públicas e à gestão de programas e convênios governamentais. Em suma, as interações colaborativas têm como consequências o atendimento a demandas históricas do movimento e a influência política na agenda pública. Por outro lado, a ampliação da influência dos movimentos sociais depende da habilidade dos atores coletivos em manter sua autonomia política. Isso porque o exacerbamento da cooperação pode gerar o excesso de comprometimento e vínculos institucionais com o Estado, reduzindo sua potencial capacidade de pressão e influência e favorecendo a dependência dos atores coletivos.

Os militantes reconhecem que relações colaborativas com o governo os expõem a riscos que dificultam um comportamento crítico e autônomo: risco de dependência e submissão, de atrelamento e cooptação; de perda da autonomia e de distanciamento da base social; de impedimento de ações contrárias e críticas ao governo; de vinculação da imagem do movimento com a do governo; e de perda da capacidade de discussão e proposição. Naturalmente, isso não significa que os modelos cooperativos sejam dependentes *a priori*. Endossar essa posição significaria partir de uma compreensão homogênea da ação coletiva, que desconsidera a diversidade das configurações sociais e as possibilidades de invenção criativa, como ocorre em combinações dicotômicas que assimilam cooperação à cooptação e contestação à autonomia.

Nos movimentos analisados, o padrão de interação cooperativo comporta ambas as categorias – dependência e autonomia. Na Fams e no CPV a relação de colaboração com as instituições governamentais tem obstado um posicionamento crítico e independente dos atores coletivos, ainda que os militantes associem esse padrão ao êxito nos resultados das suas ações e ao acesso à esfera política. Com efeito, dependência, submissão e atrelamento são as categorias que traduzem ali uma autonomia frágil, configurando, assim, um *padrão de interação cooperativo e dependente*. Vale assinalar que dependência é aqui entendida como uma dificuldade de sustentar posições de modo independente dos interesses estatais e da agenda política governamental, mas não se confunde com cooptação, isto é, com a mudança de objetivos dos militantes.

No CDDH, diferentemente, os atores se dizem autônomos em relação ao Estado e, unanimemente, não correlacionam categorias de dependência e submissão para qualificar sua relação com a esfera governamental. Nesse caso, configura-se, pois, um *padrão de interação cooperativo e autônomo*. *A priori* não há contradição entre cooperação e autonomia, uma vez que essas duas características podem ser combinadas em um mesmo padrão de ação coletiva, afinal, "institucionalização e independência podem parecer antitéticos, mas podem ser complementares" (DOOWON, 2006, p. 185). Nessa relação entre movimentos sociais e instituições políticas, a autonomia é entendida como a "capacidade de determinado ator de estabelecer relações com outros atores (aliados, apoiadores e antagonistas) a partir de uma liberdade ou independência moral que lhe permita codefinir as formas, as regras e os objetivos da interação, a partir dos seus interesses e valores" (TATAGIBA, 2010, p. 68).

De fato, o padrão de interação do CDDH é mais propenso ao conflito e à contestação, ao embate e à denúncia de políticas governamentais em situações de não reconhecimento ou não implementação de demandas defendidas pelo movimento, pois, ao tratar de direitos humanos, as relações conflitivas com o Estado são circunstancialmente acionadas em prol da garantia de políticas de seu interesse, conforme demonstraram as campanhas mobilizatórias contra a impunidade e a corrupção no aparato estatal e no sistema prisional capixaba, nas décadas de 1990 e 2000. A contestação no padrão de interação do CDDH é expressa, ainda, pelo uso de canais e fóruns alternativos à arena política institucionalizada, como a ação judicial e o acesso a organizações nacionais e internacionais de direitos humanos, sendo muitas das suas proposições de cunho contestatório e contrário aos interesses do governo. Na trajetória do movimento, essas iniciativas complementares de ação possibilitaram a pluralização das arenas para a participação e entendimentos políticos, na medida em que, considerando a multiplicidade de esferas públicas para atuação, exerce uma combinação entre política institucionalizada e não institucionalizada (GOLDSTONE, 2003). Este movimento desenvolveu habilidades em combinar formas criativas de ação e negociação política voltadas ao equilíbrio entre a estabilidade e a previsibilidade das interações institucionalizadas e cooperativas, de um lado,

e o ambiente instável e incerto produzido por relações contestatórias e de confrontação, de outro, o que resulta em um "*padrão de interação híbrido*" ou de "cooperação conflitual".

A Acapema, por seu turno, configurou um padrão de interação contestatório, não colaborativo e de limitado engajamento nas agências do Estado, sendo de baixa densidade e diversidade os canais de participação em que atuaram e descontínua a durabilidade da sua representação nas esferas participativas. Esse padrão é caracterizado, ainda, pela não integração do movimento a comitês ou a órgãos públicos de implementação de políticas públicas e por sua não adesão a programas e convênios governamentais que delegam a execução de políticas às organizações da sociedade civil. Por fim, o caráter contencioso da sua relação com o Estado é qualificado pelo uso de fóruns alternativos à concretização de suas ações, a exemplo da ação civil pública no Judiciário, acessados como arenas de vocalização de demandas e proposições conflitivas e contrárias aos interesses de governos. O *padrão de interação contestatório* da Acapema, definido pelos ativistas como combatente e denuncista, nutre a permanência do seu posicionamento autônomo e crítico em relação às instituições políticas e o setor privado e se mantém cético quanto às possibilidades de conjugação da autonomia ao modelo cooperativo de relação sociedade-Estado. A combinação entre contestação e autonomia no repertório de interação sociedade-Estado é um padrão esperado na literatura, conquanto essa o circunscreva ao movimento não engajado na política institucional e marginalizado do processo político (MEYER e TARROW, 1998). Porém, tais analistas desconsideram que em circunstâncias de articulação à ampla rede de relações sociais, o movimento pode compensar os limites ao êxito de sua ação, provocado pelo acesso restrito às instituições políticas, e contrarrestar essa predestinação.

A Acapema escapa à tendência de relações de cooperação e parceria com a esfera governamental e o setor privado, comumente desenvolvidas por organizações ambientalistas profissionalizadas.[6] Para esses ambientalistas, as relações cooperativas e de colaboração pressupõem alianças e sistemas

6. A profissionalização do movimento ambientalista e o seu enfoque técnico e profissional são associados à despolitização e desradicalização da questão ambiental (ROOTES, 2003 apud ALONSO, COSTA e MACIEL, 2007).

de reciprocidade que são inconciliáveis com a defesa da causa socioambientalista, em que pese o seu discurso de "entidade de contestação do modelo político econômico existente" e de incompatibilidade entre os propósitos do movimento e os interesses governamentais. Justificam, ainda, que o estabelecimento de relações de parceria e cooperação com o governo gera riscos de dependência e submissão do movimento aos interesses governamentais, dado os processos de atrelamento e de cooptação que tornariam a capacidade de crítica e de combate minimizada e a sua autonomia comprometida. No reverso, o estabelecimento de relações de não cooperação e conflito garantiria ao movimento o posicionamento autônomo, o exercício do questionamento e da crítica na defesa dos interesses coletivos. A significativa presença do ideal de autonomia na identidade do movimento afeta a sua decisão em não cooperar com o governo, conforme defende Medeiros (2008).

A Tabela 23 sumariza os três padrões de interação sociedade-Estado, suas configurações e movimentos, respectivamente: (1) padrão de interação cooperativo e dependente, (2) padrão de interação cooperativo, autônomo e contestatório ou padrão de interação híbrido e (3) padrão de interação contestatório e autônomo.

Tabela 23

Comparação dos Padrões de Interação Sociedade-Estado pós 1990

Movimentos Sociais	Padrões de interação sociedade-Estado			
	Cooperação	Dependência	Contestação	Autonomia
(1) Fams-CPV	■	■		
(2) CDDH	■		■	■
(3) Acapema			■	■

Fonte: Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, 2012.

O que explica as variações nos padrões de interação sociedade-Estado no contexto de engajamento institucional, ainda que o padrão de relação cooperativo seja predominante? Sob quais condições se configuram as interações de cooperação e as de conflito com a esfera governamental?

Neste livro, o nível de engajamento institucional dos movimentos sociais nas instituições participativas e agências governamentais constitui a

principal hipótese explicativa dos padrões de interação sociedade-Estado. Sob esse argumento, há correlação positiva entre a intensidade do engajamento institucional dos movimentos sociais e a sua propensão a desenvolver relações cooperativas e de colaboração com a institucionalidade política. Assim sendo, quanto maior o engajamento institucional do movimento maior a sua inclinação às interações cooperativas com a esfera estatal, ao passo que a menor inserção na política institucional reduz a sua propensão à desenvolver relações colaborativas com o Estado. Essa hipótese coincide com as teses dominantes, pelas quais se compreende a cooperação na relação sociedade-Estado como decorrente da institucionalização do movimento. Ressalva faz-se necessária, todavia, quanto ao formato inovador das instituições participativas nas quais se inserem os movimentos, pois ao combinarem participação e representação na produção das políticas públicas se diferenciam das institucionais tradicionais.

Contudo, a assimilação entre o padrão de interação e o engajamento institucional parece insuficiente para explicar porque alguns movimentos cooperam com a esfera governamental e outros a contestam; ou, ainda, quando acionam circunstancialmente a colaboração e o conflito em um padrão de interação híbrido ou de cooperação conflitual. Este livro aponta duas hipóteses complementares que remetem à gênese do movimento.

Evidências deste estudo demonstram que o padrão de interação com o Estado não é determinado somente pelo contexto de inserção institucional, mas é afetado pela gênese relacional do movimento ou pela rede de relações sociais pretérita. Desse modo, a correlação entre padrões de interação e gênese relacional constitui a segunda hipótese explicativa. Especificamente, a significativa presença de vínculos sociais com partidos políticos de esquerda e instituições religiosas na fundação do movimento aumentaria a sua propensão a desenvolver interações cooperativas com a esfera estatal, no contexto democrático. O contrário é verdadeiro, isto é, o repertório de vínculos pouco afeito a relações com partidos políticos e grupos religiosos na fundação do movimento reduziria a sua predisposição a estabelecer interações colaborativas com agências do governo no cenário pós-transição. A interação de movimentos com instituições do sistema político no

contexto de fundação, como o PT e a Igreja Católica, aumenta a sua propensão a interagir com instituições políticas no contexto democrático, na medida em que essas funcionaram como "incubadoras institucionais" para o movimento social contencioso (HOUTZAGER, 2004). Resumidamente, a relação com instituições políticas na fundação do movimento favorece o aprendizado institucional e o reconhecimento dos atores estatais como interlocutores válidos.

De modo complementar às duas primeiras hipóteses, argumenta-se que a demanda clamada pelo movimento igualmente se correlaciona ao seu padrão de interação. Essa explicação confere centralidade ao setor de política pública implicada nas relações do movimento com o Estado e da permeabilidade desse à política reivindicada. Essa hipótese se baseia também na ideia de que a cooperação depende do tipo de questão, segundo a qual interações cooperativas são mais prováveis de ocorrer quando a questão ou temática não constitui ameaça para as autoridades políticas (GIUGNI e PASSY, 1998). Movimentos com reivindicações e propostas negociáveis e permeáveis à agenda governamental tenderiam a interações cooperativas com o governo, ao passo que movimentos que defendem clamores considerados não negociáveis e que constituem ameaças para o governo, são menos propensos a colaboração e tenderiam à contestação e ao conflito, tendo em vista a incompatibilidade de propósitos e interesses. A combinação circunstancial entre cooperação e conflito no sistema de relação sociedade-Estado, aos moldes do padrão de interação híbrido, se circunscreveria aos movimentos que defendem ora demandas negociáveis e permeáveis à estrutura do Estado ora temáticas de trabalho inconciliáveis com interesses do governo ou não porosas à agenda governamental.

De modo geral, as transformações nos PACs dos movimentos sociais, no contexto de engajamento nas instituições participativas, são configuradas no bojo de processos de ressignificação da relação sociedade-Estado, o qual caracteriza, predominantemente, interações cooperativas com os governos. Os níveis de acesso dos movimentos às instituições governamentais, a realização de suas demandas e influência política vinculam-se às interações cooperativas, ainda que sua ausência não predestine o movimento ao insucesso. O sistema

de relação sociedade-Estado no contexto pós-transição contempla, ainda, interações contestatórias com os governos, além de padrões que combinam a cooperação e o conflito. O estabelecimento do comportamento contestatório nas relações com agentes governamentais visa ampliar a permeabilidade do Estado às demandas não negociáveis ou de parca compatibilidade com interesses do governo, mediante o qual o movimento aciona uma multiplicidade de repertórios seja institucionalizados seja não institucionalizados.

Em última análise, a compreensão da diversidade nos padrões de interação sociedade-Estado requer a consideração das configurações tanto institucionais quanto societárias, isto é, não somente do contexto de engajamento institucional, mas da gênese e conformação dos movimentos. Desse modo, são condicionados pela configuração das instituições, das coletividades e, ainda, das políticas públicas implicadas. A complexidade dos movimentos sociais e de suas relações com o Estado tornam as explicações dicotômicas – cooperação versus contestação e cooperação versus autonomia – limitadas à elucidação da multidimensionalidade na ação coletiva, e exige o reconhecimento do caráter mutuamente constituinte das esferas da sociedade e do Estado.

Quadro 2

Síntese da comparação dos efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva (PACs) no contexto pós 1990: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos

EFEITOS ORGANIZACIONAIS NOS PACs: ESTRUTURA FUNCIONAL			
FAMS	CPV	CDDH	ACAPEMA
MUDANÇA: Complexificação da estrutura organizacional (estatuto social de 1996 e 2003), caracterizada por: 1) Especialização funcional: criação de novos órgãos, maior precisão na atribuição dos mesmos e a sua adequação às instituições participativas e ao gerenciamento de programas e convênios governamentais; criação de secretarias populares de políticas públicas, nas áreas de educação, meio ambiente, segurança e saúde; mudança do regime de coordenação geral para presidência; redução do número de representantes por associação de moradores no congresso para cinco delegados; a demanda por cursos de qualificação política das lideranças populares absorveu um escopo mais técnico e especializado. 2) Profissionalização: absorção de profissionais temporários e remunerados no interior da organização, voltados ao suporte técnico e jurídico, nas áreas de secretaria, comunicação, contabilidade e advocacia. 3) Financiamento público e privado das atividades mediante convênios e termos de parceria, firmados com órgãos do governo municipal e do setor privado, somado as contribuições das associações filiadas.	MUDANÇA: Complexificação da estrutura organizacional (estatuto social de 1998 e 2003): 1) Especialização funcional: criação de novos órgãos e o seu amoldamento à discussão de políticas públicas e ao ***modus operandi*** do Estado; criação da diretoria de departamentos voltada a especializar a estrutura funcional à participação nos conselhos institucionais de políticas públicas; criação da função de representantes regionais voltada a adequar a estrutura do movimento ao acompanhamento do orçamento participativo e das atividades dos delegados nas regionais administrativas. 2) Profissionalização: absorção de profissionais temporários e remunerados no interior da organização do movimento, voltados ao suporte técnico e jurídico nas áreas de secretaria, comunicação, contabilidade e advocacia. 3) Financiamento das atividades por convênios com órgãos do governo municipal e do setor privado, além das contribuições das associações filiadas.	MUDANÇA: Complexificação da estrutura organizacional (estatuto social de 2000): 1) Especialização funcional: criação de novos órgãos, a melhor precisão na atribuição dos mesmos, e a sua adequação à atuação nas instituições participativas e agências governamentais; transformação da diretoria executiva em conselho diretor, composto por cinco coordenações descentralizadas; os cursos de qualificação política de lideranças populares passou a enfatizar a formação de conselheiros e delegados dos arranjos participativos. 2) Profissionalização: absorção de profissionais voluntários e remunerados para suporte técnico aos trabalhos desenvolvidos, nas áreas de secretaria, jurídica, contábil, administrativa e assistência social e psicológica. 3) Financiamento das atividades por convênios, termos de parceria e de cooperação técnica, firmados com órgãos do governo municipal, estadual ou federal ou do setor privado ou da sociedade civil, além das contribuições existentes de organizações sociais e religiosas de âmbito nacional e internacional.	CONTINUIDADE: A estrutura organizacional permanece com inexpressiva especialização funcional, formalização e organização interna; reuniões sem periodicidade predefinida, com registro em atas inconstante e funcionamento instável. Não absorção de profissionais remunerados. Suas fontes de financiamento são incertas e restritas à contribuição dos associados. Permanece sem sede própria e infraestrutura de funcionamento precária.

EFEITOS ORGANIZACIONAIS NOS PACs: OBJETIVOS E DEMANDAS			
FAMS	CPV	CDDH	ACAPEMA
MUDANÇA: Incorporação de novas finalidades ao objetivo fundacional (estatuto social de 2003 e 2008), ao qual foi acrescido a proposição, elaboração e implementação de programas e projetos de políticas públicas e a formação de parcerias com órgãos públicos ou privados ou da sociedade civil, voltados às lutas comuns do movimento. Acréscimo das demandas por participação popular na gestão pública e por organização, articulação e fortalecimento do movimento. CONTINUIDADE: Continuidade no objetivo inicial de congregar as associações de moradores e entidades comunitárias em prol da solução de seus problemas e de lutas por melhores condições de vida social, econômica, política, cultural e ambiental. Continuidade nas demandas com a permanência das políticas sociais como principal área de trabalho.	MUDANÇA: Incorporação de novas finalidades ao objetivo fundacional (estatuto social de 1998 e 2003), a saber, estabelecer colaboração com órgãos públicos, setores privados ou da sociedade civil e a realização de convênios voltados à implementação de programas e projetos de políticas públicas. Acréscimo das demandas por participação popular na gestão pública e por organização, articulação e fortalecimento do movimento. CONTINUIDADE: Continuidade no objetivo inicial de congregar as associações de moradores e entidades comunitárias em prol de melhorias nas condições de vida social, econômica, política, cultural e ambiental. Continuidade nas áreas de trabalho: as políticas sociais permanecem como sua temática fundamental.	MUDANÇA: Mudanças nos objetivos, caracterizada pela incorporação de novos segmentos sociais e novas finalidades ao objetivo fundacional (estatuto social de 2000). Foram acrescidos novos objetivos voltados à elaboração e gestão de políticas públicas nas áreas de direitos humanos, justiça, segurança, educação, saúde e assistência social. A mudança na demanda mais expressiva é a emergência do clamor por participação popular na gestão pública. CONTINUIDADE: Continuidade no objetivo inicial de defesa da vida e da dignidade humana, sem distinção de nacionalidade, credo, cor, sexo, orientação sexual, idade, ideologia, raça e etnia, o qual permanece inalterado. Continuidades em suas áreas de trabalho: a defesa dos direitos humanos permanece sendo a sua área de trabalho fundamental, seguida pela demanda por organização, articulação e fortalecimento do movimento.	MUDANÇA: Mudança nas demandas: a defesa de políticas ambientais e a participação na gestão pública emergem como principais mudanças em suas áreas de trabalho. CONTINUIDADE: Continuidade nos objetivos, sem acréscimo de novas finalidades ao intuito fundacional de congregar pessoas e entidades em prol do combate contra as formas de depredação do meio ambiente capazes de afetar o equilíbrio ecológico. Continuidades nas áreas de trabalho: os impactos dos grandes projetos industriais e a proteção de áreas de conservação ambiental permanecem como as demandas mais importantes.

