

36º Encontro Anual da Anpocs
21 a 25 de outubro, Águas de Lindoia, SP

GT 04: Controles democráticos e legitimidade

**Movimentos sociais e instituições participativas:
efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva**

Euzeneia Carlos

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP)
Professora e Pesquisadora da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

euzeneiacarlos@gmail.com

Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva¹

No contexto brasileiro pós-Constituição de 1988, novas oportunidades políticas de participação societária se desenharam com a institucionalização de canais inovadores de mediação da relação sociedade-Estado. Arranjos participativos se multiplicaram no nível municipal, estadual e nacional, como os orçamentos participativos, os conselhos 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. 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, 2011, p. 13).

Neste estudo, o engajamento dos movimentos sociais na política institucional é identificada pela sua inserção nessas instituições participativas, contexto no qual as coletividades estabelecem novas formas de relação com o Estado na elaboração, monitoramento e gestão das políticas públicas. Essas diferentes formas institucionalizadas de participação de atores sociais em interação com atores estatais na decisão, regulação e implementação de políticas públicas são aqui 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 trabalho enfoque os efeitos das instituições participativas na sociedade civil, em particular, no padrão de ação coletiva de movimentos sociais que se inseriram nesses espaços.

¹ Este *paper* apresenta resultados da tese de doutoramento da autora, intitulada “Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos” (2012). Agradeço ao Fundo de Apoio à Ciência e Tecnologia (Facitec) do município de Vitória-ES, pelo financiamento da pesquisa de campo dos estudos de casos aqui analisados.

A preocupação central deste *paper* é analisar os efeitos desse engajamento institucional sobre movimentos sociais que emergiram no contexto de transição do regime autoritário e, posteriormente, ocuparam espaços de mediação institucional na relação com o Estado. Esses movimentos são aqui compreendidos como coletividades formadas por uma pluralidade de atores sociais, individuais e organizacionais ligados em modelos de interação, com base em identidades compartilhadas construídas mediante relações de conflito e cooperação (Diani, 1992 e 2003; Melucci, 1996).

Nesse contexto, quais efeitos o engajamento dos atores societários em instituições participativas produzem sobre os padrões de ação coletiva dos movimentos sociais? No mesmo sentido, quais mudanças os movimentos sociais, constituídos no bojo do processo de redemocratização do país, vivenciaram em decorrência de seu engajamento em arranjos participativos, no que tange as dimensões organizacional, relacional e discursiva da ação coletiva? A categoria de análise “padrões de ação coletiva” (PACs) corresponde a modalidades de ações que 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 heterogeneidade da sociedade civil (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006).

Este estudo busca estabelecer debate crítico com as teorias dos movimentos sociais que supõem uma separação entre estes e a política institucionalizada, e que analisam a ação coletiva a partir de estruturas dicotômicas: *contention*-institucionalização, *outsider-insider*, autonomia-cooptação. Tais teorias explicam as implicações da inserção de atores coletivos em instituições políticas a partir das teses da institucionalização do movimento social, concebido 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 do engajamento societário 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, 1996; Piven e Cloward, 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 PACs 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 PACs. 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 de 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 PACs dos movimentos sociais. Ao contrário, sustenta-se aqui que a relação entre os movimentos 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*²), na medida em que concebe sociedade e Estado como produto de um processo dinâmico e contingente de mútua constituição.

A análise das mudanças nos PACs considera quatro movimentos sociais localizados na região metropolitana do Espírito Santo, examinados através do método comparativo de estudo de casos (Peters, 1998; George e Bennett, 2004): Federação das Associações de Moradores da Serra (Fams), Conselho Popular de Vitória (CPV), Centro de Defesa de Direitos Humanos da

² Nas palavras de Peter Evans, 1995; cf. também Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya, 2004.

Serra (CDDH) e Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente (Acapema).³ A análise comparativa desses movimentos 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 no acervo das organizações dos movimentos, 2) entrevista em profundidade com atores-chave, e 3) *survey* de questionário semiestruturado aplicado a 100 militantes e ex-militantes, selecionados por meio de amostra não aleatória que considerou a posição de centralidade do ator no movimento. Na análise geral, os dados provenientes dos diferentes 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).