EFEITOS ORGANIZACIONAIS NOS PACs: ESTRATÉGIAS DE AÇÃO			
FAMS	CPV	CDDH	ACAPEMA
MUDANÇA: Formalização das estratégias de ação caracterizada pela redução das atividades de protesto público (manifestações, passeatas, atos públicos, abaixo-assinado) e pelo aumento das ações formalizadas (ofícios a órgãos públicos, audiências com autoridades do governo, ação judicial) e das alianças políticas (políticos, partidos políticos e militantes em cargos públicos), tendo as duas últimas tornadas predominantes. Esta mudança aponta a prevalência de mecanismos de ação formais, rotineiros e previsíveis, típicos de um processo de formalização das estratégias de ação, intensificada na última década, dado a ausência de iniciativas mobilizatórias ou de campanhas de protesto público promovida pelo movimento, cujo último registro remete a década de 1990.	MUDANÇA: Formalização das estratégias de ação caracterizada pela redução das atividades de protesto público (manifestações, passeatas, atos públicos, abaixo-assinado) e pelo aumento das ações formalizadas (ofícios a órgãos públicos, audiências com autoridades do governo, ação judicial) e das alianças políticas (políticos, partidos políticos e militantes em cargos públicos), tendo as duas últimas tornadas predominantes. A mudança nas estratégias, constatada pela prevalência de mecanismos de ação formais, rotineiros e previsíveis característicos de um processo de formalização do repertório de ação, foi intensificada sobretudo na última década. O registro mais recente de atividade contestatória ou de ação direta remonta ao ano de 1995.	MUDANÇA: Formalização das estratégias de ação caracterizada pela redução das atividades de protesto público (manifestações, passeatas, atos públicos, abaixo-assinado) e pelo aumento das ações formalizadas (ofícios a órgãos públicos, audiências com autoridades do governo, ação judicial) e das alianças políticas (políticos, partidos políticos e militantes em cargos públicos), tendo as duas últimas tornadas predominantes. CONTINUIDADE: Relativa continuidade nas estratégias de ação, na medida em que o movimento mantém o uso de atividades disruptivas e contenciosas, combinada às ações formais ou institucionalizadas, mesmo que em menor proporção se comparado à década de sua fundação. A formalização das estratégias de ação é traço predominante do seu PAC, porém, esse é combinado a eventos mobilizatórios de repercussão significativa no cenário estadual e nacional, ao longo da década de 1990 e 2000, a exemplo da campanha contra a impunidade e a violência e da campanha contra a violação dos direitos humanos no sistema prisional capixaba.	MUDANÇA: Formalização das estratégias de ação caracterizada pela redução das atividades de protesto público (manifestações, passeatas, atos públicos, abaixo-assinado) e das alianças políticas, e pelo predomínio das ações formalizadas (ofícios a órgãos públicos, audiências com autoridades do governo, ação judicial). CONTINUIDADE: Continuidade na modalidade de ação judicial, a qual se manteve estável ao longo do tempo.

EFEITOS ORGANIZACIONAIS NOS PACs: MOBILIZAÇÃO INTERNA			
FAMS	CPV	CDDH	ACAPEMA
MUDANÇA: Alterações na dinâmica de mobilização interna do movimento, com a redução da frequência das reuniões e da percepção de participação no planejamento e na execução das atividades, e na tomada de decisões.	MUDANÇA: Mudanças na dinâmica de mobilização no interior da organização do movimento, com a redução da frequência das reuniões e da percepção de participação no planejamento e na execução das atividades, e na tomada de decisões.	MUDANÇA: Alterações na dinâmica de mobilização interna do movimento, com a redução da frequência das reuniões e da percepção de participação no planejamento e na execução das atividades, e na tomada de decisões.	MUDANÇA: Alterações na dinâmica de mobilização interna do movimento, com a redução da frequência das reuniões e da percepção de participação no planejamento e na execução das atividades, e na tomada de decisões.
CONTINUIDADE: Incremento no associativismo civil, com a emergência de novas associações de moradores; e a pluralização de suas esferas de mobilização, caracterizada pela participação no interior da organização (reuniões, assembleias e congressos) e a atuação nas IPs (conselhos de políticas públicas, orçamento participativo, conferências setoriais, plano diretor urbano e plano plurianual).	CONTINUIDADE: Incremento no associativismo civil, com a emergência de novas associações de moradores; e a pluralização de suas esferas de mobilização, caracterizada pela participação no interior da organização (reuniões, assembleias e congressos) e a atuação nas IPs (conselhos de políticas públicas, orçamento participativo e conferências setoriais).	CONTINUIDADE: Emergência de novas modalidades de mobilização e de participação nos arranjos participativos. O movimento passou a combinar a participação no interior da organização (reuniões e assembleias) com a atuação nas IPs (conselhos de políticas públicas, conferências setoriais, comitês e programas governamentais), além da participação em seminários e encontros do MNDH e nos fóruns de redes de movimentos.	CONTINUIDADE: Emergência de novas esferas de mobilização e de participação nas IPs de políticas públicas. Interrupção da participação nessas instituições participativas em meados dos anos 2000, seguida de desarticulação dos militantes e de desmobilização do movimento.

EFEITOS RELACIONAIS NOS PACs: REDE DE RELAÇÕES SOCIAIS			
FAMS	CPV	CDDH	ACAPEMA
MUDANÇA: Deslocamentos na intensidade dos vínculos sociais com os segmentos societários e institucionais. A mudança mais significativa é o incremento dos vínculos com órgãos governamentais. Seguido pelo aumento dos laços com movimentos e entidades civis, pela manutenção dos níveis elevados de relação com partidos políticos e, pela redução dos vínculos com segmentos religiosos e sindicais.	MUDANÇA: Deslocamentos na intensidade dos vínculos sociais com os segmentos societários e institucionais. A mudança mais significativa é o incremento dos vínculos com órgãos governamentais. Seguido pelo aumento dos laços com movimentos e entidades civis, pelo leve decréscimo das conexões com partidos políticos e pela significativa redução dos laços com instituições religiosas e sindicatos.	MUDANÇA: Deslocamentos na intensidade dos vínculos sociais com os segmentos societários e institucionais. A mudança mais significativa é o incremento dos vínculos com órgãos governamentais. Seguida pelo aumento dos laços com movimentos e entidades civis e, ainda, pelo aumento da relação com outras instituições ou entidades; e pelo leve decréscimo das conexões com partidos políticos. CONTINUIDADE: Continuidade significativa nos vínculos sociais com grupos religiosos e sindicatos de sua rede pretérita. Nesse movimento ocorre maior diversificação e pluralização da rede de relações sociais.	MUDANÇA: Deslocamentos na rede de relações sociais, caracterizada pela redução da intensidade dos vínculos com movimentos e entidades societários; e relativa estabilidade quanto aos vínculos com outras entidades e organizações não governamentais. CONTINUIDADE: Continuidade na rede de relações sociais, quanto aos vínculos menos expressivos com instituições do Estado, como órgãos do governo, grupos religiosos e, sobretudo, partidos políticos. Continuidade na centralidade dos movimentos sociais, entidades e outras organizações no conjunto de sua rede de relações.

EFEITOS DISCURSIVOS NOS PACs: RELAÇÃO SOCIEDADE-ESTADO			
FAMS	CPV	CDDH	ACAPEMA
MUDANÇA: Padrão de interação cooperativo caracterizado pelo deslocamento no discurso de relação sociedade-Estado, com a substituição das categorias de conflito e oposição pelas de cooperação, colaboração e parceria. As interações cooperativas com a esfera governamental são autopercebidas como favoráveis à influência na agenda pública, ao atendimento de suas demandas históricas e ao acesso aos órgãos públicos. O discurso de autonomia das instituições políticas perde a ênfase do período de emergência do movimento, sendo frágil a sua percepção de autonomia nas relações cooperativas com o governo, conformando um padrão de interação cooperativo e dependente.	MUDANÇA: Padrão de interação cooperativo caracterizado pelo deslocamento no discurso de relação sociedade-Estado, com a substituição das categorias de conflito e oposição pelas de cooperação, colaboração e parceria. As interações cooperativas com a esfera governamental são autopercebidas como favoráveis à influência na agenda pública, ao atendimento de suas demandas históricas e ao acesso aos órgãos públicos. O discurso de autonomia das instituições políticas perde a ênfase do período de emergência do movimento, sendo frágil a sua percepção de autonomia nas relações cooperativas com o governo, conformando um padrão de interação cooperativo e dependente.	MUDANÇA: Padrão de interação cooperativo caracterizado pelo deslocamento no discurso de relação sociedade-Estado, com a substituição das categorias de conflito e oposição pelas de cooperação, colaboração e diálogo. As interações cooperativas com a esfera governamental são autopercebidas como favoráveis à influência na agenda pública, ao atendimento de suas demandas históricas e ao acesso aos órgãos públicos. CONTINUIDADE: Continuidade no discurso de autonomia das instituições políticas e de contestação no sistema de relação sociedade-Estado, conformando um padrão de interação, ao mesmo tempo, cooperativo, autônomo e contestatório ou padrão de interação híbrido.	CONTINUIDADE: Continuidade no discurso de relação sociedade-Estado, qual seja, de antagonismo, autonomia e de recusa às interações cooperativas com a esfera governamental e instituições partidárias. Discurso contestatório, combatente, denuncista e de comportamento autônomo e crítico na relação com o Estado e o poder econômico. Discurso de que as interações colaborativas com instituições públicas ou privadas são nefastas à identidade do movimento, conformando um padrão de interação contestatório e autônomo.

Fonte: Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, 2012. Elaboração própria.

Conclusão

No contexto pós-transição, os padrões de ação coletiva dos movimentos sociais sofreram significativa transformação. Os movimentos sociais mudam ao longo do tempo e tal mudança afeta suas dimensões organizacional, relacional e discursiva. Estas transformações se correlacionam ao contexto de engajamento nas instituições participativas e a seus efeitos. Embora contribuam para explicar as implicações do engajamento institucional na ação coletiva, análises da institucionalização do movimento explicam pouco suas mudanças ao longo do tempo e as variações entre as trajetórias.

A abordagem deste livro, centrada no pressuposto de constituição mútua das esferas da sociedade e do Estado, ressalta a insuficiência das perspectivas dicotômicas à elucidação das transformações dos movimentos sociais em processos de interação com o sistema político. A articulação analítica entre sociedade civil e Estado é fundamental à compreensão das relações e imbricações recíprocas entre atores societários e institucionais, especialmente em contextos de institucionalização dos canais de mediação. Nesta conclusão acentua-se os efeitos do engajamento institucional, em termos de mudanças e de continuidades, nos padrões de ação coletiva (PACs): (1) dimensão organizacional, (2) dimensão relacional, e (3) dimensão discursiva. Considera-se essas interdependentes na constituição dos padrões de ação dos movimentos sociais. O foco da pesquisa no engajamento institucional dos movimentos sociais possibilitou esta análise, ou seja, a relevância dada às dimensões do PAC e de suas mudanças, bem como ao contexto político de atuação nas instituições participativas, permitiu a compreensão dos padrões de complexificação organizacional, dos repertórios de vínculos sociais e dos padrões de interação sociedade-Estado.

Os *padrões de complexificação organizacional* – especialização funcional, profissionalização, financiamento público e privado, incorporação de novos

objetivos, formalização das estratégias de ação e mobilização interna – caracterizam mudanças nos movimentos sociais com alta intensidade de engajamento institucional, notadamente na Fams, no CPV e no CDDH. Em contrapartida, na Acapema, a estrutura organizacional permaneceu não especializada e profissionalizada, o financiamento instável e os objetivos inalterados em sua trajetória, caracterizando uma baixa intensidade de inserção. De modo geral, esta complexificação organizacional significa: (i) especialização ou diferenciação funcional, com a adequação dos órgãos funcionais à discussão de políticas públicas e ao *modus operandi* da estrutura estatal; profissionalização das funções, com a contratação de profissionais remunerados voltados à assessoria das atividades dos militantes; e financiamento público e privado das atividades; (ii) acréscimo de novos objetivos e de demandas, voltados à elaboração e implementação de políticas públicas, à gestão de programas e convênios governamentais e à participação na gestão pública; (iii) formalização das estratégias de ação, com o predomínio de repertórios rotinizados e previsíveis (ofícios, audiências com autoridades públicas e ação judicial) e de alianças políticas, em detrimento das ações contenciosas ou disruptivas (protestos, passeatas, ocupações); e (iv) deslocamentos na mobilização interna, caracterizado pela redução da frequência das reuniões e da percepção de atuação nas atividades internas, e pelo incremento no associativismo civil e pluralização das esferas de participação.

Os analistas das teorias dos movimentos sociais em geral concebem a complexificação organizacional dos movimentos como decorrente da sua integração à estrutura do Estado. No entanto, as análises da institucionalização do movimento não possuem explicação para muitas dessas mudanças e falham ao ignorar as variações nos padrões organizacionais.

Em primeiro lugar, a mudança nos objetivos dos movimentos não significa sua transformação em grupo de interesse ou partido político, mas o acréscimo de novas finalidades ao objetivo fundacional que expressam novos interesses no contexto democrático. Em segundo lugar, a formalização das estratégias de ação, mediante o predomínio de modalidades formais e rotinizadas de encaminhamento das demandas e de formação de alianças com a elite política, é combinada à relativa continuidade no uso de repertórios disruptivos e de protesto público. Em terceiro, a complexificação

organizacional não corresponde à burocratização e à desmobilização dos movimentos, na medida em que o formato inovador das instituições participativas gera incentivos à expansão do associativismo civil e à emergência de novas formas de mobilização das coletividades. Em suma, o ativismo configura diferentes padrões organizacionais em diferentes instituições, e sua trajetória varia dependendo do arranjo institucional em que se insere.

Os *padrões de vínculos sociais*, correspondente à dimensão relacional dos PACs, também sofreu deslocamentos, cuja principal mudança foi o aumento dos vínculos com instituições governamentais, nos movimentos de intensidade de engajamento institucional alta (Fams, CPV e CDDH). O repertório de relações sociais dos movimentos, em diferentes contextos políticos, caracteriza-se pelo "múltiplo pertencimento" a diferentes segmentos societários e institucionais. Às mudanças na densidade das relações com órgãos governamentais soma-se a manutenção de vínculos com partidos políticos e o aumento dos laços com movimentos e organizações civis. A maior pluralização da rede de relações sociais é caracterizada pelo CDDH, ao passo que, na Acapema, o repertório de vínculos é marcado por continuidade da rede pretérita.

Os *padrões de interação sociedade-Estado* caracterizam tanto transformações quanto continuidades nos discursos da relação do movimento social com o Estado no contexto democrático. As mudanças discursivas nos PACs realçam, predominantemente, padrões de interação cooperativos na relação sociedade-Estado, ou seja, constituído por relações de colaboração e de parceria na elaboração de políticas públicas e na implementação e gestão de projetos e programas governamentais. Por outro lado, contrariando os enfoques homogeneizantes da ação coletiva, estas relações conformam variados padrões expressos nas modalidades (i) cooperativo e dependente, (ii) cooperativo, autônomo e contestatório e, (iii) contestatório e autônomo.

Estudiosos dos movimentos sociais associam o padrão de interação cooperativo às coletividades inseridas na política institucional, e o modelo de ação contestatório e autônomo aos atores societários excluídos e marginalizados do processo político. Essa interpretação dicotômica é inadequada para compreender as mudanças nesses padrões. Isso porque tende a ofuscar

os padrões de interação plurais e multifacetados caracterizados pela combinação entre cooperação, autonomia e contestação, ignorando a continuidade das relações autônomas e conflitivas no cenário de engajamento institucional. Ao contrário do que presume a literatura, *a priori* inexiste contradição entre cooperação e autonomia e os padrões de interação cooperativos tanto podem conformar relações dependentes quanto autônomas. Além disso, a cooperação e a contestação não são, necessariamente, antitéticas e ambas as formas de relação podem ser combinadas aos moldes de um padrão de interação híbrido ou de cooperação conflitual.

Este livro demonstrou que as transformações na ação coletiva ao longo do tempo não se restringem às mudanças organizacionais, apesar das análises da institucionalização enfocarem estritamente essas, sendo igualmente afetadas as dimensões relacionais e discursivas dos movimentos. Sua principal consequência é que o engajamento institucional de movimentos sociais, em instituições de formato inovador, não necessariamente o converte em organizações burocratizadas e desmobilizadas ou em grupos de mediação de interesses. A relação desses com o Estado é complexa e multifacetada e suas reconfigurações ao longo do tempo podem combinar de modo variado a cooperação, a autonomia e o conflito.

Este livro apontou, por fim, que a explicação das transformações na ação coletiva se correlacionam tanto ao contexto político e institucional quanto a conformação das coletividades. Desse modo, as mudanças organizacionais, relacionais e discursivas dos movimentos guardam relação seja com a intensidade do engajamento institucional seja com a gênese societária. Em particular, esta obra sugere novas hipóteses explicativas dos padrões de ação coletiva no contexto de engajamento institucional, em que pese o destaque de três delas: (1) a associação entre a intensidade do engajamento institucional e *(a)* o padrão de complexificação organizacional, *(b)* o de vínculos sociais e *(c)* o de interação sociedade-Estado; (2) a relação entre a demanda do movimento e permeabilidade do Estado e *(a)* a formalização das estratégias de ação e *(b)* o padrão de relação sociedade-Estado; (3) a correlação entre a gênese relacional do movimento e rede de relações sociais do passado e *(a)* o padrão de vínculos sociais e *(b)* o de interação com o Estado.

A abordagem deste livro permitiu esta análise, ao ensejar uma compreensão complexa da ação coletiva baseada na articulação entre as teorias dos movimentos sociais e uma perspectiva relacional, que conduziu ao reconhecimento integrado da dimensão cultural e societária das coletividades e de sua inter-relação com as configurações das instituições. Argumentou-se que a consideração adequada dessas dimensões exige dos estudiosos o reconhecimento de que as esferas da sociedade e do Estado, ao invés de estanques, autônomas e dicotômicas, constituem campos que interagem e se influenciam mutuamente, cujos processos de interação condiciona a ação dos atores implicados.

Em última análise, as transformações nos padrões de ação coletiva dos movimentos sociais, no contexto de engajamento nas instituições participativas, são configuradas no bojo de processos de ressignificação da relação sociedade-Estado. A compreensão dos efeitos na ação coletiva, suas mudanças e continuidades ao longo do tempo, requer a consideração das configurações tanto institucionais quanto societárias, isto é, do contexto de inserção na política institucional e da gênese e conformação dos movimentos.

Apêndice: o Método e o Desenho de Pesquisa

1. Serra e Vitória no Contexto da Região Metropolitana

A caracterização demográfica e socioeconômica dos municípios de Serra e Vitória, no contexto da Região Metropolitana da Grande Vitória, é apresentada brevemente nesta seção.

Localizada no litoral centro-sul do Espírito Santo, a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), formada pelos municípios de Vitória, Serra, Cariacica, Viana, Vila Velha, Guarapari e Fundão[1], possui 1.687.704 habitantes, o que representa 49,74% da população do Espírito Santo (IBGE, 2010).

Segundo os dados demográficos, o município de Vitória vinha sendo há décadas o mais populoso do estado, detendo na década de 1940 e 1950 a metade da população da Grande Vitória. Verifica-se, porém, que o crescimento populacional contemplou outros municípios, como Vila Velha e Cariacica, na década de 1960, e Serra e Viana nas décadas de 1970 e 1980. O município de Serra cresceu sua participação demográfica na região metropolitana a partir dos anos 1970. Sua população quase que triplicou da década de 1980 para 1990, assumindo em 2000 a posição de 3º município mais populoso da Grande Vitória, precedido por Cariacica e Vila Velha e, em 2010, de 2º mais populoso, antecedido por Vila Velha. Em 2010, a população do município de Serra é de 409.267 habitantes e a de Vitória de 327.801 habitantes. (IBGE, 2000 e 2010).

O Espírito Santo possui uma população predominantemente urbana desde a segunda metade da década de 1970, momento marcado pela ins-

1. A Região Metropolitana da Grande Vitória foi instituída em 23/02/1995 e formada pelos municípios de Vitória, Serra, Cariacica, Viana e Vila Velha, pela Lei Complementar (LC) nº 58. A inclusão do município de Guarapari na RMGV ocorreu em 9/07/1999 (LC nº 159) e do município de Fundão no ano de 2001 (LC nº 204).

talação de grandes projetos industriais e pela erradicação dos cafezais no final da década de 1960. A média estadual de urbanização da população era de 79,52% em 2000. Todos os municípios da RMGV apresentam uma população urbana superior à média estadual, sendo 98,29% a média da Grande Vitória, 99,3% a população urbana do município de Serra e 100% a da capital Vitória, em 2010. (IBGE, ibid.)

A concentração da população na RMGV relativamente ao estado é extensiva às atividades econômicas. A hegemonia da região metropolitana é verificada nas atividades dos setores secundários e terciários da economia, que foram aqueles que apresentaram maior dinâmica de crescimento nas quatro últimas décadas, modificando o caráter da economia estadual, que passou de agromercantil a urbano-industrial. Neste cenário, destaca-se a importância da economia dos municípios de Vitória e Serra para o conjunto da região metropolitana, correspondendo, em 2008, aos dois maiores Produto Interno Bruto (PIB) da Grande Vitória (50,20% e 25,75%, respectivamente) e do Espírito Santo (32,48% e 16,66% respectivamente). Nesse ano, Serra atingiu a maior taxa média de crescimento nos últimos 8 anos de 19%, tendo Vitória alcançado 16%. (IBGE; PMS, 2011).

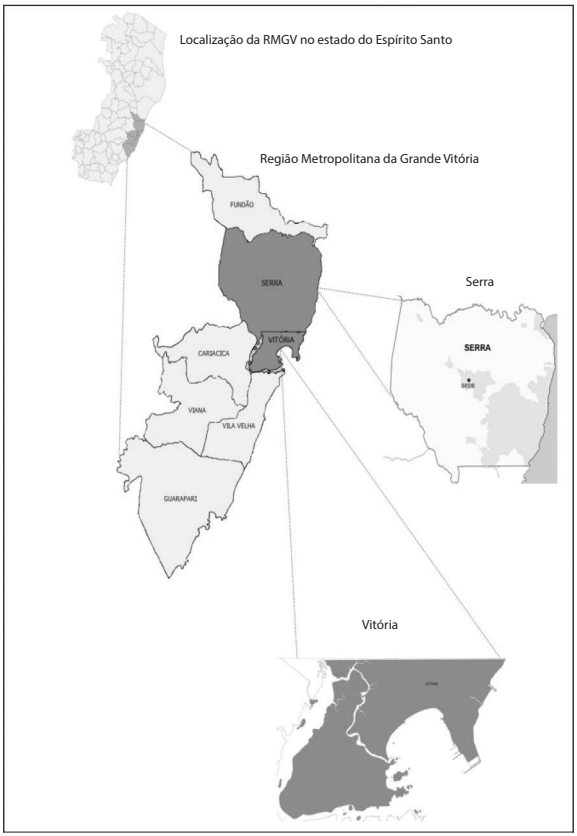
As indicações de diferenciação funcional entre os municípios da região metropolitana apontam que o município de Vitória destaca-se no setor de comércio, concentrando quase a metade dos estabelecimentos da RMGV. Mas é o setor de serviços, principalmente a rede ligada ao comércio exterior e à distribuição de produtos, que demonstra o papel especializado desse município, definindo o seu perfil funcional. Em Vitória, a maior proporção do PIB e da População Economicamente Ativa (PEA) está vinculada ao setor terciário da economia.

Por sua vez, o município de Serra notabiliza-se por ser o que movimenta maior Valor Bruto de Produção e emprega mais pessoas no setor industrial da Grande Vitória. Dotado de condições fundiárias mais favoráveis à industrialização, Serra industrializou-se nas três últimas décadas, impulsionado pela transferência das instalações portuárias e ferroviárias da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) para a ponta de Tubarão, na segunda metade dos anos 1960. Situam-se no município as instalações da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), atual Arcelor Mittal, e o Porto de Praia Mole, assim como

os Centros Industriais Civit I e Civit II e o Terminal Multimodal de Serra (Tims). Do conjunto siderúrgico, apenas as pelotizadoras estão localizadas fora dos seus limites, no município de Vitória e Anchieta. Esta diferenciação funcional de Serra, até recentemente bem caracterizada pelo setor secundário da economia, vem se mesclando gradualmente ao setor terciário.

A Figura 13 destaca, no primeiro plano, a localização geográfica da região metropolitana no estado do Espírito Santo, no segundo, os municípios de Serra e Vitória.

Figura 13
Serra e Vitória no contexto da Região Metropolitana da Grande Vitória



Fonte: Instituto Jones dos Santos Neves – IPES. Adaptado.

2. O Método e o Desenho de Pesquisa

A pesquisa que deu origem a este livro foi desenvolvida através do método comparativo de estudo de casos, aplicado a quatro organizações de movimentos sociais localizadas nos municípios de Serra e Vitória-ES, a saber: Federação das Associações de Moradores da Serra (Fams), Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH), Conselho Popular de Vitória (CPV) e Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente (Acapema).

A análise comparativa dos movimentos sociais foi processada em dois níveis: 1) comparação intertemporal (*cross-time*), e 2) comparação entre os casos (*cross-case*). A comparação *cross-time* das trajetórias ao longo de um *continuum* intertemporal de três décadas, considerou a variação nos PACs em dois contextos analíticos, denominados Tempo 1 (T1) e Tempo 2 (T2). Compreende o T1 o contexto de redemocratização da década de 1980 e, o T2, o período de criação das instituições participativas nos governos, sobretudo a partir de 1990. A comparação *cross-case*, por sua vez, possibilitou a verificação das regularidades nos PACs, ao mesmo tempo em que dimensionou as variações e heterogeneidades na ação dos movimentos.

O exame das regularidades e variações nos PACs, em ambos os níveis de comparação, foi controlada por uma compreensão densa dos casos, favorecida por perspectiva *multi-method* que conduziu a um desenho de pesquisa que combinou instrumentos do método qualitativo e quantitativo, a saber: 1) pesquisa documental; 2) entrevista em profundidade; e 3) *survey* de questionário semiestruturado. A descrição detalhada do desenvolvimento desses três procedimentos metodológicos consiste no intuito central deste apêndice.

2.1 A pesquisa documental

A pesquisa documental constitui um dos principais instrumentos metodológicos deste estudo, capaz de documentar historicamente os movimentos sociais em foco (Fams, CDDH, CPV e Acapema) e permitir a reconstrução de suas trajetórias ao longo de, aproximadamente, 30 anos. Este exame da trajetória dos movimentos mediante dados primários documental foi fundamental ao objetivo da pesquisa de verificar mudanças em suas di-

mensões organizacional, relacional e discursiva ao longo de um *continuum* intertemporal. Neste sentido, a pesquisa documental possibilitou o levantamento de dados necessários à caracterização dos padrões de ação coletiva dos movimentos nos dois contextos de comparação *cross-time* (T1 e T2), imprescindível à análise da variação no padrão de ação do movimento ao longo do tempo.

O levantamento e coleta dos dados oriundos da pesquisa documental iniciaram-se com o estabelecimento de contato direto com as organizações dos movimentos sociais selecionados, mediante visitação à sede da organização do movimento e apresentação da pesquisa. Após autorização prévia, foi acessado o acervo de documentação dos movimentos e realizado o levantamento de todos os documentos existentes, referente ao período de 1980 a 2010. A listagem dos arquivos históricos foi seguida da seleção dos documentos de relevância para a pesquisa, os quais foram posteriormente fotocopiados e catalogados. Os documentos selecionados pela pesquisa formaram um volumoso, amplo e complexo arquivo de documentação, organizados em pastas suspensas, os quais registram a trajetória de atuação destes movimentos sociais na sociedade capixaba desde sua emergência até os dias atuais. Ao todo, formam 422 documentos organizados cronologicamente e por temáticas classificatórias, e que variam, significativamente, no volume de páginas (ver Referências Documentais).

O arquivo de documentação é composto por estatutos sociais, regimentos internos, certidões de cartórios, legislações, livros de atas de reuniões, livros de assinaturas de participantes de reuniões, atas de eleições de diretoria, atas de congressos, boletins e jornais próprios, relatórios, planejamentos e projetos desenvolvidos, dentre outros. O arquivo conta ainda com densa documentação de organizações sociais que atuaram na articulação e formação destes movimentos sociais na década de 1980, que contribuem para caracterização do padrão de ação dos atores coletivos.

É *mister* ponderar que, o expressivo volume de documentos acessado de cada movimento social e o desenho de estudo comparativo de quatro casos, impediram que a análise longitudinal percorresse integralmente o acervo documental de todo o período de 1980 a 2010. Por esta razão, e para efeito da análise dessa fonte primária, optou-se por (re) delimitar os dois tempos

analíticos (T1 e T2) no interior das três últimas décadas de trajetória dos movimentos, obedecendo ao intervalo de anos que aglutinam mais cabalmente as características analíticas investigadas. Mais especificamente, o T1 foi constituído pelo intervalo de tempo que distingue mais cabalmente o ciclo de protesto público do movimento e, o T2, pelo período que corresponde à fase de maior intensidade de seu engajamento institucional. Os recortes temporais, equivalentes a esses dois contextos analíticos, foram construídos a partir da análise dos dados primários de cada um dos movimentos sociais. Naturalmente, essa delimitação do período analítico em cada um dos casos variou levemente, em decorrência de peculiaridades do próprio movimento, assim sendo: Fams T1 (1982 a 1990) e T2 (1997 a 2007); CDDH T1 (1984 a 1990) e T2 (1997 a 2006); CPV T1 (1986 a 1990) e T2 (1995 a 2005) e Acapema T1 (1979 a 1989) e T2 (1995 a 2006). Esses períodos foram, ainda, reconstruídos em torno de categorias classificatórias, as quais orientaram a organização e análise dos documentos, conforme demonstra o Quadro 9.

Quadro 3

Categorias de classificação da pesquisa documental por período analítico

Movimentos Sociais												
Federação das Associações de Moradores da Serra			Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Serra			Conselho Popular de Vitória			Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente		
Período Analítico	Categorias de classificação		Período Analítico	Categorias de classificação		Período Analítico	Categorias de classificação		Período Analítico	Categorias de classificação	
T1 1982 a 1990	Criação	1982-84	T1 1984 a 1990	Criação	1984	T1 1986 a 1990	Estatuto Social	1986	T1 1979 a 1989	Estatuto Social	1979
	Estatuto social	1986		Estatuto social	1988		Ivo Sant'anna	1986-90		Freddy Guimarães	1979
	Congresso	1986-90		Ana H. Andreão I	1988-89		Fátima Santos	1990-93		Cláudio S. Noé	1980
	Transporte coletiva	1981-90		Ana H. Andreão II	1989-90		Alcione Alvarenga	1993-95		Clovis M. Neto	1984-86
	Saúde pública	1983-90		Ocupação urbana	1987-90					Sergio L. Mendes I	1986
	Formação política	1982-90		Atlantic Venner	1987-90					Sergio L. Mendes II	1987
	Redes sociais	1982-90		Formação política	1984-90		Redes sociais	1986-90		Andre Rushi	1988
				Redes sociais	1984-90					Oscar Caiado	1988
										Sebastião F. Alves	1989
T2 1997 a 2007	Estatuto social	1996-03	T2 1997 a 2006	Estatuto social	2000-03	T2 1995 a 2005	Estatuto Social	1995-05	T2 1995 a 2006	Roberto B. Abreu	1996-97
	Jesus Bezerra I	1997-99		Marta Falqueto	1997-01		Planejamento	1995-05		Poluição RMGV	1995-98
	Jesus Bezerra II	1999-01		Rosa M. Miranda	2001-03		Ítalo Batan Regis I	1995-97		Freddy Guimarães I	1998-00
	Vanusa Petri I	2001-03		Valmeci Donadia	2003-05		Ítalo Batan Regis II	1997-99		Paulo J. F. Bonates	2000-03
	Vanusa Petri II	2003-05					Homero A. Martins	1999-01		Thothan Industrial	2000-02
	Vanusa Petri III	2005-07		Gilmar Ferreira	2006		Reinaldo Matiazzi I	2001-03		III Auto Forno CST	2000-04
							Reinaldo Mattiazzi II	2003-05		Paulo J. F. Bonates	2003-06
										Freddy Guimarães II	2006-09

Fonte: Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, 2012.

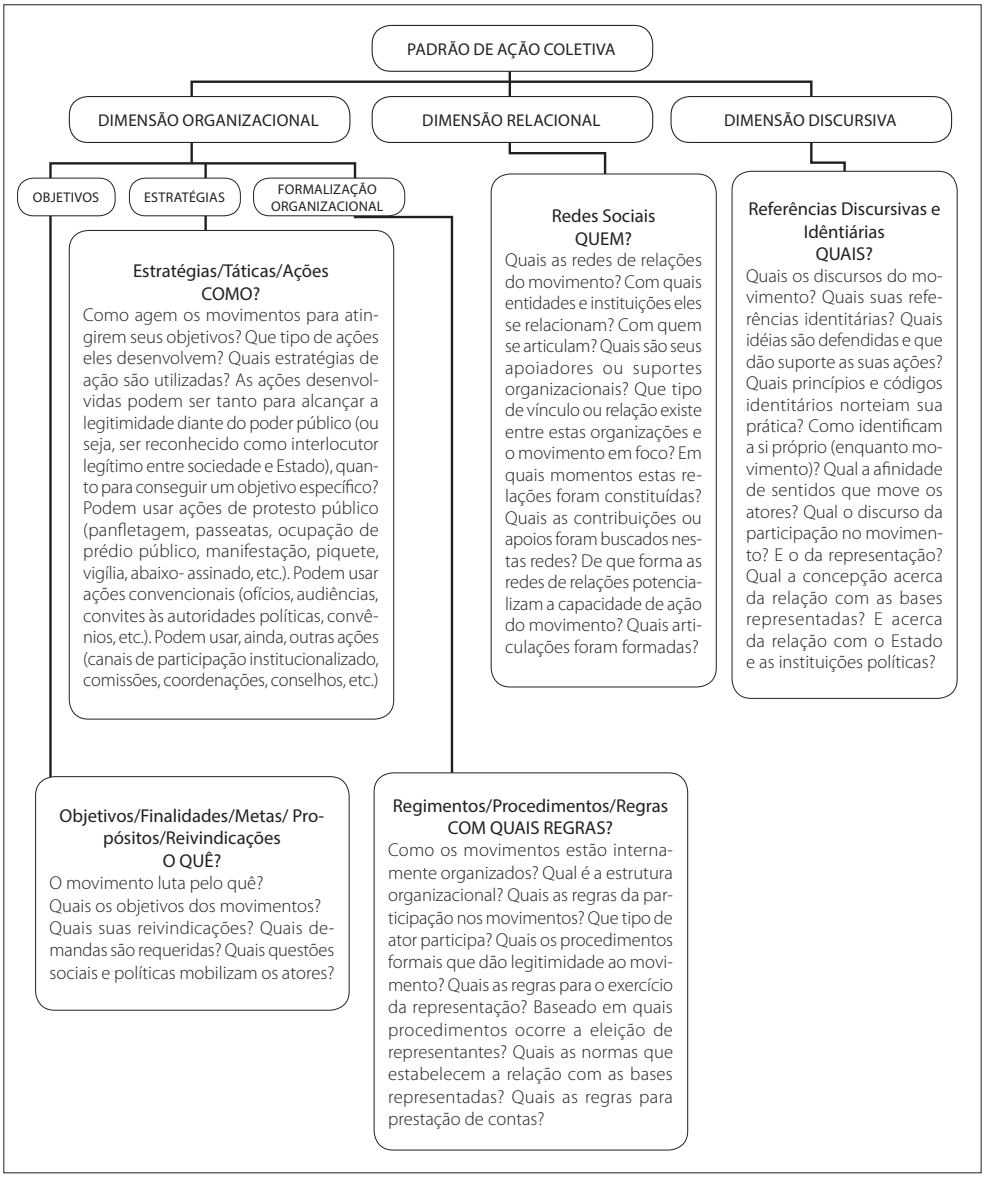
Os dados provenientes da pesquisa documental foram analisados qualitativamente por meio da técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 1977). O exame destes documentos foi orientado por uma "Matriz de Análise Qualitativa Documental", previamente elaborada, a qual conduziu a leitura e análise do conteúdo do acervo selecionado nos quatro movimentos sociais. A matriz de análise qualitativa, fundamentada nos pressupostos teóricos da pesquisa, constituiu-se em ferramenta metodológica relevante ao pleno alcance dos objetivos do estudo, na medida em que possibilitou a caracterização do padrão de ação coletiva dos movimentos em foco e sua comparação intertemporal.

Esta matriz analítica conduziu à caracterização dos padrões de ação coletiva dos movimentos, em seus três elementos interdependentes: 1) a dimensão organizacional; 2) a dimensão relacional; e 3) a dimensão discursiva. A primeira dimensão foi constituída por três subvariáveis: objetivos, estratégias de ação e formalização organizacional. A segunda, pela variável redes de relações interorganizacionais. E, a terceira, pelos discursos e concepções do movimento acerca de diferentes temáticas, como a relação das lideranças com as bases representadas e a relação do movimento com instituições políticas e órgãos do Estado. Esta matriz de análise qualitativa dos dados, aplicada às informações coletadas da pesquisa documental dos quadro movimentos sociais, produziu um conjunto de informações pertinentes, as quais foram sistematizadas e inseridas em Banco de Dados do Excel. A descrição detalhada dessas subvariáveis da dimensão organizacional, relacional e discursiva do padrão de ação coletiva, e suas perguntas orientadoras, pode ser observada na Figura 14.

A pesquisa documental, orientada pela matriz analítica, proporcionou ganhos expressivos para a pesquisa, pois produziu informações relevantes acerca do padrão de ação coletiva dos movimentos em diferentes contextos históricos. A análise dos documentos, embora orientada por uma única matriz, foi conduzida de modo exploratório, se adaptando a cada tipo de

documento (ata, boletim, relatório, ofício) e inquirindo em cada um deles os elementos caracterizadores daquelas subvariáveis. Ao final do processo, o banco de dados da pesquisa documental apresentou-se como fonte de dados frutífera e inovadora capaz de alimentar vários questionamentos da pesquisa. As evidências empíricas aí desnudadas dificilmente seriam alcançadas através do uso de outros instrumentos metodológicos, tais como entrevistas ou depoimentos, em virtude das dificuldades postas pelo "problema da memória" aos atores, quando de fronte com indagações de longa data. Por outro lado, a pesquisa documental também possui limitações, motivo pelo qual o confronto e consideração da versão dos fatos a partir de fontes complementares foram exigidos.

Figura 14
Matriz de análise qualitativa da pesquisa documental



Fonte: Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, 2012. Elaboração própria.

2.2 A entrevista em profundidade

As entrevistas em profundidade também constituíram procedimento metodológico de relevância singular para a pesquisa. Este instrumento foi desenvolvido desde os primeiros meses do trabalho de campo no intuito de produzir esquemas gerais de análise que indicassem os contornos da ação do movimento social e que representasse, ao mesmo tempo, as áreas e padrões de ação coletiva dos diferentes atores sociais. As entrevistas em profundidade possibilitaram, ainda, uma aproximação fecunda entre pesquisador e pesquisado capaz de produzir informações essenciais, necessárias ao planejamento e condução da pesquisa como um todo.

A seleção dos entrevistados considerou a posição de centralidade que ativistas ocupam no movimento e o papel que desempenharam na trajetória de emergência e consolidação destas coletividades. Através da sondagem prévia em documentos históricos, assim como a indicação de atores pelos próprios militantes, chegou-se a um quadro de atores-chave para aplicação da entrevista em profundidade, cujo perfil pode ser observado no Quadro 10. As entrevistas qualitativas foram realizadas ao longo do ano de 2010, tendo sido colhido o depoimento de 13 atores relevantes, com duração média de duas horas, as falas foram gravadas em equipamento digital e posteriormente transcritas sem edição de conteúdo.