Este *paper* segue estruturado em três seções: a primeira, trata do nível de engajamento institucional dos movimentos sociais nas instituições participativas; a segunda, dos efeitos da inserção institucional nos PACs, em suas dimensões organizacional, relacional e discursiva e; finalmente, a terceira seção estabelece correlações entre as mudanças nos PACs e o engajamento na política institucional, bem como, levanta novas hipóteses explicativas das mudanças e continuidades na ação coletiva ao longo do tempo.

1. MOVIMENTOS SOCIAIS E ENGAJAMENTO INSTITUCIONAL

Autodenominada movimento popular, a Fams emergiu em 1980, no município da Serra, com a finalidade de organizar, coordenar e fortalecer o movimento de bairro e reivindicar melhorias sociais e urbanas ao poder público. Ela contou com ampla rede de relações sociais em sua formação política e organizacional, como Comunidades Eclesiais de

³ Ainda que o movimento social não seja restrito à sua organização formal e abarque uma multiplicidade de atores sociais, individuais e organizacionais, neste estudo, o foco empírico ou a unidade de análise é a organização do movimento, tendo em vista o escopo comparativo de quatro estudos de casos.

Base (CEBs), partidos políticos de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores (PT), sindicatos trabalhistas, comissões de direitos humanos, grupos de mulheres e de jovens, Equipe de Apoio aos Movimentos Populares e ONGs, como a Fase (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional) e o Cecopes (Centro de Educação e Comunicação Popular D. João Batista).⁴ Atualmente, a Fams possui uma estrutura federativa com 125 associações de moradores e suas principais realizações correspondem a setores das políticas sociais nas áreas de saúde, infraestrutura urbana, transporte coletivo, educação, moradia e meio ambiente, além da implementação de instituições participativas na gestão pública.

O CPV, como a Fams, se autoidentifica como movimento popular, foi fundado em assembleia geral de associações de moradores e entidades comunitárias em 1986, no município de Vitória, com a finalidade de organizar, coordenar e fortalecer o movimento de bairro e reivindicar melhorias sociais e urbanas ao poder público municipal. O CPV, formado inicialmente por 30 associações de moradores, possui hoje 124 entidades filiadas e suas principais realizações correspondem a setores das políticas sociais nas áreas de saúde, educação, transporte, infraestrutura urbana e meio ambiente, além da criação de instituições participativas na gestão pública local. O CPV contou com ampla rede de relações sociais em sua gênese organizacional e discursiva, sobretudo de partidos políticos de esquerda, como o PT, e de ONGs de apoio e assessoria, como o Cecopes e a Fase, dentre outros segmentos.

O CDDH surgiu em 1984, no município da Serra, como movimento de coordenação da ação de outros movimentos sociais e organizações civis, atuando na defesa dos direitos humanos universais e fomentando a criação de associações, sindicatos e outras formas de organização popular, em nível municipal e estadual. O CDDH foi inicialmente criado como comissão de direitos humanos da Igreja Católica e composto por integrantes das CEBs e militantes de movimentos locais, sobretudo sindicatos trabalhistas e associações de moradores. O CDDH promoveu diversas ações unificadas entre forças sociais e políticas, articulando com o Conselho Pastoral de Carapina (Copaca), a Fams, o PT, sindicatos, ONGs e outros movimentos de direitos humanos, tendo alcançado conquistas em políticas de direitos humanos voltadas à criança e adolescente, violência, saúde, educação, moradia e na criação de instituições participativas nos governos.

Finalmente, a Acapema compreende o primeiro movimento ambientalista criado no Espírito Santo, em 1979, mediante assembleia de militantes associados no município de

⁴ Para uma análise da atuação de instituições do Estado e de organizações societais na formação dos movimentos sociais, no final da década de 1970 e anos 1980, especialmente de setores da Igreja Católica, de partidos políticos de esquerda e de organizações não governamentais, ver Doimo (1995), Sader (1988) e Landim (1995).

Vitória, no intuito de congregiar pessoas e entidades em torno do “combate a todas as formas de depredação do meio ambiente capazes de afetar o equilíbrio ecológico”. A Acapema constitui uma organização de âmbito estadual e atuou na articulação do movimento ambientalista no estado, na promoção de campanhas mobilizatórias em prol da manutenção do equilíbrio ecológico e na oposição aos grandes projetos de expansão industrial e desenvolvimento econômico, no fomento à criação de unidades de conservação ambiental e na criação e cumprimento de legislação de caráter conservacionista. 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. A sua rede de relações nos anos 1980 foi caracterizada, sobretudo, pela interação com entidades civis e movimentos sociais e, em menor proporção, por instituições do sistema político, como partidos políticos e órgãos do governo, e por instituições religiosas.