As entrevistas em profundidade foram conduzidas por meio de roteiro semiestruturado, dividido em blocos de questões correspondentes aos objetivos específicos da pesquisa. Nesta finalidade, o roteiro da entrevista explorou os seguintes aspectos: 1) emergência do movimento social; 2) estrutura organizacional e vínculos com as bases; 3) ideias, discursos e identidades; e 4) relação com outros movimentos sociais e organizações civis, instituições políticas e o Estado.

Quadro 4
Perfil dos atores da entrevista em profundidade

Movimento	Entrevista	Perfil do entrevistado
Fams	05/02/2010	Masculino. Aposentado. Membro fundador e ativista do movimento. Atuou em órgãos da diretoria nas gestões 1999-2001, 2003-2005, 2005-2007 e 2007-2009. Presidente atual da Fams (gestão 2009-2012).
	23/04/2010	Feminino. Professora. Militante do movimento. Atuou em órgãos da diretoria desde 1995 até hoje. Foi presidente da Fams nas gestões 2001-2003, 2003-2005 e 2007-2009; tendo sido vice-presidente no período de 2005-2007. Atual coordenadora da Assembleia Municipal do Orçamento (AMO).
	14/06/2010	Masculino. Professor universitário. Membro fundador da Fams e militante. Na diretoria do movimento atuou no órgão Assessoria nas gestões 1982-1983 e 1983-1985. Foi vice-coordenador geral na gestão 1986-1988.
	20/10/2010	Feminino. Assistente social. Membro fundadora da Fams e ativista. Membro da Equipe de Apoio aos Movimentos Populares da Serra/Carapina. Na diretoria do movimento atuou no órgão Assessoria nas gestões 1982-1983 e 1983-1985. Foi coordenadora geral da Fams na gestão 1986-1988. Em 1988, foi eleita vereadora da Serra pelo PT e, em 1990, eleita deputada estadual e reeleita para os mandatos 1994-1998 e 2002-2006. No PSOL, em 2010, concorreu ao governo do estado.
CDDH	19/05/2010	Feminino. Membro fundadora do CDDH e ativista. Atuou em órgãos da diretoria do movimento nas gestões 1988-1989, 1989-1990, 1990-1992. Foi presidente na gestão 1997-2001. Militante do MNDH e conselheira do CEDH.
	18/08/2010	Masculino. Médico. Membro fundador e ativista do movimento. Presidente do CDDH na gestão 2008-2010, além das gestões 1990-1992 e 2006-2008. Ocupou outros órgãos da diretoria nas gestões 1992-1995 e 1997-2001. Militante do MNDH e conselheiro do CEDH, hoje atual presidente desse conselho.
CPV	09/02/2010	Masculino. Aposentado. Ativista do movimento. Presidente atual do CPV (gestão 2008-2010), tendo exercido o cargo de presidente também na gestão 2005-2008, e o cargo de conselheiro fiscal na gestão 2003-2005.
	23/03/2010	Masculino. Bancário. Membro fundador do CPV e ativista. Foi eleito o primeiro presidente do movimento, na gestão 1986-1990.
	16/04/2010	Feminino. Professora. Membro fundadora do movimento e ativista. Foi presidente do CPV na gestão 1990-1993.

Movimento	Entrevista	Perfil do entrevistado
Acapema	18/02/2010	Masculino. Advogado. Membro fundador e ativista do movimento. Presidente atual da Acapema (gestão 2006-2010), tendo exercido o cargo de presidente também nas gestões 2003-2006 e gestão 1997-1998. Foi eleito o primeiro presidente do movimento em 1979; assumiu o cargo de tesoureiro na gestão 1996-1997, assim como o de vice-presidente nas gestões 1999-2000 e 2000-2003.
	17/06/2010	Masculino. Biólogo. Membro fundador do movimento e ativista. Ocupou cargo na diretoria da Acapema na gestão 2003-2006.
	02/09/2010	Feminino. Bióloga. Membro fundadora da Acapema e ativista. Atual Secretária de Estado de Meio Ambiente.
	30/10/2010	Masculino. Biólogo e ecologista. Membro fundador e ativista da Acapema. Atuou na diretoria do movimento e foi presidente na gestão 1988-1989.

Fonte: Pesquisa Movimentos sociais e instituições participativas, 2012.

2.3 O survey e o questionário semiestruturado

Como a pesquisa documental e a entrevista em profundidade, o *survey* e seu questionário semiestruturado constituiu um instrumento metodológico de importância singular para os propósitos desta pesquisa. O questionário semiestruturado, aplicado com base no método de pesquisa de *survey* (BABBIE, 2005; FOWLER, 1995), complementou os procedimentos de coleta e sistematização de dados até então aplicados pela pesquisa. O resultado dessa ampliação no uso de ferramentas metodológicas foi a combinação entre instrumentos metodológicos do método qualitativo e do método quantitativo, cuja articulação ofereceu recursos diversificados de sistematização e análise de dados.

Com a pesquisa de *survey* pretendeu-se, de modo geral, averiguar caracterizações ou comportamentos que traduzam elementos do padrão de ação coletiva dos movimentos e das relações estabelecidas com as instituições do Estado. Este método é altamente apropriado para pesquisa comparada, pois é guiado por mecanismos de controle de pesquisa de campo que permite comparações e generalizações nas análises devido a sua objetividade e rigor.

O desenvolvimento desse procedimento de pesquisa envolveu várias etapas, como a elaboração do questionário semiestruturado, o treinamento

da equipe de entrevistadores, a seleção dos atores dos movimentos a ser entrevistada, a aplicação da versão pré-teste do questionário no campo da pesquisa e, enfim, a aplicação da versão final do questionário do *survey* ao universo amostral selecionado. Cada uma dessas etapas será aqui descrita com menos brevidade.

O questionário semiestruturado da pesquisa de *survey* foi composto por 72 questões, das quais 36 possui formato fechado, 29 formato aberto e 7 semiaberto.[2] O questionário foi organizado em dois módulos, denominados Módulo T1 e Módulo T2. Esses módulos distribuem as questões acerca do padrão de ação coletiva nos dois tempos analíticos, o primeiro (T1) correspondente ao contexto histórico de emergência do movimento social da década de 1980. O segundo módulo (T2) reúne questões que indagam os atores acerca do padrão de ação coletiva no contexto pós-transição e de atuação nas instituições do Estado. Em seu conjunto, os módulos compreendem caracterizações e percepções dos atores a respeito das modalidades de ação do movimento ao longo do tempo; complementando, assim, os dados da pesquisa documental, tendo em vista a análise comparativa intertemporal (*cross-time*) do padrão associativo dessas coletividades.

Internamente, os módulos se subdividem em blocos estruturados por meio de temáticas voltadas aos objetivos específicos desta pesquisa. O Módulo T1 é composto pelos seguintes blocos de questões: a) fundação e rede de relações; b) área de trabalho e estratégias e ação; c) formalização organizacional; d) relação com o Estado. O Módulo T2, por sua vez, é constituído pelos blocos: e) área de trabalho e estratégias de ação; f) formalização, profissionalização e centralização; g) participação institucional; h) rede de relações sociais; i) relação com o Estado.

De modo geral, a distribuição das questões em módulos e depois em blocos possui dois propósitos: 1) explorar informações acerca dos movimentos sociais no que se refere à dimensão organizacional (objetivos, estratégias e formalização organizacional), a dimensão relacional (redes de relações

2. A primeira versão do questionário foi baseada no *survey* da pesquisa "Associativismo e Representação Popular: comparações entre a América Latina e a Índia", desenvolvida pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e *Institute of Development Studies Sussex* (IDS), com a coordenação de Adrian Gurza Lavalle e Peter Houtzager.

interorganizacionais) e a dimensão discursiva (discursos acerca das ideias defendidas, dos arranjos participativos, dos vínculos com movimentos e instituições políticas e da relação com o Estado); 2) produzir informações em ambos os módulos que fossem comparáveis entre si e possibilitasse a comparação do padrão de ação dos movimentos nos dois períodos analíticos (T1 e T2) e, nesse sentido, permitir a inferência acerca dos efeitos do engajamento dos atores nas instituições do Estado e das mudanças na ação coletiva.

A versão inicial do questionário foi aperfeiçoada em grupo de discussão, cujo resultado foi a identificação de problemas e sua posterior resolução; a exemplo de correções no enunciado das questões, nas opções de respostas e na sequência de apresentação das próprias, assim como a exclusão de questões e a inclusão de novas. Posterior ao alcance da versão final do questionário (pré-teste) foi realizado o treinamento da equipe de entrevistadores responsável pela aplicação do questionário por meio do método de pesquisa de *survey*.[3]

Posteriormente a experimentação da edição pré-teste do questionário no campo da pesquisa, a versão cabal do questionário foi aplicada ao conjunto do universo amostral pelos entrevistadores, cuja tarefa percorreu os meses de julho a setembro de 2010. O *survey* foi aplicado a 100 atores dos movimentos sociais em foco, composto por ativistas da Fams (28 atores), CDDH (24 atores), CPV (28 membros) e Acapema (20 membros), tendo cada entrevista durado duas horas, aproximadamente. A seleção desse universo amostral da pesquisa seguiu o método não aleatório ou não probabilístico para construir amostras propositalmente seletivas, ou seja, baseada na escolha de sujeitos por determinados critérios (RICHARDSON, 2007). Os critérios utilizados para seleção dos atores privilegiou o tempo de participação no movimento, a posição que ocupa em cargos das diretorias, e a atuação como representante em esferas institucionais de elaboração de políticas públicas. Esta amostra

3. O treinamento aplicado aos entrevistadores se baseou em material didático elaborado no escopo desta pesquisa, intitulado "Manual do Entrevistador", cuja duração foi de cinco dias e carga horária de 25/h, no período de 21 a 25 de junho de 2010. Ao final do treinamento os entrevistadores receberam um *kit* com materiais necessários ao trabalho no campo, contendo o manual do entrevistador, questionários, caderno do entrevistado ou caderno de respostas, carta de apresentação da pesquisa, listagem dos entrevistados, crachá de identificação, canetas e cartão de transporte interurbano. A aplicação do *survey* contou com o apoio do Facitec.

guiada pela escolha intencional conduziu a um grupo de ativistas, em cada um dos movimentos, altamente representativo de um perfil de participante ativo na vida do movimento e, portanto, conhecedor da trajetória de atuação do movimento ao longo das últimas três décadas e hábil para tecer suas caracterizações e percepções acerca do padrão de ação dessas coletividades.

O processamento e a análise dos dados do *survey* foi realizado através do programa estatístico SPSS 17.0 (*Statistical Package for Social Science*), entre os meses de setembro a novembro de 2010. A formalização dos dados para produção de medidas quantitativas compreendeu seis etapas: 1) listagem de respostas de questões abertas e listagem de respostas de questões semiabertas de todos os questionários aplicados; 2) construção de categorias analíticas (categorização) do conjunto de respostas listadas das questões abertas e das questões semiabertas dos questionários; 3) inserção de códigos (codificação) correspondentes, nas respostas das questões abertas, das questões semiabertas e das questões fechadas em todos os questionários; 4) construção da máscara (*list of variables*) e do livro de códigos no banco de dados SPSS 17.0; 5) digitação dos códigos inseridos nos questionários no banco de dados do SPSS 17.0; 6) produção de estatísticas e tabelas a partir dos dados sistematizados. Atuaram no processamento dos dados do *survey* quatro pesquisadores devidamente qualificados, especificamente nas tarefas de listagem de respostas, codificação do questionário e digitação dos códigos no banco de dados do programa estatístico.

Com a pesquisa de *survey* conclui-se o ciclo de um desenho metodológico construído a partir de uma perspectiva *multi-method*, cujo resultado é a produção de um rico conjunto de informações que se complementam na compreensão dos estudos de casos.

Para análise das regularidades e variações nos padrões de ação coletiva dos movimentos, os dados oriundos dos variados instrumentos metodológicos foram agrupados em torno de temas a fim de verificar a triangulação das evidências, considerando, neste agrupamento, ambas as dimensões da comparação – *cross-time* e *cross-case*. Os dados convergentes sobre cada tema foram utilizados para o delineamento das informações, principalmente para

elencar possíveis conflitos e problemas. A justificativa para a utilização de tal procedimento de análise está em identificar e medir até que ponto algumas variáveis são determinantes ou secundárias à verificação de uma determinada realidade. Os dados coletados através destas variadas fontes precisam então convergir em um formato de triângulo, o que promove a validação dos resultados. O formato de triângulo refere-se ao desenvolvimento de linhas convergentes de investigação, na qual as evidências provenientes de duas ou mais fontes primárias devem unificar relações no mesmo conjunto de fatos ou descobertas (YIN, 2005).

Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca. 1997. Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre. *Anais do VII Encontro da ANPUR*. Recife: ANPUR, p. 1735-1759.

ABERS, Rebecca. 1998. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. *Cadernos IPPUR/UFRJ*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, ano XII, n. 1, jan/jul, p. 47-78.

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

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. 2011. A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêno. *35º Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu/MG.

ACSELRAD, Henri. 2010. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. *Estudos Avançados*, 24 (68), p. 103-119.

AFONSO, Mariza Rezende; *et al*. 1990. *Estudo movimento reivindicatório de bairros do município de Vitória*. Relatório. Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória-ES, 130 p, *mimeo*.

AFONSO, Mariza Rezende; FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. 1994. Poder local, democratização e participação popular: a experiência de Vitória. *XVIII Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu/MG.

ALEXANDER, Jeffrey C. 1998. Ação coletiva, cultura e sociedade civil. Secularização, atualização, inversão, revisão e deslocamento do modelo clássico dos movimentos sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. vol. 13, n. 37, p. 114-145.

ALONSO, Angela. 2009. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*. Revista de cultura e política, São Paulo, n. 76, p. 49-86.

ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. 2007. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. *Novos Estudos*, Cebrap, 79, p. 151-167.

ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. 2000. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (orgs.) *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Novas leituras. Belo Horizonte: Ed. UFMG, p. 15-60.

ALVAREZ, Sonia. 1997. Reweaving the fabric f collective action. Social movements and challenges to "Actually existing democracy" in Brazil. In: FOX, Richard G.; STARN, Orin (eds.). *Between resistance and revolution:* Cultural politics and social protest. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, p. 83-117.

ALVAREZ, Sonia; *et alli*. 2003. Encontrando os feminismos latino-americanos e caribenhos. *Estudos Feministas*, 11 (2): 360, jun/dez, p. 541-575.

ANSELL, C. 2003. Community embeddedness and collaborative governance in the San Francisco Bay Area environmental movement. In: DIANI, M.; McADAM, D. (eds.) *Social Movements and networks*. Relational approaches to collective action. Oxford University Press, p. 123-144.

AVRITZER, Leonardo. 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.

AVRITZER, Leonardo. 2008. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, n. 1, jun., p. 43-64.

AZEVEDO, Sérgio; PRATES, Antonio Augusto Pereira. 1991. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo: Vértice/Anpocs, p. 122-152.

BABBIE, E. 2005. *Métodos de pesquisas de Survey*. [Trad. Guilherme Cezarino]. 3ª reimp. Belo Horizonte: UFMG.

BAIOCCHI, Gianpaoli. 2005. *Militants and Citizens*. The politics of participatory democracy in Porto Alegre. California: Stanford University Press.

BAIOCCHI, Gianpaoli. 2001. Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. *Politics & Society*, v. 29, n. 1, p. 43-72.

BARDIN, L. 1977. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

BENFORD, R. D.; SNOW, D. A. 2000. Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*, 26, 611-639.

BORBA, Julian. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, R. R. (org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil*: estratégias de avaliação, vol. 7 (Diálogos para o desenvolvimento). Brasília: Ipea, p. 65-76.

BOSCHI, Renato (org.). 1983. *Movimentos coletivos no Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar.

BOSCHI, Renato. 1987. *A arte da associação*. Política de base e democracia no Brasil. São Paulo/Rio de Janeiro: Vértice/Iuperj, 199p.

BOSCHI, Renato; VALLADARES, Lícia do Prado. 1983a. Movimentos associativos de camadas populares urbanas: análise comparativa de seis casos. In: BOSCHI, R. (org.). *Movimentos coletivos no Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, p. 103-143.

BOSCHI, Renato. 1983b. Problemas teóricos na análise de movimentos sociais: comunidade, ação coletiva e o papel do Estado. *Espaço & Debate*, n. 8, Rio de Janeiro, p. 64-77.

BUECHLER, Steven M. 1995. New Social Movement Theories. *The Sociological Quarterly*, vol. 36, n. 3, p. 441-464.

CALDERÓN, Fernando; JELIN, Elizabeth. 1987. Classes sociais e movimentos sociais na América Latina: perspectivas e realidades. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, n. 5, p. 40-62.

CALHOUN, Craig. 1993. "New social movements" of the Early Nineteenth Century. *Social Science History*. Vol. 17, n. 3, p. 385-427.

CANEL, Eduardo. 1992. New social movement theory and resource mobilization theory: the need for integration. In: CARROLL, W. K. (ed.) *Organizing dissent*: contemporary social movements in theory and practice. Toronto: Garamond, p. 22-51.

CARDOSO, Ruth. 1983. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: SORJ, B.; ALMEIDA, M.H.T. (orgs.) *Sociedade política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense.

CARDOSO, Ruth. 1987. Movimentos sociais na América Latina. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, vol. 1, n. 3, p. 27-37.

CARDOSO, Ruth 1988. Os movimentos populares no contexto da consolidação da democracia. In: O' DONNEL, G.; REIS, E. (orgs.) *A democracia no Brasil*: dilemas e perspectivas. SP: Vértice.

CARDOSO, Ruth. 1994. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. *Anos 90:* política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, p. 81-90.

CARLOS, Euzeneia. 2007. *Controle social e política redistributiva no orçamento participativo.* Vitória: Edufes.

CARLOS, Euzeneia. 2003. *Controle social e política redistributiva*: as experiências de orçamento participativo em Vitória e Serra-ES. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Rio de Janeiro.

CARLOS, Euzeneia. 2009. O orçamento participativo de Vitória-ES sob o signo de diferentes visões ideológico-normativas. In: SILVA, M. Z.; BRITO JR, B. T. *Participa*ção social na gestão pública. Olhares sobre as experiências de Vitória-ES. São Paulo: Annablume, p. 224-250.

CARLOS, Euzeneia. 2011a. Associativismo e desenho institucional no orçamento participativo da região metropolitana do Espírito Santo. *Unisinos* Revista de Ciências Sociais, v. 47(2), p. 116-128.

CARLOS, Euzeneia. 2011b. Movimentos sociais: revisitando participação e institucionalização. *Lua Nova* Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 48, p. 118-130.

CARLOS, Euzeneia. 2011c. Contribuições da análise de redes sociais às teorias de movimentos sociais. *Sociologia e Política*, Curitiba/PR, v. 19, n. 39, p. 153-166.

CARLOS, Euzeneia. 2011d. *Movimentos sociais e participação em esferas institucionais de elaboração de políticas públicas*: o caso de Vitória-ES. Relatório de Pesquisa, Facitec/Ufes, mimeo, 229p.

CASTELLS, Manuel. 1976. *Lutas urbanas e poder político*. Porto, 125p.

CAYRES, Domitila Costa. 2009. *Sociedade Civil e Estado: a autonomia revisitada*. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis.

COHEN, John. 1985. Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements. *Social Research,* vol. 52, n. 4, p. 663-716.

COHEN, John; ARATO, Andrew. 1992. Los movimientos sociales y la sociedad civil. In: COHEN, John. *Sociedad civil y teoria política*. México: Fundo de Cultura Econômica, p. 556-635.

COLBARI, Antonia. 2003. *Rumos do movimento sindical no Espírito Santo*. Vitória: Edufes, Florecultura.

CORTES, Soraya Vargas. 2011. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. (org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil*: estratégias de avaliação, vol. 7 (Diálogos para o desenvolvimento). Brasília: Ipea, p. 137-149.

CRUZ, Jordana Plotegher. 2011. *Pacto Estadual de Combate a Tortura*: estudo das ações sócio-políticas do Comitê. Relatório de Iniciação Científica Pibic-Ufes, Vitória-ES, mimeo.

DAGNINO, Evelina (org). 2002. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra.

DAGNINO, Evelina (org.). 1994. *Anos 90:* política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense.

DAGNINO, Evelina. 1994. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Anos 90:* política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, p. 103-115.

DAGNINO, Evelina. 2000. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (orgs.). *Cultura política nos movimento sociais latino-americanos*. Minas Gerais: Ed. UFMG, p. 61-101.

DAGNINO, Evelina. 2004. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. In: *Política &Sociedade: Revista de Sociologia Política*, vol. 1, n. 5, p. 137-161.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, A. e PANFICHI, A. (orgs.). 2006. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra.

DALTON, R.; KULCHLER, M. (eds.) (1990). *Challenging the political order*: new social and political movements in Western democracies. Cambridge: Polity Press.

DELLA PORTA, Donatella; DIANI, Mario. 2006. *Social Movements*: an introduction. 2º Ed. Blackwell.

DIANI, Mario. 1992. The Concept of Social Movement. *The Sociological Review*, vol. 40, n. 1, p. 1-25.

DIANI, Mario. 2003a. Introduction: social movements, contentious actions, and social networks: 'from metaphor to substance'? In: DIANI, M.; McADAM, D. (eds.) *Social Movements and networks*. Relational approaches to collective action. OxfordUniversity Press, p. 1-18.

DIANI, Mario. 2003b. Networks and social movements: a research programme. In: DIANI, M.; McADAM, D. (eds.) *Social Movements and networks*. Relational approaches to collective action. Oxford University Press, p. 298-319.

DIANI, Mario. 2006. Networks and Participation. In: SNOW, D.; SOULE, S. A.; KRIESE (eds.). *The Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford: Blackwell Publishing; p. 339-359.

DIANI, Mario; McADAM, D. (eds.). 2003. *Social movements and networks*. Relational approaches to collective action. Oxford University Press.

DOIMO, Ana. 1995. *A vez e a voz do popular*: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumaré/Anpocs, 353p.

DOIMO, Ana. 1984. *Movimento social urbano, igreja e participação popular*: movimento de transporte coletivo de Vila Velha, Espírito Santo. Petrópolis: Vozes, 116p.

DOIMO, Ana. [1996] 2008. Perfil dos Movimentos Sociais e das ONGs na Grande Vitória em Meados dos Anos 90: A Face Integrativa em Tempos de Globalização. In: *Sinais* Revista Eletrônica de Ciências Sociais. Vitória: CCHN, UFES, n. 4, vol. 1, dez., p. 225-275.

DOIMO, Ana. 2009. O Movimento de Luta Contra o Desemprego e a mediação da Igreja: um estudo de caso na Grande Vitória, ES. *Sinais* Revista

Eletrônica de Ciências Sociais. Vitória: CCHN/UFES, n. 6, vol. 1, dez., p. 249-295.

DOIMO, Ana. 2004. Pluralidade religiosa à brasileira, associativismo e movimentos sociais em São Paulo. In: AVRITZER, L. (org.), *A participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. UNESP, p. 123-196.

DOIMO, Ana; BANCK, G. 1989. Novas forças, velhos limites? Estudo de caso de um movimento social urbano. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez. Ano X, n. 29, abril.

DOOWON, Suh. 2006. Civil society in political democratization: social movement impacts and institutional politics. *Development and Society*, vol. 35, n. 2, dez., p. 173-195.

DURHAM, Eunice Ribeiro. 1984. Movimentos sociais: a construção da cidadania. *Novos Estudos,* Cebrap, São Paulo, n. 10, p. 24-30.

EMIRBAYER, Mustafa. 1997. Manifesto for a relational sociology. *American Journal of Sociology*, vol. 103, n. 2, p. 281-317.

EMIRBAYER, Mustafa; MISCHE, Ann. 1998. What is Agency? *Americam Journal of Sociology*, vol. 103, n. 4, p. 962-1023.

EVANS, Peter. 1995. *Embedded Autonomy*: States and Industrial Transformation. Princeton: Princeton University Press.

EVANS, Peter. 1996. Introduction: Development Strategies across the Public-Private Divide. *World Development* 24, n. 6, p. 1033-1037.

EVERS, Tilman. 1984. Identidade: a face oculta dos movimentos sociais. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, vol. 2, n. 4, p. 11-23.

FELTRAN, Gabriel Santis. 2006. Deslocamentos: trajetórias individuais entre sociedade civil e Estado no Brasil. In: DAGNINO, E; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p. 371-416.

FELTRAN, Gabriel Santis. 2010. Margens da política, fronteiras da violência: uma ação coletiva das periferias de São Paulo. *Lua Nova*, São Paulo, 79, p. 201-233.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. 2005. *Impactos da experiência conselhista sobre as atividades políticas e organizativas dos movimentos sociais na saúde*: o caso do movimento popular de saúde de Campinas/SP. Tese de Doutorado, Campinas-SP, IFCH- UNICAMP, 175p.

FOWLER, F. J. 1995. *Improving Survey Questions*: Design and Evaluation. Thousand Oaks: Sage Publications.

FUNG, Archon. 2003. Associations and Democracy: between theories, hopes, and realities. *Annual Review of Sociology*, vol. 29, p. 515-539.

FUNG, Archon. 2004. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (orgs.) *Participação e deliberação*. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, p. 173-209.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. 2003. Thinking about empowered participatory governance. FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin (eds.) *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance.* (Real Utopias Project). London: Verso, p. 3-42.

GAMSON, William. 1990. *The strategy of social protest*. 2ª Ed., Belmont, California: Wadsworth.

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. 2004. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge/Massachusetts: MIT Press.

GIUGNI, Marco G.; PASSY, Florence. 1998. Contentious politics in complex societies: new social movements between conflict and cooperation. In: GIUGNI, M. G.; McADAM, D.; TILLY, C. (eds) *From contention to democracy*. Rowman and Littlefield Publishers, p. 81-107.

GOHN, Maria da Glória. 1982. *Reivindicações populares urbanas*. São Paulo: Cortez.

GOHN, Maria da Glória. 1988. Luta pela moradia popular em São Paulo: movimentos de moradia – 1975/85. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, p. 311-333.

GOHN, Maria da Glória. 2002. *Teorias dos movimentos sociais*. Paradigmas clássicos e contemporâneos. 3ª Ed. São Paulo: Loyola, 2002.

GOHN, Maria da Glória. 2003. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 2ª Ed. São Paulo: Cortez.

GOLDSTONE, J. 2003. Bridging institucionalized and noninstitucionalized politics. In: GOLDSTONE, J (ed.) *States, parties, and social movements*. Cambridge: CambridgeUniversity Press, p. 1-24.

GOLDSTONE, J. 2004. More Social Movements or Fewer? Beyond Political Opportunity Structures to Relational Fields. *Theory and Society*, vol. 33, n. 3/4, jun./ago., p. 333-365.

GOODWIN, Jeff; JASPER, James. 2004. Caught in a winding, snarling vine: the structural bias of political process theory. In: GOODWIN, Jeff; JASPER, James (eds.) *Rethinking social movements*. Structure, meaning, and emotion. Rowman & Littlefield Publishers, p. 3-30.

GURZA LAVALLE, Adrian. 1999. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. *Lua Nova* Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 47, p. 121-135.

GURZA LAVALLE, Adrian. 2003. Sem pena nem glória. O debate da sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos*, Cebrap, São Paulo, n. 66, p. 91-109.

GURZA LAVALLE, Adrian. 2011. Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova* Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 48, p. 13-23.

GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. 2011. La construcción política de las sociedades civiles. In: GURZA LAVALE, A. (org.) *El horizonte de la política*. Brasil y la agenda contemporánea de investigación en el debate internacional. México: CIESAS, p. 207-267.

GURZA LAVALLE, Adrian; CASTELLO, Graziela; BICHIR, Renata. 2004. Quando novos atores saem de cena. Continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais. *Política & Sociedade,* Florianópolis-SC, vol. 1, n. 5, p. 35-53.

GURZA LAVALLE, Adrian; CASTELLO, Graziela; BICHIR, Renata. 2007. Protagonistas na sociedade civil: redes e centralidades de organizações civis em São Paulo. *Dados* Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 50, n. 3, p. 465-498.

GURZA LAVALLE, Adrian; BUENO, Natália. 2011. Waves of change within civil cociety in Latin America: Mexico City and São Paulo. *Politics & Society*, 39(3), p. 415-450.

HANAGAN, Michael. 1998. Social movements, incorporation, disengagement, and opportunities – a long view. In: GIUGNI, M. G.; McADAM, D.; TILLY, C. (eds.) *From contention to democracy.* Rowman and Littlefield Publishers, p. 3-29.

HANNIGAN, John. Alain Touraine, Manuel Castells and social movement theory a critical appraisal. *The Sociological Quartely*, vol. 26, n. 4, p. 435-454.

HELLER, Patrick. 2001. Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre. *Politcs & Society*, 29, n. 1, 131-163.

HELLER, Patrick. 2002. O Perfil Político e Institucional da Democracia Participativa: Lições de Kerala, India. In: SANTOS, B. (org.). *Democratizar a Democracia*: Os Caminhos da Democracia Participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 599-648.

HELLER, Patrick. 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.) Social movement in India: poverty, power and politics. Rowman & Littlefield, p. 79-105.

HERKENHOFF, Beatriz. 1995. *O papel do líder comunitário.* Vitória: UFES, 173p.

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/SP: UNESP, p. 257-322.

HOUTZAGER, Peter. 2004. *Os últimos cidadãos*. Conflito e Modernização no Brasil Rural. São Paulo: Globo, 297p.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2010. *Censo Demográfico 2010*.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2000. *Censo Demográfico 2000*.

ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrian (orgs.). 2010. *La innovación democrática em América Latina*. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: Centro de Investigaciones

y Estudios Superiores em Antropología Social, Universidad Veracruzana, Publicaciones de la Casa Chata.

JACOBI, Pedro. 1983. Movimentos populares urbanos e resposta do Estado: autonomia e controle *vs.* cooptação e clientelismo. In: BOSCHI, R. (org.). *Movimentos coletivos no Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, p. 145-179.

JACOBI, Pedro. 1987. Movimentos sociais: teoria e prática em questão. In: SCHERER-WARREN, I.; KRISCHKE, P. (orgs.) *Revolução no cotidiano?* Os novos movimentos sociais na América do Sul. São Paulo: Brasiliense, p. 246-275.

JACOBI, Pedro. 1988. Movimentos sociais e Estado: efeitos político-institucionais da nação política. *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo: Vértice/Anpocs, p. 290-310.

JACOBI, Pedro; NUNES, Edison. 1984. Movimentos sociais urbanos na década de 80: mudanças na teoria e na prática. *Espaço & Debates,* ano IV, Rio de Janeiro, p. 61-77.

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.

KHOLI, Atul; SHUE, Vivienne. 1994. State power and social forces: on political contention and accomodation in the Third World. In: MIGDAL, J.; KHOLI, A.; SHUE, V. *State Power and Social Forces*: Dominations and Transformation in the Third World. Cambridge, Cambridge University Press, p. 293-326.

KINZO, M. D. 2001. A democratização brasileira. Um balanço do processo político desde a transição. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 15, n. 4, out/dez., p. 3-12.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. 1998. Transnational advocacy networks in the movement society. In: MEYER, D.; TARROW, S. (eds.) *The Social Movements Society*. Contentious Politics for a New Century. Rowman & Littlefield Publishers, p. 217-238.

KOWARICK, Lúcio. (org.). 1988. *As lutas sociais e a cidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

KOWARICK, Lúcio. 1987. Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, n. 3, vol. 1, p. 38-50.

KRIESE, Hans P. 1999. La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político. In: McADAM, D.; McCARTHY, J.; ZALD, M. (eds.). *Movimientos sociales*: perspectivas comparadas. Madrid: Istmo, p. 221-261.

KRIESE, Hans P. 1995. *The politics of new social movements in Western Europe*: a comparative analysis. Minneapolis/London: University of Minnesota / University College of London Press.

KRISCHKE, Paulo. 1987. Movimentos sociais e transição política: contribuições da democracia de base. In: SCHERER-WARREN, I.; KRISCHKE, P. (orgs.) *Revolução no cotidiano?* Os novos movimentos sociais na América do Sul. São Paulo: Brasiliense, p. 276-297.

KUBIK, Jan. 1998. Institutionalization of protest during democratic consolidation in central Europe. In: MEYER, D.; TARROW, S. (eds.) *The Social Movements Society*. Contentious Politics for a New Century. Rowman & Littlefield Publishers, p. 131-152.

LACLAU, Ernesto. 1986. Os novos movimentos sociais e a pluralidade do social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 2 (1), p. 41-47.

LANDIM, Leilah. 1995. *Notas para um Perfil das ONGs* - As Pertencentes à Associação Brasileira de ONGs. Rio de Janeiro, ISER.

LOBINO, Camilla Ferreira. 2008. *As entidades associativas não-governamentais e o monocultivo do eucalipto no Espírito Santo*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ/IPPUR), Rio de Janeiro.

LOSEKANN, Cristiana. 2011. Participação e autonomia da sociedade civil. In: *IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR*, Belo Horizonte.

LOTTA, Gabriela Spanghero. 2010. *Implementação de políticas públicas*: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos

burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política), Universidade de São Paulo (USP), São Paulo.

LÜCHMAN, Ligia Helena H. 2002. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa.* A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Tese de Doutorado, Campinas-SP, IFCH- UNICAMP, 225p.

MACHADO DA SILVA, Luís Antonio; RIBEIRO, Ana Clara Torres. 1985. Paradigma e movimento social: por onde andam nossas idéias. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo: Vértice/Anpocs, n. 2, p. 318-336.

MACHADO, Marta. 1990. *O movimento de bairro na discussão do orçamento municipal.* Monografia – Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Vitória (UFES), Vitória.

MARQUES, Eduardo Cesar. 1999. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, n. 41, out., p. 45-67.

MARQUES, Eduardo Cesar. 2000. *Estado e Redes Sociais*: Permeabilidade e Coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. Revan/ Fapesp, Rio de Janeiro/ São Paulo.

MARQUES, Eduardo Cesar. 2006. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, n. 60.

MARQUES, Eduardo Cesar. 2003. *Redes Sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume.

MEDEIROS, Rogério de Souza. 2008. *Between conflict and cooperation*: dilemmas in the relations between non-governmental organizations and the state in Brazil. Tese de Doutorado. Departamento de Sociologia, Boston University, EUA.

McADAM, Doug. 1982. *Political process and the development of Black Insurgency*, 1930-1970. Chicago: University of Chicago Press.

McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. 2001. *Dynamics of contention*. Cambridge studies in contentious politics. Cambridge: CambridgeUniversity Press.

McADAM, Doug; McCARTHY, John; ZALD, Mayer (eds.). 1999. *Movimientos sociales*: perspectivas comparadas. Madrid: Istmo.

McCARTHY, John.; ZALD, Mayer. 1973. *The trends of social movements in America*: professionalization and resource mobilization. Morristown, N. J.: General Learning Press.

McCARTHY, John; ZALD, Mayer. 1977. Resource mobilization and social movements: a partial theory. *The American Journal of Sociology*, vol. 82, n. 6, p. 1212-1241.

MELUCCI, Alberto. 1980. The new movements: a theoretical approach. *Social Science Information*, 19, 2, p. 199-226.

MELUCCI, Alberto. 1985. The symbolic challenge of contemporary movements. *Social Research*, vol. 52, n. 4, p. 789-816.

MELUCCI, Alberto. 1988. Getting involved: identity and mobilization in social movements. *International Social Movements Research*, vol. 1, p. 329-348.

MELUCCI, Alberto. 1989. *Nomads of the present*. London: Hutchinson Radius.

MELUCCI, Alberto. 1995. The process of collective identity. In: JOHNSTON, H.; KLANDERMANS, B. (eds.) *Social movements and culture*. Minneapolis/London: University of Minnesota Press/UCL Press, p. 41-63.

MELUCCI, Alberto. 1996. *Challenging codes*. Cambridge/New York: CambridgeUniversity Press.

MELUCCI, Alberto. 2001. *A invenção do presente*. Movimentos sociais nas sociedades complexas. Petrópolis/RJ: Vozes.

MELUCCI, Alberto. 2002. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México, Centros de Estudios Sociológicos.

MEYER, David; TARROW, Sidney. 1998. A movement society: contentious politics for a new century. In: MEYER, David; TARROW, Sidney (eds.). *The Social Movement Society*: contentious politics for a new century. Lanham, Maryland and Oxford, England: Rowman & Littlefield Publishers, p. 1-28.

MICHELS, Robert. [1962] 2001. *Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna*. Lisboa: Antígona.

MIGDAL, Joel; KHOLI, Atul; SHUE, Vivienne (eds.). 1994. *State Power and Social Forces*: Dominations and Transformation in the Third World. Cambridge: Cambridge University Press.

MIGDAL, Joel. 1994. The State in Society: an approach to Struggles for Domination. In: MIGDAL, J.; KHOLI, A.; SHUE, V. (eds.). *State Power and Social Forces*: Dominations and Transformation in the Third World. Cambridge: Cambridge University Press, p. 7-34.

MISCHE, Ann. 2003. Cross-talk in movements: reconsceiving the culture-network link. In: DIANI, M.; McADAM, D. (eds.). *Social movements and networks*. Relational approaches to collective action. Oxford University Press.

MISCHE, Ann 2008. *Partisan Publics*: communication and contention across Brazilian youth activist networks. Princeton, NJ: PrincetonUniversity Press.

MISCHE, Ann; WHITE, H. 1998. Between conversation and situation: public swiching dynamics across network-domains. *Social Research*, 65, p. 295-324.

MOISÉS, José Álvaro. 1992. *Contradições urbanas, Estado e movimentos sociais*. In: MOISÉS, José Álvaro; *et alli*. Cidade, povo e poder. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC.

MOUFFE, Chantal. 1988. Hegemony and new political subjects: toward a new concept of democracy. In: NELSON, C.; GROSSBERG, L. (eds.) *Marxism and the interpretation of culture*. Chicago: University of Illinois Press.

MUNCK, Gerardo. 1997. Formação de atores, coordenação social e estratégia política: problemas conceituais do estudo dos movimentos sociais. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 40, n. 1.

NUNES, Edison. 1987. Movimentos sociais na transição inconclusa. *Lua Nova*, São Paulo, n. 13, p. 86-94.

NUNES, Edison. 1989. Carências urbanas, reivindicações sociais e valores democráticos. *Lua Nova*, n. 17, São Paulo, p. 67-91.

NEVES, Edimar Pereira das. 2006. *As Comunidades Eclesiais de Base e o Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Serra*: um encontro de fé e vida na década de 1980. Monografia – Graduação em História, Centro de Ensino Superior Anísio Teixeira, Serra-ES.

OFFE, Claus. 1985. New social movements: challenging the boundaries of institutional politics. *Social Research*, vol. 52, n. 4, p. 817-868.

OFFE, Claus. 1990. Reflections on Institutional Self-Transformation of Movement Politics: A Tentative Stage Model. In: DALTON, R.; KUECHLER, M. (eds.) *Challenging the political order*: new social andpolitical movements in Western democracies. New York: Oxford University Press.

OFFE, Claus; WIESENTHAL, Helmut. 1984. Duas lógicas da ação coletiva: notas teóricas sobre a classe social e a forma de organização. In: OFFE, C. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p. 56-118.

ORLANDI, Eni Puccinelli. 1993. *O que é linguística.* 6ª Ed. São Paulo: Brasiliense.

OSA, Maryjane. 2003. Networks in opposition: linking organizations through activists in the polish people's republic. In: DIANI, M.; McADAM, D. (eds.). *Social movements and networks*. Relational approaches to collective action. Oxford University Press, p. 77-104.