No contexto pós-transição, as novas oportunidades de participação na elaboração das políticas e no controle da ação governamental que emergiram da criação das instituições participativas, inauguraram um cenário de engajamento desses 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 segue por quatro mandatos consecutivos (1997 a 2012). No município de Vitória, por sua vez, esses arranjos participativos foram introduzidas pelo governo do PT (1989-1992), continuadas por três governos do PSDB (1993 a 2004) e, mais recentemente, por duas gestões do PT (2005 a 2012).

Diferente das teorias dos movimentos sociais que compreendem a inserção institucional dos movimentos de modo homogêneo, este estudo 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. A mensuração do nível de engajamento institucional dos movimentos sociais em arranjos participativos de políticas públicas compreende critérios de densidade, diversidade, durabilidade e de deliberação dos múltiplos formatos das instituições participativas.⁵ 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

⁵ 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.

convênios governamentais. O critério *diversidade* corresponde à pluralidade ou variedade das áreas de políticas públicas e de formatos de 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 societal em instituições participativas – densidade, diversidade, durabilidade e deliberação – remetem não somente à habilidade e predisposição do movimento a arquitetar seu “encaixe institucional”, mas igualmente 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 estudo a explicação das razões do engajamento institucional, mas sim os seus efeitos, sigo examinando comparativamente os movimentos sociais em cada uma dessas dimensões da inserção institucional.

A análise comparada dos movimentos sociais aponta a existência de dois subgrupos: o primeiro formado pela Fams, CPV e CDDH 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. A Fams possui representação em 16 conselhos municipais de políticas públicas; o CPV possui representação em 24 conselhos municipais de políticas; e o CDDH ocupa assentos de representação da sociedade civil em oito conselhos de políticas públicas na Serra, além de guardar assento em dois conselhos de políticas em nível estadual. 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 um conselho de políticas em nível municipal e em três conselhos no âmbito estadual.

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, CPV e CDDH) apresenta alta diversidade e, o segundo (Acapema), uma baixa diversidade. 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). O CPV 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). 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, segurança alimentar, direitos humanos e gestão de segurança pública). 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.

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 societal. 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, CPV e CDDH), 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. Por sua vez, na Acapema, a atuação institucional é circunscrita aos conselhos de políticas públicas e conferências setoriais, caracterizando, comparativamente, um movimento de baixa diversidade dos arranjos institucionalizados de participação.

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. A aplicação do critério de durabilidade mantém a classificação dos movimentos focada em dois subgrupos, de um lado, Fams, CPV e CDDH 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. A durabilidade descontínua do engajamento da Acapema nas instituições participativas, ainda que guarde relação com os

projetos políticos governamentais, é justificada pelos atores pela baixa efetividade dessas instâncias na concretização de seus objetivos.

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. Na Fams, no CPV e no CDDH 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 são procedentes, dado dois fatores principais, o descumprimento do governo de muitas deliberações dos representantes sociais e a fragilidade decisória do movimento nessas esferas públicas.

O nível de engajamento institucional dos movimentos sociais – nos critérios densidade, diversidade, durabilidade e deliberação – é sintetizado na Tabela 1.

Tabela 1 - 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
CPV	Alta	Alta	Contínua	Regular	Alta intensidade
CDDH	Alta	Alta	Contínua	Regular	Alta intensidade
Acapema	Baixa	Baixa	Descontínua	Baixa	Baixa intensidade

Em suma, os movimentos sociais se diferenciam conforme o nível de engajamento institucional. Comparativamente, a Fams, o CPV e o CDDH caracterizam um engajamento institucional de alta intensidade, na medida em que as instituições participativas em que atuam retratam densidade e diversidade alta, 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 baixa, de durabilidade descontínua e de deliberação baixa.

Grosso modo, os movimentos sociais com alta intensidade de engajamento institucional são mais predispostos a mudanças em seu padrão 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. Resumidamente, as mudanças (e continuidades) nos PACs dos

movimentos sociais, no contexto pós-transição, apresentam correlação com a intensidade do seu engajamento nas instituições governamentais, conforme veremos, ainda que essa correlação coincida apenas parcialmente com as previsões presentes na literatura e não explique parte relevante das variações achadas.