PAOLI, Maria Célia. 1995. Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In: HELLMANN, M. (org.). *Movimentos sociais e democracia no Brasil.* "Sem a gente não tem jeito". São Paulo: Marco Zero/Ildesfes/Labor, p. 24-55.

PAULA, Ana Paula Paes. 2005. *Por uma nova gestão pública.* Limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV.

PAULINO, Vânia Seidler. 2009. *Articulação entre os atores sociais na década de 1980*: a constituição do projeto democrático participativo no município da Serra-ES. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória-ES, 215 p.

PEREIRA, André Ricardo Valle Vasco. 2011. Mais do Mesmo: o reforço da integração subordinada do Espírito Santo no Sistema Capitalista Internacional. In: *Anais do Fórum Pré ALAS* (Associação Latino Americana de Sociologia). Vitória: ALAS/UFES.

PETERS, B. G. 1998. *Comparative Politics*. Theory and Methods. New York University Press.

PICHARD, Nelson A. 1997. New social movements: a critical review. *Annual Reviews Sociology*, 23, p. 411-430.

PINTO, Roselaine Carlos. 2007. *Conselho Popular de Vitória*: formação e trajetória de um movimento – 1986-2004. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória/ES.

PIRES, Roberto Rocha; VAZ, Alexander. 2010. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e feitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (org.) *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, p. 253-304.

PIVEN, Frances Fox; CLOWARD, Richard A. 1979. *Poor people's movements*: why they succeed and how they fail. New York: Vintage Books.

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA. 2011. *Serra em números 4ª edição*: anuário municipal de dados.

RASCHKE, J. 1994. Sobre el concepto de movimiento social. *Zona Abierta*, n. 69, p. 121-134.

RAY, R.; KATZENSTEIN, M. F. (eds.) *Movement social in India*: Poverty, Power, and Politics. Asia/Pacific/Perspectives.

RENNÓ, Lúcio, R. 2003. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. *Revista de Sociologia e Política*, n. 21, p. 71-82.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. 1991. Movimentos sociais: caminhos para a defesa de uma temática ou os desafios dos anos 90. *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo: Vértice: Anpocs, p. 95-121.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, G. 2003. *Experiências de orçamento participativo no Brasil*: período de 1997 a 2000. Rio de Janeiro: Vozes/FNPP.

RIBEIRO JÚNIOR, Humberto. 2011. *Encarceramento em massa e criminalização da miséria no Espírito Santo*: a política penitenciária e de segurança pública do governo de Paulo Hartung (2003-2010). Mimeo.

RICHARDSON, R. J. *et al*. 2007. *Pesquisa social*. Métodos e Técnicas. 3ª ed. SP: Atlas.

RUCHT, Dieter. 1999. El impacto de los contextos nacionales sobre la estrutura de los movimientos sociales: un estudio comparado transnacional y entre movimientos. In: McADAM, D.; McCARTHY, J.; ZALD, M. (eds.). *Movimientos sociales*: perspectivas comparadas. Madrid: Istmo, p. 262-287.

SADER, Eder. 1988. *Quando novos personagens entram em cena.* Experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80). São Paulo: Paz e Terra.

SAMPAIO, Ana Paula. 2005. *Orçamento participativo de Vitória (ES)*: elementos para uma abordagem institucional. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, Universidade Estadual Norte Fluminense, Campos/RJ.

SANTOS, Boaventura dos Santos; AVRITZER, Leonardo. 2002. Para Ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (org.) *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 39-82.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. 1981. *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.

SANTOS, Leonardo Bis dos. 2007. *Conflitos e agendas nas trilhas da política ambiental: debates acerca do processo de criação da APA Costa das Algas e do REVIS de Santa Cruz –ES.* Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, Universidade Estadual Norte Fluminense, Campos/RJ.

SCHERER-WARREN, Ilse. 2006. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. *Sociedade e Estado*, Brasília, vol. 21, n.1, p. 109-130.

SCHERER-WARREN, Ilse. 2008. Redes de movimentos sociais na América Latina: caminhos para uma política emancipatória? *Caderno CRH*, Salvador, vol. 21, n. 54, p. 505-517.

SCHERER-WARREN, Ilse; KRISCHKE, Paulo. 1987. *Revolução no cotidiano?* Os novos movimentos sociais na América do Sul. São Paulo: Brasiliense, 297p.

SERPA, Ana Maria Petroneto. 1990. *Quando o povo institui seus espaços políticos e os transforma em espaços pedagógicos*: um estudo da dimensão educativa dos movimentos populares da Serra. Dissertação (Mestrado),

Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória-ES.

SIQUEIRA, M. 1992. *Gênese e constituição do movimento popular no município da Serra/ES*. A autonomia presente. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo-SP.

SILVA, Marcelo Kunrath. 2003. A expansão do orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.) *A inovação democrática no Brasil*: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, p. 157-185.

SILVA, Marcelo Kunrath; ZANATA JR., Rui. 2009. Associativismo e desigualdade: uma análise sobre oportunidades políticas e recursos associativos em duas Associações de Moradores de Porto Alegre. *Congresso da LASA* (Associação de Estudos Latino-Americanos), Rio de Janeiro, 11 a 14 de junho.

SILVA, Marcelo Kunrath; OLIVEIRA, Gerson de Lima. 2011. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 28, set./dez., p. 86-124.

SILVA, Marta Zorzal; TOSI, Alberto; TATAGIBA, Luciana. 2009. Perfil dos Conselhos Gestores da Prefeitura Municipal de Vitória (1984-2003). In: SILVA, M. Z.; BRITO Jr., B. (orgs.). *Participação social na gestão pública*: olhares sobre as experiências de Vitória-ES. São Paulo: Annablume, p. 17-115.

SILVA, Marta Zorzal. 2002. *Agenda 21 Administração Municipal:* Relações de intermediação entre sociedade civil e municipalidade no governo da cidade de Vitória (versão preliminar). Prefeitura Municipal de Vitória, Vitória/ES.

SILVA, Marta Zorzal. 2004. *A Vale do Rio Doce na estratégia do desenvolvimentismo brasileiro*. Vitória: EDUFES.

SILVA, Marta Zorzal; CARLOS, Euzeneia. 2006. *As dimensões da democracia participativa no Projeto Terra*. Relatório de Pesquisa. Vitória-ES: DCSO/UFES/FACITEC, mimeo.

SINGER, Paul. 1981. Movimentos sociais em São Paulo: traços comuns e perspectivas. In: SINGER, P.; BRANT, V.C. (orgs.). *São Paulo*: o povo em movimento. 2ª Ed., Petrópolis/São Paulo: Vozes/Cebrap, p. 207-231.

SINGER, Paul; BRANT, Vinícius Caldeira (orgs.). 1981. *São Paulo*: o povo em movimento. 2ª ed., Petrópolis/São Paulo: Vozes/Cebrap, 231p.

SKOCPOL, Theda. 1992. *Protecting Soldiers and Mothers*: The Political Origins of Social Policy in the United States. Cambridge: Belknap Press/Harvard University Press.

SNOW, D. 2006. Framing Process, ideology, and discursive fields. In: SNOW, D.; SOULE, S. A.; KRIESE, H. P. (eds.) *The Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford: Blackwell Publishing; p. 380-412.

SNOW, D.; ROCHFORD, E. B.; WORDEN, S. K.; BENFORD, R. 1986. Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation. *American Sociological Review*, 51, p. 464-481.

SOMERS, Margaret. 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.

STEINBERG, Marc. 2002. Toward a more dialogic analysis of social movement culture. In: MEYER, D.; WHITTIER, N.; ROBNETT, B. (eds.) *Social movements*. Identity, culture, and the State. Oxford University Press, p. 208-225.

TARROW, Sidney. 1997. *El poder en movimiento*. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madri: Alianza Editorial.

TARROW, Sidney. 1995. Cycles of collective action: between moments of madness and the repertoire of contention. In: TRAUGOTT, M. (ed.) *Repertoire and cycles of collective action*. Durham NC: Duke University Press, p. 89-115.

TARROW, Sidney. 1989. *Democracy and disorder*: protest and politics in Italy, 1965-1975. Osford: Oxford University Press.

TARROW, Sidney. 2009a [1998]. *O poder em movimento*. Movimentos sociais e confronto político. Petrópolis/RJ: Vozes.

TARROW, Sidney. 2009b. Outsiders inside e insiders outside: entre a ação pública nacional e internacional em prol dos direitos humanos. *Caderno CRH*, Salvador, v. 22, n. 55, jan./abr., p. 151-161.

TATAGIBA, Luciana. 2003. *Participação, cultura política e modelos de gestão: A democracia gerencial e suas ambivalências*. 189p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH-UNICAMP). Campinas-SP.

TATAGIBA, Luciana. 2006. Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade política sob o marco da democracia gerencial. O caso do Projeto Rede Criança em Vitória/ES. In: DAGNINO, E; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006, p. 137-178.

TATAGIBA, Luciana. 2004. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (org.) *A participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. Unesp, p. 323-370.

TATAGIBA, Luciana. 2002. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, p. 47-103.

TATAGIBA, Luciana. 2010. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas. O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – Primeiras reflexões. *Colombia Internacional*, 71, p. 63-83.

TELLES, Vera. 1987. Movimentos sociais: reflexões sobre a experiência dos anos 70. In: SCHERER-WARREN, I.; KRISCHKE, P. *Revolução no cotidiano?* Os novos movimentos sociais na América do Sul. São Paulo: Brasiliense, p. 54-85.

TELLES, Vera. 1994. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. (org.) *Anos 90:* política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, p. 91-102.

TILLY, Charles. 1978. *From mobilization to revolucion*. Newberry Award Records.

TILLY, Charles. 2004. *Social movements, 1768-2004*. Boulder/London: Paradigma Publishers.

TILLY, Charles. 2008. *Regime and repertoire*. Chicago, The University of Chicago Press.

TILLY, Charles; TARROW, Sidney. 2006. How political identities work. *Hellenic Political Science Review,* s/p.

TOMÁS, J. M. M. 2009. Movimientos socials y cambio social. El proceso de cambio de La agenda política impulsada por El movimiento gay/lesbiano em España. *XXVII ALAS* Asociación Latinoamericana de Sociologia, Buenos Aires/AR, 31/08 a 4/09 2009.

TONI, Fabiano. 2001. Novos rumos e possibilidades para os estudos de movimentos sociais. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 52, p. 79-104.

TOURAINE, Alain. 1985. An introduction to the study of social movements. *Social Research*, 52, p. 749-788.

TOURAINE, Alain. 1988. *Return to the actor*. Minneapolis, University of Minnesota Press.

TOURAINE, Alain. 1989. Os novos conflitos sociais. Para evitar mal-entendidos. *Lua Nova*, n. 17, p. 5-18.

VAINER, C. 2000. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento. In: ARANTES, O; VAINER, C.; MARICATO, E. (orgs.) *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, p.75-104.

WAMPLER, Brian. 2003. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.) *A inovação democrática no Brasil*: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, p. 61-86.

WAMPLER, Brian. 2007. *Participatory budgeting in Brazil*. Contestation, cooperation, and accountability. Pennsylvania State University Press.

YIN, R. K. 2005. *Estudo de caso*: planejamento e métodos. [Trad. Daniel Grassi]. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman.

ZALD, M. 2005. The Strange Career of an Idea and its Resurrection: Social Movements in Organizations. *Journal of Management Inquiry*, 14(2), 157.

ZALD, Mayer; BERGER, M. 1978. Social movements in organizations: Coup d' etat, bureaucratic insurgency, and mass movement. *American Journal of Sociology*, 83 (4), p. 823-861.

ZALD, Mayer.; ASH, R. 1966. Social Movement Organizations: Growth, Decay and Change. *Social Forces*, 44(3), p. 327-341.

Referências documentais

Federação das Associações de Moradores da Serra (FAMS)

Nº Doc.	Descrição
	Estatuto Social da FAMS
Doc. 1	FAMS, Proposta de reestruturação organizacional, 1986.
Doc. 2	FAMS, Estatuto Social, 1986.
Doc. 3	FAMS, Estatuto Social, 1996.
Doc. 4	FAMS, Estatuto Social, 2003.
Doc. 5	FAMS, Estatuto Social, 2008.
Doc. 6	FAMS, Certidão de Registro das Pessoas Jurídicas, 21/02/2000.
	Livros de Atas de Reuniões da FAMS
Doc. 7	FAMS, Reunião de delegados da Federação das Associações de Moradores do Município da Serra, 17/06/1981.
Doc. 8	FAMS, Ata de fundação, 14/03/1982.
Doc. 9	FAMS, Livro de atas de reuniões do período 14/03/1982 a 06/12/1983.
Doc. 10	FAMS, Livro de atas de reuniões da Executiva do período jan. a jul. 1993.
Doc. 11	FAMS, Livro de atas das reuniões do Colegiado do período 13/02/1995 e 27/05/1996 a 25/02/2002.
Doc. 12	FAMS, Ata da reunião do Colegiado, 14/04/2003.
Doc. 13	FAMS, Livro de atas das reuniões da Executiva do período 21/07/2001 a 25/04/2006.
Doc. 14	FAMS, Atas das reuniões do Colegiado do período 01/07/2003 a 18/10/2003.
Doc. 15	FAMS, Ata da reunião do Colegiado, 12/09/2005.
Doc. 16	FAMS, I Relatório da Reunião da Comissão eleitoral do V Congresso da FAMS: 15/02/1995.

Congressos da FAMS

Doc. 17 FAMS, I Congresso dos Movimentos Populares da Serra, Convite, 1986.

Doc. 18 FAMS, I Congresso dos Movimentos Populares da Serra, Programação, 1986.

Doc. 19 FAMS, I Congresso dos Movimentos Populares da Serra, Regimento Interno, 1986

Doc. 20 FAMS, I Congresso dos Movimentos Populares da Serra, Projeto, 1986.

Doc. 21 FAMS, I Congresso dos Movimentos Populares da Serra, Ata da Reunião de Delegados, 1986.

Doc. 22 FAMS, I Congresso dos Movimentos Populares da Serra, Relatórios das Discussões dos Grupos, 1986.

Doc. 23 FAMS, I Congresso dos Movimentos Populares da Serra, Chapa "Independência e Participação", 1986.

Doc. 24 FAMS, I Congresso dos Movimentos Populares da Serra, Teses Apresentadas, 1986.

Doc. 25 FAMS, I Congresso dos Movimentos Populares da Serra, Relatório de Avaliação, 1986.

Doc. 26 FAMS, I Congresso dos Movimentos Populares da Serra, Relatório síntese, 1986.

Doc. 27 FAMS, I Congresso dos Movimentos Populares da Serra, Certificado, 1986.

Doc. 28 FAMS, Porque não devemos realizar eleições na Federação agora? 1986 (?)

Doc. 29 JORNAL TEMPO NOVO, Pancadaria e acusações marcam congresso da Federação em Laranjeiras, ano III, nº 17, jan. 1986.

Doc. 30 FAMS, II Congresso da Federação das Associações de Moradores da Serra, Ata da Assembleia Geral, 1988.

Doc. 31 FAMS, II Congresso da Federação das Associações de Moradores da Serra, Relatório dos Painéis, 1988.

Doc. 32 FAMS, Informativo, mar. 1988.

Doc. 33 JORNAL TEMPO NOVO, "Independência e Participação" vence eleição da Federação, mar. 1989.

Doc. 34 FAMS, III Congresso Popular da Federação das Associações de Moradores da Serra, Ata da Assembleia Geral, 1991.

Doc. 35 JORNAL A GAZETA, III Congresso Popular da Federação das Associações de Moradores da Serra, 08/07/1990.

Doc. 36 FAMS, IV Congresso da Federação das Associações de Moradores da Serra, Ata da Assembleia Geral, dez. 1992.

Doc. 37 FAMS, IV Congresso da Federação das Associações de Moradores da Serra, Atas e discussões dos grupos de trabalho, dez. 1992.

Doc. 38 JORNAL TEMPO NOVO, Congresso elege nova diretoria da Fams, 05/02/1993.

Doc. 39 FAMS, V Congresso da Fams, Ata da reunião da Comissão Eleitoral, 08/02/1995.

Doc. 40 FAMS, V Congresso da Fams, Relatório da reunião da Comissão Eleitoral, 15/02/1995.

Doc. 41 FAMS, Chapa "Os Independentes" no V Congresso da Fams, 1995 (?).

Doc. 42 FAMS, V ao IX Congresso da Fams, Livro de atas das assembleias gerais, 1995 a 2003.

Doc. 43 FAMS, IX Congresso Popular da Fams, Projeto, 2003.

Doc. 44 FAMS, X Congresso da Fams: Biênio 2005/2007, Ata de eleição da diretoria, 16/06/2005.

Ações pelo Transporte Coletivo

Doc. 45 FAMS, Ata de reunião, nov. 1981.

Doc. 46 FAMS, Abertura da Assembleia da Comissão de Transporte, jun. 1982.

Doc. 47 FAMS, Comissão de Transporte, Ata de reunião, mar. 1983.

Doc. 48 FAMS, Reunião do Grupo de Estudo do Decreto-Lei nº 084-N, mai. 1983.

Doc. 49 FAMS, Assembleia de transporte, jun. 1983.

Doc. 50 FAMS, Avaliação da FAMS do Sistema de Transporte Coletivo da Prefeitura Municipal de Serra: Gestão Motta, 1983.

Doc. 51 FAMS, O que será discutido no Detran? 1983 (?)

Doc. 52 FAMS, Ofícios ao Detran, jul. 1983.

Doc. 53 FAMS, Comissão de Transporte, Convite, jul./set. 1983.

Doc. 54 FAMS, Comissão de Transporte: Resumo dos Documentos do Detran, out. 1983.

Doc. 55 FAMS, Relatório das Atas de Reuniões do Transporte da Serra: 15 mar. a 11 out. 1983.

Doc. 56 FAMS, Comissão de Transporte: Esclarecimentos às associações, out. 1983.

Doc. 57 FAMS, Comissão de Transporte: Carta aberta à população, 1983 (?)

Doc. 58 FAMS, Cartaz, s/d.

Doc. 59 FAMS, A história do movimento, s/d.

Doc. 60 MOVIMENTO DE TRANSPORTE DA GRANDE VITÓRIA, convite, set. 1983.

Doc. 61 MOVIMENTO DE TRANSPORTE DA GRANDE VITÓRIA E FAMS: convite, out. 1983.

Doc. 62 MOVIMENTO DE TRANSPORTE DA GRANDE VITÓRIA, convite, out. 1983.

Doc. 63 MOVIMENTO DE TRANSPORTE DA GRANDE VITÓRIA, ofício ao Detran, nov. 1984.

Doc. 64 ASSEMBLEIA Municipal de Transportes de Vitória, convite, mai. 1989.

Doc. 65 ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DE MATA DA PRAIA: comunicado, out/1986.

Doc. 66 FAMS: ofício ao Governador eleito do Estado Max Freitas Mauro, 1987 (?).

Doc. 67 FAMS, Convite para Primeira Plenária do Transporte Coletivo da Serra, jan. 1993.

Doc. 68 RESUMO da Reunião da Câmara Setorial de Transporte Coletivo, mar. 1993.

Ações pela Saúde Pública

Doc. 69 FAMS, Abaixo-assinado pela construção do Hospital Dório Silva, 1978.

Doc. 70 FAMS, Seminário Popular de Saúde, 03, 04 e 05/09/1983.

Doc. 71 FAMS, Ofícios para órgãos públicos de saúde, 1986 a 1987.

Doc. 72 FAMS, Programa de Lutas pela Saúde, jun. 1986.

Doc. 73 FAMS, Hospital Dr. Dório Silva / Carta ao Governador do Estado, 1987.

Doc. 74 FAMS, Queremos o hospital de Laranjeiras funcionando, cartaz, s/d.

Doc. 75 FAMS, S.O.S. Dório Silva, s/d.

Doc. 76 FAMS, Ciclo de Debates "Saúde e Participação Popular", 02 a 04/04/1987.

Doc. 77 FAMS/CDDH/GRUPO DE MULHERES, Hospital Dório Silva, s/d

Doc. 78 FAMS, Relatório do Curso de Saúde: Comissão de Saúde, 1987.

Doc. 79 FAMS, Relatório Conclusivo do Seminário "Alternativas para o Problema do Menor", 21 e 22/03/1987.

Doc. 80 FAMS, Subsídios para a discussão do Sistema Integrado de Saúde da Serra / Seminário de Saúde, 20 e 21/05/1988.

Doc. 81 SESA/IESP/INAMPS/SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE / FAMS, Sistema Integrado de Saúde da Serra: cartilha, s/d.

Doc. 82 FAMS, Ofício às autoridades responsáveis pela saúde na Serra, 20/01/1989.

Doc. 83 FAMS, Manifesto pelo funcionamento do Centro de Saúde / Carta aberta, 1989.

Doc. 84 FAMS, 1º Tribunal Popular da Saúde, 1991.

Doc. 85 FAMS, Seminário de Saúde na Serra: folder, 21 e 22/05/1993.

Doc. 86 FAMS, Seminário de Saúde na Serra: Relatório, 1993.

Doc. 87 FAMS, A saúde está doente, s/d.

Doc. 88 FAMS, Não adoeça! A saúde da Serra está de férias, s/d.

Formação Política

Doc. 89 EQUIPE DE APOIO AOS MOVIMENTOS POPULARES DA SERRA/ CARAPINA, Associação de Moradores: Guia Prático, 1980.

Doc. 90 CURSO de Método para Trabalhos nos Bairros: Proposta inicial, s/d.

Doc. 91 CURSO de Método para Trabalhos nos Bairros, s/d.

Doc. 92 CEDAC, Centro de Ação Comunitária, Curso de Formação Política, 1982.

Doc. 93 FAMS, Curso de Método para Trabalhos nos Bairros: Ata de Realização, s/d.

Doc. 94 FAMS, Para registrar uma Associação de Moradores, 1987.

Doc. 95 FAMS, Curso de Formação de Lideranças de Movimentos Populares: pré-projeto, 1990.

Doc. 96 FAMS, Curso de Formação Política: Carta, 1991.

Doc. 97 FAMS, Curso de Formação Política das Lideranças Populares: Encontro de Avaliação, ago. 1991.

Doc. 98 FAMS, 6º Encontro do Curso de Formação Política das Lideranças Populares: Relatório, set. 1991.

Doc. 99 FAMS, 7º Encontro do Curso de Formação Política das Lideranças Populares: Relatório, out. 1991.

Doc. 100 FAMS, 8º Encontro do Curso de Formação Política das Lideranças Populares: Programação, nov. 1991.

Doc. 101 FAMS/CDDH/IDEA, Informativo Acorda Serra, Curso de Formação Política das Lideranças Populares, ano 0, n. 1, fev. 1992.

Doc. 102 FAMS/CDDH/IDEA, Curso de Formação Política das Lideranças Populares: Programação, nov. 1992.

Doc. 103 FAMS/CDDH/IDEA, Curso de Formação Política das Lideranças Populares: Convite, dez. 1992.

Doc. 104 FAMS/CDDH/IDEA, Curso de Formação Política das Lideranças Populares: Programação, dez. 1992.

Doc. 105 FAMS/CDDH/IDEA, Curso de Formação Política das Lideranças Populares: Relatório Anual, 1992.

Doc. 106 DISCURSO do Vereador Pedro Paulo de Souza Nunes: Líder de Bancada do PT/Serra, 1992.

Doc. 107 INFORMATIVO ACORDA SERRA: Órgão Informativo do Curso de Lideranças Populares (CDDH/FAMS/IDEA), Ano 0, nº 3, dez. 1992.

Doc. 108 FAMS/CDDH/IDEA, Curso de Formação Política das Lideranças Populares: Relatório, mar. 1993.

Doc. 109 FAMS/CDDH/IDEA, Curso de Formação Política das Lideranças Populares: Convite, mai. 1993.

Doc. 110 FAMS/CDDH/IDEA, Curso de Formação Política das Lideranças Populares: Convite, jun. 1993.

Doc. 111 FAMS/CDDH/IDEA, Curso de Formação Política das Lideranças Populares: Relatório, jun. 1993.

Doc. 112 FAMS/CDDH/IDEA, Curso de Formação Política das Lideranças Populares: Relatório, set. 1993.

Doc. 113 FAMS/CDDH/IDEA, Programa de Formação para o Movimento Popular, 1993.

Doc. 114 CECOPES, Programa de Formação para o Movimento Popular, 1993.

Doc. 115 MOVIMENTO EM DEFESA DA SERRA, Manifesto, 1993 (?).

Doc. 116 SEMINÁRIO de Lideranças do Movimento de Moradia: Relatório, mai. 1994.

Doc. 117 BOLETIM da Moradia: Informativo do Movimento Nacional de Luta pela Moradia, Ano I, nº 03, set. 1994.

Doc. 118 INFORMATIVO ACORDA SERRA: Órgão Informativo do Curso de Lideranças Populares (CDDH/FAMS/IDEA), Ano 6, nº 10, jun. 1998.

Doc. 119 UFES/FAMS/CDDH/IDEA, Protocolo de Intenções, 2000.

Doc. 120 PROJETO de Formação/Capacitação de Lideranças Comunitárias, 2005.

Outros

Doc. 121 PARTIDO DOS TRABALHADORES: Diretório Municipal da Serra. Encontro sobre Movimentos Populares. Alguns elementos de reflexão sobre a relação igreja e movimentos populares, 15/07/1984.

Doc. 122 JORNAL DA SERRA, Dinheiro da Serra não aparece em realizações, 1987.

Doc. 123 ANDRÉ CARLONI, Chapa 1 e Chapa 2, s/d.

Doc. 124 FAMS, Informativo, jun. 1987.

Doc. 125 SEM AUTOR, Pela Proteção ao Meio Ambiente e Pela Defesa do Direito à Moradia, 05/09/1989.

Doc. 126 ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DOS BAIRROS DE PALMEIRAS, ESMERALDA E TAQUARA I, Boletim Informativo, mar. 1989.

Doc. 127 FAMS, Dossiê da discussão do orçamento municipal realizado pela Fams, 1993.

Doc. 128 PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA, Assembleia Municipal do Orçamento (AMO): Lei nº 1.788, 25/08/1994.

Doc. 129 FAMS, Relatório de Planejamento, 1995.

Doc. 130 FAMS, Comissão de Ética, s/d.

Doc. 131 FAMS, Relatório de atividades, ago. a nov. 2003.

Doc. 132 PROTOCOLO de Intenções firmado entre Prefeitura Municipal da Serra e FAMS, 2003.

Doc. 133 FAMS, Relatório de Atividades da Gestão 2005/2007.

Doc. 134 FAMS, Dossiê Processo Vanusa Petri, 2007.

Doc. 135 FAMS, Jornal da FAMS, Ano IV, nº 22, mai. 2009.

Doc. 136 FAMS, Associações de Moradores da Serra filiadas à Fams: 2002, 2003 e 2010.

Doc. 137 FAMS, Representantes da Fams nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas: 2003, 2007 e 2010.

Doc. 138 FAMS, Diretoria Executiva, Secretaria Popular, Conselho Fiscal e Coordenador de Área: 1982 a 2012

Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH)

Nº Doc.	Descrição
	Estatuto Social do CDDH
Doc. 139	CDDH, Estatuto Social, 1988.
Doc. 140	CDDH, Estatuto Social, 1993.
Doc. 141	CDDH, Estatuto Social, 2000.
Doc. 142	CDDH, Estatuto Social, 2003.
Doc. 143	CDDH, Estatuto Social, 2010.
Doc. 144	CDDH, Certidão de Registro Civil das Pessoas Jurídicas, 24/03/1988.
	Livros de Atas de Reuniões do CDDH
Doc. 145	CDDH, Livro de atas de reuniões do período 09/02/1988 a 02/07/1989.
Doc. 146	CDDH, Livro de atas de reuniões do período 03/07/1989 a 21/06/1993.
Doc. 147	CDDH, Livro de atas de reuniões do período 22/7/1993 a 13/2/2000.
Doc. 148	CDDH, Livro de atas de reuniões do período 14/2/2000 a 21/11/2009.
	Ocupação e Moradia
Doc. 149	CDDH, Ocupações na Serra: dossiê 1980.
Doc. 150	CDDH, História da ocupação de Chácara Parreiral: 1982/1983.
Doc. 151	CDDH, História da ocupação de Planalto Serrano: dossiê 1987 a 1990.
Doc. 152	CDDH, Ocupação em Bairro de Fátima (Carapina): dossiê 1988.
Doc. 153	CDDH, Ocupações Blomaco: dossiê 1988.
Doc. 154	CDDH, Ocupações Fazenda São João: dossiê 1988.
Doc. 155	Pe. LUIGE, Ocupação: dossiê 1988.
Doc. 156	CDDH Petrópolis, A luta por moradia em Petrópolis, 1988.
Doc. 157	CDDH, Ocupações Marajá: dossiê 1989.
Doc. 158	GRUPO TERRA/Arquitetura e urbanismo da UFES, Assessoria técnica em habitação popular, s/d.
Doc. 159	CDDH, Relatório de ocupação de Jardim Carapina, mai.1987 a nov. 1989.
Doc. 160	CDDH, Ocupações Serra Dourada: dossiê 1989.
Doc. 161	CDDH, História da Comissão de Defesa da Moradia, s/d.

Doc. 162 CDDH, Comissão de Defesa da Moradia: atas de reuniões, 1989.

Doc. 163 CDDH, Ocupações Grande Vitória: dossiê, jun. 1990 a set. 1991.

Doc. 164 MUTUÁRIOS, Quitação da casa própria agita os trabalhadores, A Gazeta, 07/04/1991.

Doc. 165 ENCONTRO MUNICIPAL DE MORADIA, Ata do Encontro, jun. 1991.

Doc. 166 ARQUIDIOCESE DE VITÓRIA, Comissão do Direito à Moradia: dossiê 1981-1991.

Atlantic Veneer

Doc. 167 JORNAL SETE DIAS, Trabalho escravo na Atlantic Veneer, 08/08/1987.

Doc. 168 CDDH, Atlantic Veneer: greve geral 14 e 15/03/1989.

Doc. 169 CDDH, Acidentes de trabalho na Atlantic Veneer: dossiê 1989.

Doc. 170 CUT e CDDH, Ato Público "Violência, Não" Manifestação Popular Contra a Violência, 06/07/1989

Doc. 171 CDDH, Manifestação contra violência aos trabalhadores na Atlantic Veneer: relato, 06/07/1989.

Doc. 172 CDDH, Relatório sobre Violação dos Direitos Humanos, 19/12/1989.

Doc. 173 CDDH, Relatório de mais uma morte de trabalhador na Atlantic, ago. 1989.

Doc. 174 CDDH, Ocupação em área da Atlantic Venner: dossiê 1990/1991.

Doc. 175 CDDH, Relatório de atividades: resistência estudantil, 29/11/1990.

Doc. 176 CDDH / Comissão de Direito a Moradia, Ofício ao Prefeito e Vereadores da Serra, 21/11/1990.

Doc. 177 ATLANTIC VENEER do Brasil S.A, Esclarecimento, A Tribuna, 10/03/1991.

Violência Rural e Urbana

Doc. 178 CDDH, Reunião com o Secretário de Segurança: síntese, 03/05/1989.

Doc. 179 CONSELHO PASTORAL, Violência no nosso município: documento, jul. 1989.

Doc. 180 ARQUIDIOCESE DE VITÓRIA, A favor da vida, 06/08/1989.

Doc. 181 IGREJA promove hoje ato contra violência, 23/12/1990.

Doc. 182 FÓRUM em Defesa da Vida, Documento sobre a situação de violência no estado do Espírito Santo entregue a sua santidade o Papa João Paulo II, 19/10/1991.

Doc. 183 CDDH/FÓRUM Permanente contra a Violência e em Defesa da Vida: seminário 23/03/1992.

Doc. 184 MNDH/CDDH/FÓRUM das Entidades do Campo e da Cidade, Campanha Contra a Impunidade e a Violência: Relatório da Comissão Processante, 1994.

Doc. 185 ALOISIO KROHLING, Comissão Permanente de Defesa da Cidadania e dos Direitos Humanos na Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, Dossiê Gabriel Maire e Outros, mar. 1994.

Doc. 186 DOCUMENTO "Os marcados para Morrer", s/d.

Doc. 187 CDDH, Síntese de reunião extraordinária, fev. 1992.

Doc. 188 PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA, Plano Estratégico de Segurança da Serra (PESS), out. 2002.

Doc. 189 MOVIMENTO "Paz na Serra", jun. 2002.

Doc. 190 MOVIMENTO "Paz na Serra", Avaliação preliminar das ações da Prefeitura da Serra e entidades integrantes do Movimento "Paz na Serra": 2005/2006.

Formação Política

Doc. 191 CEDAC/Centro de Ação Comunitária, Curso de Formação Política, 1982.

Doc. 192 FASE/Auta Trindade, Curso de Formação Política: Semana de aprofundamento sobre movimento popular, 25/06/1984.

Doc. 193 CECOPES, Curso de Formação Política, 1988.

Doc. 194 CDDH, Curso de Formação Política: Relatório, mai. 1989.

Doc. 195 CDDH, Curso de Formação Política: Sociedade Brasileira em Transformação, mai/jul. 1989.

Doc. 196 CDDH, Curso de Formação Política: Planejamento,1989.

Doc. 197 FASE: Curso de Formação Política: Formação Popular de Liderança, 23/05/1989.

Doc. 198 CDDH, Projeto de ajuda financeira para manutenção do grupo de alfabetização de adultos, mai. 1990.

Doc. 199 CDDH, Projeto "Alfabetização de adultos", nov. 1990.

Doc. 200 CDDH, Projeto da Comissão de Educação, 1991.

Doc. 201 CDDH, Projeto de Ajuda Financeira para Estruturação da Sede Definitiva do CDDH e Formação de Lideranças (Sindical e Política), dez. 1991.

Doc. 202 CDDH, Projeto de Ajuda Financeira para Estruturação da Sede Definitiva do CDDH e Formação de Lideranças Popular e Sindical, mar. 1992.

Doc. 203 CDDH, Projeto de ajuda financeira para formação de lideranças e manutenção da infraestrutura, out. 1992.

Doc. 204 CDDH, Projeto de ajuda financeira para aquisição de equipamentos destinados à educação popular, nov. 1992.

Doc. 205 CDDH, Projeto de ajuda financeira para formação de lideranças e manutenção da infraestrutura do CDDH-Serra, jul. 1993.

Doc. 206 CDDH, Projeto de ajuda financeira para formação de Grupos de Mulheres, jul. 1993.

Doc. 207 CDDH, Projeto de ajuda financeira para formação de lideranças do CDDH-Serra, nov. 1993.

Doc. 208 CDDH, Projeto de ajuda financeira para formação de lideranças do CDDH-Serra, jul. 1994.

Doc. 209 ACORDA SERRA, Órgão Informativo do Curso de Formação Política de Lideranças Populares, out. 2001.

Doc. 210 FÓRUM de Reforma Urbana, s/d.

Doc. 211 MNMMR-ES, Ofício do MNMMR/ES ao CDDH com proposta para realização do "Curso de Capacitação de Conselheiros de Direitos", 01/08/1994.

Doc. 212 CDDH, Curso de Direitos Humanos para Conselheiros e Lideranças Comunitárias, 2009.

Boletim Informativo do CDDH da Serra

Doc. 213 CDDH, Boletim Informativo, Ano 1, Nº 4, dez. 1994.

Doc. 214 CDDH, Boletim Informativo, Ano 1, Nº 6, mar. 1995.

Doc. 215 CDDH, Boletim Informativo, Ano 2, Nº 19, jun. 1996.

Doc. 216 CDDH, Boletim Informativo, Ano 2, Nº 18, mai. 1996.

Doc. 217 CDDH, Boletim Informativo, Ano 2, Nº 15, fev. 1996.

Doc. 218 CDDH, Boletim Informativo, Ano 3, Nº 32, jun. 1997.

Doc. 219 CDDH , Boletim Informativo, Ano 3, Nº44, set. 1997.

Doc. 220 CDDH, Boletim Informativo, Ano 4, Nº 50, nov. 1997.

Doc. 221 CDDH, Boletim Informativo, Ano 5, Nº 53, ago. 1999.

Doc. 222 CDDH, Boletim Informativo, Ano 6, Nº 54, jun. 2000.

Doc. 223 CDDH, Boletim Informativo, Ano 7, Nº 59, mai/jun. 2001.

Doc. 224 CDDH, Boletim Informativo, Ano 7, Nº 60, jul/ago. 2001.

Doc. 225 CDDH, Boletim Informativo, Ano 8, Nº 63, mar/abr. 2002.

Doc. 226 CDDH, Boletim Informativo, Ano 16, Nº 68, dez. 2009 / jan. 2010.

Outros

Doc. 227 CDDH, Relatório das principais atividades: 1984-1988, s/d.

Doc. 228 MNDH, III Encontro Nacional de Direitos Humanos: Relatório Geral, Vitória, 1984.

Doc. 229 CDDH, Projeto de infraestrutura para secretaria do CDDH, 12/11/1987.

Doc. 230 CDDH, Relato Greve Geral Contra Plano Verão, 14 e 15/03/1989.

Doc. 231 CDDH, Estrutura organizacional: estudo ou aprofundamento sobre o tema "Direitos Humanos", 24/10/1989

Doc. 232 CDDH, 1º de Maio - Dia de Protesto, mai. 1989.

Doc. 233 CDDH, Cartilha da Festa de Inauguração da Sede Própria, 1992.

Doc. 234 CDDH, À Sociedade Civil "Casas de Educação", mar. 1994.

Doc. 235 ENCONTRO Regional de Direitos Humanos, Relatório Geral, abr. 1995.

Doc. 236 CDDH, Princípios e critérios para o projeto de solidariedade relativo aos bens da província, 1994.

Doc. 237 CDDH, "Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Serra/ES - CDDH/Serra-ES", Jornal da Fams, 2009, p. 10.

Doc. 238 JORNAL DA SERRA, "CDDH faz 25 anos na Serra", abr. 2009.

Doc. 239 CEDH, Cartilha 15 Anos em Revista (impresso), 2011.

Doc. 240 CEDH, Relatório Sobre Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes no Espírito Santo, 2011.

Doc. 241 MNDH/CDDH/PPDDH, Estudo e Relatório de Impactos em Direitos Humanos de Grandes Projetos (EIDH/RIDH): o caso do monocultivo de eucalipto em larga escala no norte do Espírito Santo, 2010.

Conselho Popular de Vitória (CPV)

Nº Doc.	Descrição
	Estatuto Social do CPV
Doc. 242	CPV, Estatuto Social, 15/02/1986.
Doc. 243	CPV, Estatuto Social, 25/03/1995.
Doc. 244	CPV, Estatuto Social, 13/12/1996.
Doc. 245	CPV, Estatuto Social, 28/11/1998.
Doc. 246	CPV, Estatuto Social, 13/11/2003.
Doc. 247	CPV, Estatuto Social (proposta de alteração), 2005.
	Livros de Atas de Reuniões do CPV
Doc. 248	CPV, Ata de fundação, 15/02/1986.
Doc. 249	CPV, Livro de atas de reuniões do período 15/02/1986 a 18/08/1990.
Doc. 250	CPV, Dossiê de ofícios, 1990 a 1992.
Doc. 251	CPV, Livro de atas de reuniões do período 06/02/1995 a 31/01/2002.
Doc. 252	CPV, Livro de atas de reuniões do período 14/03/2002 a 30/06/2005.
Doc. 253	CPV, Livro de atas de reuniões do período 11/07/2005 a 08/12/2009.
	Congressos do CPV e Eleição da Diretoria
Doc. 254	CPV, Ata de eleição do I Congresso, 24/05/1986.
Doc. 255	CPV, Ata de eleição do II Congresso, 11/08/1990.
Doc. 256	CPV, Ata de eleição do IV Congresso, 04/12/1994.
Doc. 257	CPV, Ata de eleição do V Congresso, 23/04/1997.
Doc. 258	CPV, Ata de eleição do VI Congresso, 27/02/1999.
Doc. 259	CPV, Ata de eleição do VII Congresso, 24/03/2001.
Doc. 260	CPV, Ata de eleição do VIII Congresso, 22/03/2003.
Doc. 261	CPV, Ata de eleição do IX Congresso, 19/03/2005.
Doc. 262	CPV, Ata de eleição do X Congresso, 12/04/2008.