2. EFEITOS NOS PADRÕES DE AÇÃO COLETIVA

2.1 Efeitos organizacionais nos PACs 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 maioria dos teóricos 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. *Grosso modo*, o contexto de inserção nas agências governamentais e nas instituições políticas produziria efeitos de complexificação organizacional nos PACs, os quais incidem sobre a sua estrutura funcional, os seus objetivos e demandas, as suas estratégias de ação e sobre a sua dinâmica de mobilização interna.

2.1.1 Efeitos na estrutura funcional

Nas teorias dos movimentos sociais o engajamento de atores societários nas instituições do Estado produz mudanças na sua estrutura funcional. Contudo, a análise dos movimentos sociais, neste trabalho, aponta a ocorrência tanto de mudanças quanto de continuidades, comparativamente ao seu contexto de fundação.

Os padrões de mudança na estrutura funcional são verificados na Fams, CPV e CDDH. No contexto de fundação, esses movimentos apresentaram estrutura organizacional formalizada e descentralizada; as suas reuniões ocorreram com periodicidade pré-definida e com registro em livro de atas; o 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, os quais assinalam mudanças nos seus PACs ao longo do tempo.

O efeito de *especialização funcional* compreende a criação de novos órgãos na estrutura organizacional, a melhor precisão na atribuição dos mesmos e a sua adequação à atuação nas instituições participativas de políticas públicas, no acompanhamento das atividades dos conselheiros de políticas e dos delegados do OP, assim como no gerenciamento de programas e convênios governamentais. No contexto de inserção institucional, a especialização das funções desses movimentos visa ajustar a sua estrutura funcional às suas múltiplas possibilidades de participação e representação na elaboração e implementação de políticas públicas, ampliando a 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. 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. A 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. A mudança 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.

Comparativamente àqueles que apresentam mudanças em sua estrutura funcional, a Acapema se caracteriza por continuidades ao longo do tempo, não tendo desenvolvido processos de complexificação de sua estrutura organizacional. Nesse movimento ambientalista, a dinâmica organizacional permanece pouco formalizada e organizada internamente, com reuniões sem periodicidade pré-definida, com registro em atas inconstante e funcionamento instável. Esse movimento não sofreu o efeito de especialização funcional, nem de profissionalização e as suas fontes de financiamento são incertas e restritas à contribuição dos associados.

O padrão de mudanças na estrutura funcional dos 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 a sua influência na agenda política. A essas distintas competências e capacidades de novos atores da sociedade civil para influenciar as políticas públicas, os autores nomeiam “diferenciação funcional”, enquanto uma estratégia de fortalecimento

2.1.2 Efeitos nos objetivos

As teorias dos movimentos sociais comumente associam o engajamento dos atores societários nas agências e instituições do Estado a mudanças no seu objetivo fundacional. Não obstante, a análise comparada dos movimentos sociais aqui estudados aponta um padrão de mudanças e continuidades em três casos (Fams, CPV e CDDH) e de continuidade em pelo menos um deles (Acapema).

No contexto de inserção institucional, a mudança nos objetivos da Fams, do CPV e do CDDH é caracterizada pela incorporação de novas finalidades ao objetivo fundacional. De modo geral, os objetivos acrescidos dizem respeito à elaboração e gestão de políticas públicas em áreas sociais e de direitos humanos; à implementação de programas e projetos governamentais de políticas; e ao estabelecimento de convênios, colaborações e parcerias com órgãos públicos, setores privados ou da sociedade civil.

O padrão de mudanças e continuidades nos objetivos dos movimentos, predominante na maioria dos casos institucionalmente inseridos, não é passível de generalização para o caso da Acapema. Esse movimento ambientalista apresenta continuidade em seu objetivo ao longo do tempo, não tendo acrescido novas finalidades ao seu intuito fundacional, qual seja, o de congregar pessoas e entidades em prol do combate contra as formas de depredação do meio ambiente capazes de afetar o equilíbrio ecológico.

As demandas ou áreas de trabalho dos movimentos igualmente apresentam mudanças e continuidades, comparativamente ao contexto de fundação. Os movimentos sociais em foco apresentam regularidade quanto aos efeitos nas demandas no contexto pós-transição. Na Fams, CPV, CDDH e Acapema 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; e, da Acapema, os impactos dos grandes projetos industriais e a proteção de áreas de conservação ambiental.

Nesses movimentos, a mudança mais expressiva em sua área de atuação no contexto democrático é a demanda por participação popular na gestão pública. Nesse contexto, 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 elaboração de políticas públicas e nas agências governamentais. Nesses movimentos sociais, engajados na política institucional, as suas demandas históricas e fundamentais se diversificaram, com a absorção das mudanças em sua área de atuação.

No contexto de engajamento na política institucional, a mudança no objetivo do movimento constitui efeito esperado na literatura especializada. No entanto, esses estudiosos desconsideram que a mudança nos objetivos pode significar o acréscimo de novas finalidades associadas ao objetivo fundacional. Conforme demonstra os casos da Fams-CPV-CDDH, essa mudança no objetivo do movimento pode não suprimir ou anular aquele estabelecido no momento da sua fundação, podendo o mesmo ser mantido ou combinado aos novos objetivos do contexto democrático. 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 solução dos seus problemas e o de lutar por melhores condições de vida, bem como, no caso do CDDH, o de defender a vida e a dignidade humanas permaneceram objetivos inalterados ao longo das suas trajetórias, ainda que acrescidos de novas finalidades de associação. Os novos propósitos acrescidos aos objetivos de fundação expressam novos interesses dos atores no contexto democrático, que ampliam e diversificam a sua atuação na defesa de políticas sociais e de direitos humanos.

2.1.3 Efeitos nas estratégias de ação

Na literatura especializada, movimentos sociais são comumente concebidos como protesto público e o uso de estratégia de ação institucionalizada é compreendido por esses teóricos como decorrentes da integração do movimento à política institucional. Essa abordagem supõe uma separação entre movimentos e política institucional e analisa a ação coletiva a partir de estruturas cíclicas e dicotômicas: *outsider-insider*, *contention-institucionalização*. Tal enfoque desconsidera a interpenetração entre os movimentos e as instituições e ignora que os primeiros possam constituir relações e formar alianças com

partidos políticos, grupos religiosos e agências do Estado e, ao mesmo tempo, combinar uma multiplicidade de formas de ação em sua trajetória.

A análise da trajetória dos movimentos sociais em foco demonstrou que, no encaminhamento dos seus objetivos e demandas ao poder público, as coletividades combinam uma pluralidade de estratégias de ação, seja atividades formais de exposição das reivindicações (ofícios a órgãos públicos, audiências com autoridades, ação judicial), seja repertórios contenciosos e disruptivos (manifestação pública, passeata, ocupação de área pública ou abaixo-assinado, manifesto, carta aberta ou ato público e vigília), ou ainda, a formação de alianças com partidos políticos, políticos e ex-lideranças (ou militantes) do movimento nas agências estatais. Em maior ou menor medida, a diversidade de estratégias de ação foi combinada ao longo do tempo pela Fams, CPV, CDDH e Acapema, percorrendo conjunturas de transição do regime autoritário e de restabelecimento das instituições democráticas. *Grosso modo*, a combinação entre formas diversas de ação é contingente e dinamizada pela relação sociedade-Estado de cada contexto histórico.

Evidências de movimentos sociais que combinam, no contexto democrático brasileiro, estratégias formalizadas e disruptivas de ação para encaminhar demandas ao poder público também foram encontradas por Tatagiba (2009) e Feltran (2010). De acordo com Abers, Serafim e Tatagiba (2011) essa 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).

O reconhecimento da multiplicidade de estratégias de ação e de interação do movimento com o Estado, no contexto democrático, constitui relevante contribuição à literatura especializada. Isto é, indica que o movimento engajado em instituições participativas combina essa a uma diversidade de outras estratégias ou repertórios de atuação, na finalidade de expressar as suas reivindicações e propostas ao poder público e influir na agenda política. Em complemento, este trabalho se propôs a identificar a regularidade e padrão na ação coletiva dos movimentos sociais, no contexto de inserção na política institucional, dado que cada momento histórico enseja uma forma predominante de ação.

Na década de 1980, no conjunto das múltiplas modalidades de ação dos movimentos analisados, a ação direta ou disruptiva constituiu a estratégia predominante dessas

coletividades, alcançando êxito em diversas circunstâncias desse período. Essa estratégia foi percebida como mecanismo eficiente de visibilidade e de pressão frente ao não reconhecimento do poder público da legitimidade do movimento como representante dos interesses dos grupos organizados da sociedade civil.