Jornal do CPV "O Popular"

Doc. 263 CPV, Jornal "O Popular", Ano 01, nº 00, nov. 1997.

Doc. 264 CPV, Jornal "O Popular", Ano 02, nº 03, abr. 1998.

Doc. 265 CPV, Jornal "O Popular", Edição Especial, set. 1999.

Doc. 266 CPV, Jornal "O Popular", Ano 04, nº 13, jan. 2000.

Doc. 267 CPV, Jornal "O Popular", Ano 04, nº 14, jun. 2000.

Doc. 268 CPV, Jornal "O Popular", Ano 05, nº 15, mar. 2001.

Doc. 269 CPV, Jornal "O Popular", Ano 04, nº16, ago. 2001.

Doc. 270 CPV, Jornal "O Popular", Ano 04, nº 17, abr. 2002.

Doc. 271 CPV, Jornal "O Popular", Ano 04, nº 18, mai/jun. 2002.

Doc. 272 CPV, Jornal "O Popular", Ano 04, nº 19, set/out. 2002.

Doc. 273 CPV, Jornal "O Popular", Ano 5, nº 20, abr/jul. 2003.

Doc. 274 CPV, Cartilha "Organização Comunitária", mai. 2002.

Centro de Educação e Comunicação Popular D. João Batista (CECOPES)

Doc. 275 CECOPES, Ata da Assembleia Fundadora, 02/09/1984.

Doc. 276 CECOPES, O que é o CECOPES? s/d.

Doc. 277 CECOPES/CAMP, Federação: apenas de associação de moradores ou de movimentos populares? s/d.

Doc. 278 CECOPES, Relatório de Atividades Período 1985 / 1986.

Doc. 279 CECOPES, Relatório de Atividades Período 1987.

Doc. 280 CECOPES, Relatório de Atividades Período 1º Semestre 1988.

Doc. 281 CECOPES, Relatório de Atividades Período 2º Semestre 1988.

Doc. 282 CECOPES, Relatório de Atividades Período 1º Semestre 1989.

Doc. 283 CECOPES, Relatório de Atividades Período 2º Semestre 1989.

Doc. 284 CECOPES, Relatório de Atividades Período 1º Semestre 1990.

Doc. 285 CECOPES, Relatório de Atividades Período 2º Semestre 1990.

Doc. 286 CECOPES, Relatório de Atividades Período 1º Semestre 1991.

Doc. 287 CECOPES Centro de Educação e Comunicação Popular D. João Batista. Relatório de Atividades Período 2º Semestre 1991

Doc. 288 CECOPES, Relatório de Atividades Período 1º Semestre 1992.

Doc. 289 CECOPES, Relatório de Atividades Período 2º Semestre 1992.

Doc. 290 CECOPES, Relatório de Atividades Período 1º Semestre 1993.

Doc. 291 CECOPES, Relatório de Atividades Período 2º Semestre 1993.

Doc. 292 CECOPES, Relatório de Atividades Período 1º Semestre 1994.

Doc. 293 CECOPES, Relatório de Atividades Período 2º Semestre 1994.

Doc. 294 CECOPES, Relatório de Atividades Período 1º Semestre 1995.

Doc. 295 CECOPES , Boletim Nº 00, 1987.

Doc. 296 CECOPES, Boletim Nº 01, 1987.

Doc. 297 CECOPES, Boletim Nº 03, 1987.

Doc. 298 CECOPES, Boletim Nº 04, 1987.

Doc. 299 CECOPES, Boletim Nº 05, 1987.

Doc. 300 CECOPES, Boletim Nº Único, 1988.

Doc. 301 CECOPES, Boletim Nº 06, 1988.

Doc. 302 CECOPES, Boletim Nº 07, 1989.

Doc. 303 CECOPES, Boletim Nº 08, 1989.

Doc. 304 CECOPES, Boletim Nº 09, 1989.

Doc. 305 CECOPES, Boletim Nº 10, 1989.

Doc. 306 CECOPES, Boletim Nº 11, 1990.

Doc. 307 CECOPES, Boletim Nº 12, 1990.

Doc. 308 CECOPES, Boletim Nº 13, 1990.

Doc. 309 CECOPES, Boletim Nº 14, 1990.

Doc. 310 CECOPES, Programa de Formação, 1989.

Doc. 311 CECOPES, Programa de Formação para o Movimento Popular, 1993.

Doc. 312 CECOPES, Programa de Formação Básica de Lideranças Populares, 1997.

Doc. 313 CECOPES, Projeto de Formação, 1998.

Doc. 314 CECOPES, Planejamento da Equipe de Movimento Popular, 1988.

Doc. 315 CECOPES, Recuperando alguns aspectos da avaliação e planejamento 1989/1990.

Doc. 316 CECOPES, Programa de Trabalho, 1991.

Doc. 317 CECOPES, Relatório da Reunião de Movimento Popular, 1991.

Doc. 318 CECOPES, Programa de Estudo da Equipe, 1991.

Doc. 319 CECOPES, Planejamento, 1991.

Doc. 320 CECOPES, Relatório de Avaliação da Equipe 1991 e Planejamento 1992.

Doc. 321 CECOPES, Relatório de Avaliação da Equipe 1992 e Planejamento 1993.

Doc. 322 CECOPES, Desafios pedagógicos e metodológicos, 1988.

Doc. 323 CECOPES, Síntese da avaliação da equipe de movimento popular, 1988.

Doc. 324 CECOPES, Avaliação da equipe de movimento sindical, 1988.

Doc. 325 CECOPES, Avaliação, 1989.

Doc. 326 CECOPES, Preparando a assembleia, s/d.

Doc. 327 CECOPES. Balanço atividades, 1990.

Doc. 328 CECOPES, Novas possibilidades de ação, 1990.

Doc. 329 CECOPES, Papel e prática, 1991.

Doc. 330 CECOPES, Avaliação do nosso trabalho junto a SEF, 1991.

Doc. 331 CECOPES, Do acompanhamento que temos para o que queremos, s/d.

Doc. 332 CECOPES, Equipe de movimento popular, s/d.

Doc. 333 CECOPES, Educação e comunicação, s/d.

Doc. 334 CECOPES, Avanços e limites da participação popular na gestão da cidade, s/d.

Doc. 335 CECOPES, Encontro "Resgatando nossos sonhos", 1998.

Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo (FAMOPES)

Doc. 336 ENCONTRO dos Movimentos Populares da Grande Vitória, Carta convite, 1982

Doc. 337 ENCONTRO dos Movimentos Populares da Grande Vitória, Relatório, 1982.

Doc. 338 A VOZ DO POVO, Boletim Informativo dos Movimentos Populares, nº 21, jul. 1984.

Doc. 339 I ENCONTRO Estadual de Movimentos Populares, Manifesto, 1987.

Doc. 340 PRÓ-FAMOC Federação das Associações de Moradores de Cariacica, Boletim informativo, 1986.

Doc. 341 FAMS, Informativo, mar. 1988.

Doc. 342 FAMOPES, Primeira Assembleia do Conselho de Representantes da FAMOPES, dez. 1988.

Doc. 343 FAMOPES, Regimento Interno do II Congresso da Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo, mai. 1990.

Doc. 344 FAMOPES, Reforma Urbana: Introdução ao Debate Popular, dez. 1990.

Doc. 345 FAMOPES, Boletim Informativo, nº 3, ago. 1991.

Doc. 346 FAMOPES/CECOPES, Seminário Relação Movimento Popular e Governos Democráticos Municipais, 17 e 18 ago. 1991.

Doc. 347	FAMOPES/CECOPES, É tempo de eleições, jun. 1992.
Doc. 348	FAMOPES, Jornal da FAMOPES Edição Especial do III Congresso.
Doc. 349	FAMOPES, Utopia Boletim Informativo, mai/jun. 1994.

Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)

Doc. 350	FASE, Reforma Urbana para a Grande Vitória, s/d.
Doc. 351	FASE, Seminário "Lutas do Movimento Popular na Grande Vitória", 1992.
Doc. 352	FASE, Relatório de reunião de articulação, 1993.

Outros

Doc. 353	CPV, Diretorias (Executiva, Conselho Fiscal, Representantes Regionais, Diretores de Departamento): 1995 a 2011.
Doc. 354	CPV, Associações de Moradores e Centros Comunitários filiados: 2008, 2009 e 2010.
Doc. 355	CPV, Representantes do CPV nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas: 1989 a 2005.
Doc. 356	CPV, Representantes do CPV nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas: 2008 a 2010.
Doc. 357	CPV, Dossiê Orçamento Participativo: 1989 a 2010.

Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente (ACAPEMA)

Nº Doc.	Descrição

Estatuto Social da ACAPEMA

Doc. 358	ACAPEMA, Estatuto Social, 27/07/1979.
Doc. 359	ACAPEMA, Certidão de Cartório de Registro Civil: 08/05/1987, 03/08/1988 e 26/01/1989.
Doc. 360	ACAPEMA, Lei Nº 3.978 Utilidade Pública, 26/11/1987.

Livros de Atas de Reuniões da ACAPEMA

Doc. 361 ACAPEMA, Ata de fundação, 27/07/1979.

Doc. 362 ACAPEMA, Livro de atas de reuniões do período 27/07/1979 a 23/12/1986.

Doc. 363 ACAPEMA, Livro de atas de reuniões do período 30/12/1986 a 20/03/1989.

Doc. 364 ACAPEMA, Livro de assinaturas de reuniões do período 24/08/1986 a 31/07/1989.

Doc. 365 ACAPEMA, Livro de atas de reuniões do período de 1997 a 1998.

Doc. 366 ACAPEMA, Ata de reunião de 25/09/1999.

Doc. 367 ACAPEMA, Ata de reunião de 20/04/2003.

Doc. 368 ACAPEMA, Ata de reunião de 24/06/2003.

Doc. 369 ACAPEMA, Dossiê de atas de reuniões: rascunhos, s/d.

Eleição da Diretoria da ACAPEMA

Doc. 370 ACAPEMA, Ata de Eleição da Diretoria, 27/07/1979.

Doc. 371 ACAPEMA, Ata de Eleição da Diretoria, 16/12/1986 e 23/12/1986.

Doc. 372 ACAPEMA, Ata de Eleição da Diretoria, 09/01/1988.

Doc. 373 ACAPEMA, Ata de Eleição da Diretoria, 27/12/1988.

Doc. 374 ACAPEMA, Ata de Eleição da Diretoria para o anuênio 1997/1998.

Doc. 375 ACAPEMA, Ata de Eleição da Diretoria, 05/11/2000.

Dossiê de Ofícios e Cartas da ACAPEMA

Doc. 376 ACAPEMA, Dossiê de Ofícios e Cartas encaminhados no ano de 1987

Doc. 377 ACAPEMA, Dossiê de Ofícios e Cartas encaminhados no ano de 1989

Doc. 378 ACAPEMA, Dossiê de Ofícios encaminhados no período de 1997 a 1998

Doc. 379 ACAPEMA, Dossiê de Ofícios e Cartas encaminhadas no período de 1999 a 2000

Doc. 380 ACAPEMA, Dossiê de Ofícios e Cartas encaminhados no período de 2000 a 2003

Doc. 381 ACAPEMA, Dossiê de Ofícios e Cartas encaminhadas no período de 2003 a 2006

Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMDEMA), Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA), Conselho Regional de Meio Ambiente (CONREMA) e Conselho Estadual de Saúde (CES).

Doc. 382 COMDEMA, Dossiê de Atas de Reuniões: 21/08/1995, 04/03/1996, 06/05/1996, 03/06/1996, 21/12/1996, 04/11/1996, 02/09/1996, 14/10/1996, 16/12/1996 e 13/01/1997.

Doc. 383 COMDEMA, Ata de Reunião, 04/08/1997.

Doc. 384 COMDEMA, Ata de Reunião, 04/05/1998.

Doc. 385 COMDEMA, Dossiê de Atas de Reuniões, 06/12/1999 e 14/02/2000.

Doc. 386 COMDEMA, Dossiê de Atas de Reuniões, 2001.

Doc. 387 COMDEMA, Dossiê de Atas de Reuniões, 2002.

Doc. 388 COMDEMA, Dossiê de Atas de Reuniões, 2003.

Doc. 389 COMDEMA, Dossiê de Atas de Reuniões, 2004.

Doc. 390 CONSEMA, Dossiê de Atas de Reuniões, 2003 a 2004.

Doc. 391 CONSEMA, Respostas aos Questionamentos dos Conselheiros, s/d.

Doc. 392 CONREMA, Dossiê de Atas de Reuniões, 2001.

Doc. 393 CONREMA, Dossiê de Atas de Reuniões, 2002.

Doc. 394 CONREMA, Dossiê de Atas de Reuniões, 2003.

Doc. 395 CES, Ata de Reunião, 21/09/2000.

Doc. 396 CES, Ata de Reunião, 30/06/2003.

Articulação Estadual

Doc. 397 ACAPEMA, I Encontro Capixaba sobre Questões Ambientais, 1986.

Doc. 398 ACAPEMA/FAMOPES, Protesto público:Acapema e Famopes, 1988.

Doc. 399 ACAPEMA, Encontro Capixaba sobre Questões Ambientais, 24/08/1989.

Doc. 400 ACAPEMA, Encontro Estadual de Entidades Ambientalistas Autônomas (ENEEA), dez. 1994.

Doc. 401 FEACAPEMA, Projeto das Associações Capixabas de Proteção ao Meio Ambiente, s/d.

Doc. 402 FORUM DAS ONGS AMBIENTALISTAS, Regimento interno, 2001.

Ação Coletiva contra Poluição na Grande Vitória e Aracruz

Doc. 403 CST, Ata de Audiência Pública da Companhia Siderúrgica de Tubarão/CST, realizada em 19/06/96 em Carapina - Serra/ES.

Doc. 404 ACAPEMA, Carta de Comunicação de autoria de André Ruschi à Acapema e Procuradoria Geral da República – ES, 05/12/1996.

Doc. 405 ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ES, Relatório Parcial das Atividades da Equipe Técnica de Assessoramento da Comissão Parlamentar de Inquérito criada para apurar os transtornos e problemas causados à população da Grande Vitória e Aracruz pela Poluição Ambiental (Resolução n. 1.808/95).

Doc. 406 ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ES, Comissão Parlamentar de Inquérito criada para apurar os transtornos e problemas causados à população da Grande Vitória e Aracruz pela Poluição Ambiental (Roteiro 002/96): Depoente: Professor Ênnio Candotti: 02/05/1996.

Doc. 407 ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ES, Comissão Parlamentar de Inquérito criada para apurar os transtornos e problemas causados à população da Grande Vitória e Aracruz pela Poluição Ambiental (Roteiro 006/96): Depoente: Dr. Valdério Dettoni, Dr. José Carlos Perini, Dra. Ana Maria Casati: 25/06/1996.

Doc. 408 Documento intitulado Quem tem medo de condicionantes. Objeto do contraditório: A condicionante mais antiga; (da CST) Instalação de unidade de dessulfuração do gazes da coqueria, 1998 (?).

Doc. 409 FREDDY GUIMARÃES, A confecção do futuro, s/d.

Doc. 410 Dossiê da Ação Cível Pública (Proc. N. 93 000 4033 - 2/5. vara) aforada contra a Aracruz Celulose.

Doc. 411 Relatório de Qualidade do Ar Região da Grande Vitória, referentes ao mês de janeiro, fevereiro e março de 1999.

Doc. 412 Documento pertinente a posição das Organizações não governamentais, quanto ao tema da Audiência Pública convocada pela Assembleia Legislativa e ocorrida em 16/04/1999, para discussão do Decreto n. 4428 da Lavra do Executivo, editado em 22/23 de março de 1999 na Plenária.

Doc. 413 Documento de Notícia Denúncia, perante esta Douta Procuradoria Geral da República, D'Os Fatos e D'Os Pedidos de que a CST denunciou o furto descoberto pela empresa.

Ação Coletiva contra Siderúrgica Belgo Mineira, Petrobrás, Thothan e II Auto forno CST

Doc. 414 Dossiê da Ação Cível Pública, com pedido de liminar, em face da siderúrgica Belgo Mineira S/A e do Estado do Espírito Santo.

Doc. 415 Dossiê de Ofícios e Relatórios ratificando o pedido de investigação da ACAPEMA no caso Petrobras - Fazenda Alegre, em Barra Nova São Mateus.

Doc. 416 Dossiê sobre o empreendimento Thotham Industrial Ltda: Documentos relacionados à exploração extrativa de recursos minerais e orgânicos em área marítima no período de 2000 a 2002.

Doc. 417 Dossiê sobre o III Auto Forno da CST: Documentos relacionados aos efeitos na saúde da população no entorno do empreendimento; e efeitos na saúde do trabalhador na área do empreendimento, 2000 a 2004.

Bacia Hidrográfica do Rio Marinho

Doc. 418 Projeto Meu Ambiente "Região da Bacia Hidrográfica do Rio Marinho" - Municípios de Cariacica e Vila Velha Programa de Capacitação de Lideranças. Meio Ambiente - Aspectos Legais.

Outros

Doc. 419 ACAPEMA, Membros fundadores e membros participantes.

Doc. 420 ACAPEMA, Organizações ambientais participantes.

Doc. 421 ACAPEMA, Organizações ambientais articuladas.

Doc. 422 AVIDEPA, Associação VilaVelhense de Proteção ao Meio Ambiente.

FINO TRAÇO
EDITORA

FORMATO: E-book
TIPOLOGIAS: Minion Pro, Myriad Pro
PAPEL DA CAPA: Supremo 250g/m²
PAPEL DO MIOLO: Chambril Avena 90g/m²

PRODUTOR EDITORIAL: Edson A. Araújo Oliveira
CAPA & DIAGRAMAÇÃO: Peter de Andrade
FOTO DE CAPA: Google images
REVISÃO DE TEXTOS: Roberta K. Soromenho Nicolete
REVISÃO FINAL DE TEXTOS: Cláudia Rajão

Este livro se debruça sobre um problema novo e difícil de se abordar; problema dos mais instigantes no cenário pós-transição para aqueles interessados no papel da sociedade civil e dos movimentos sociais na democratização do Estado. Graças às escolhas analíticas construídas cuidadosamente ao longo do livro, averiguar os efeitos do protagonismo assumido pelos movimentos sociais nas instituições participativas sobre os padrões de ação coletiva a eles associados antes desse engajamento institucional é, agora, uma tarefa que pode prescindir da oposição mobilização *versus* institucionalização – inscrita explícita ou implicitamente nas teorias dos movimentos sociais. Assim, o trabalho de Carlos abre um caminho profícuo para a indagação empírica e oferece opções metodológicas à altura do desafio. Sobretudo, os resultados do movimento intelectual do livro são extremamente enriquecedores para a nossa compreensão dos movimentos sociais na pós-transição.

coleção Sociedade & Cultura

LEI RUBEM BRAGA VITÓRIA DA CULTURA

INSTITUTO UNIMED

Unimed Vitória

ISBN: 978-65-991558-8-8