Esse PAC dos movimentos apresentou mudanças nas estratégias no contexto de inserção institucional, comparativamente ao cenário da sua fundação, isto é, o seu repertório de ação sofreu efeitos no contexto pós 1990, contexto esse de redemocratização do país, de acesso às instituições políticas e de criação de arranjos participativos nas agências do Estado. No cenário pós-transição, os movimentos permaneceram combinando em seu repertório de ação, atividades formais, atividades disruptivas e alianças políticas, no entanto, ocorreram significativas mudanças quanto à centralidade de cada uma delas no contexto democrático. Ou seja, as estratégias formais de encaminhamento das deliberações ao poder público tornaram-se predominantes em todos os movimentos examinados, em detrimento da redução das atividades disruptivas ou de protesto público. Esse novo padrão aponta transformações nas estratégias de ação em direção a preponderância do uso de repertórios rotinizados e previsíveis, os quais contrastam com o ciclo de mobilização pretérito e caracterizam o processo de formalização das suas modalidades de ação. O padrão de *formalização das estratégias de ação* é caracterizado, ainda, pelo significativo aumento de alianças e apoios da elite política, dos partidos políticos e de ex-militantes (ou militantes) em cargos comissionados no governo, a qual passa a ocupar a posição de segunda estratégia mais importante, particularmente nos movimentos com alta intensidade de engajamento institucional.

Em suma, o contexto democrático de engajamento nas instituições participativas produziu efeitos sobre os PACs no sentido da predominância de medidas formais, rotinizadas e previsíveis, assim como da formação de alianças com a elite política, em prejuízo do protesto público. A formalização das estratégias dos movimentos sociais, e suas modalidades institucionalizadas de ação, é um efeito do contexto de inserção institucional esperado ou previsto pela teoria especializada. De acordo com esses teóricos, a mudança no repertório de confronto, privilegiando-se modalidades institucionalizadas de ação, é compreendida como decorrente da integração do movimento à estrutura do Estado.

2.1.4 Efeitos na mobilização interna

As teorias dos movimentos sociais frequentemente associam a inserção na política institucional com desmobilização e desradicalização. Esses estudos interpretam a

incorporação de ações dos movimentos nos contextos institucionais como rotinizada, despolitizada e centralizada e pressupõem uma oposição entre movimentos sociais e instituições políticas que é inoperante para a compreensão da ação de atores coletivos no contexto de engajamento institucional.

A análise da mudança organizacional nos movimentos em foco 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, e a sua percepção de participação no planejamento e na execução das atividades comuns e na tomada de decisões coletivas decresceu. Por outro lado, relevante incremento no associativismo civil e na pluralização das esferas de mobilização foi verificado.

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, comitês 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 dos arranjos institucionais inovadores possibilitaram a pluralização, diversidade e densidade das arenas de mobilização desses movimentos.

A conjugação de múltiplas funções nessas esferas de mobilização e de participação societal guarda relação com a sobrecarga dos militantes e a redução da frequência dos encontros e atividades no interior da organização do movimento, em privilégio do tempo dedicado às instituições participativas. É *mister* ressaltar que os efeitos na mobilização (em particular, a redução das atividades internas da organização) constituem mudança esperada na literatura, na medida em que essa associa a inserção do movimento na política institucional com desmobilização e centralização. Todavia, esses estudos negligenciam as possibilidades de diversificação da vida associativa no contexto de institucionalização dos canais de mediação da relação sociedade-Estado e tomam como inesperadas as inovações nas modalidades de mobilização dos movimentos.

Nas teorias dos movimentos sociais, o engajamento de movimentos na estrutura do Estado é associada à desmobilização, desradicalização e centralização da ação coletiva (Piven e Cloward, 1979; McCarthy e Zald, 1973; Kriese, 1995; Tarrow, 1989. Tais analistas de movimentos sociais seguem o “modelo de oligarquização das organizações de massas”, de

Robert Michels (1962), segundo o qual toda e qualquer organização abriga em si a tendência inexorável para a oligarquia e centralização burocrática.

No entanto, o modelo organizacional de Michels compreende organizações grandes, centralizadas e burocráticas e não explica a dinâmica de mudança organizacional de grupos de base, nem de modelos organizacionais diversificados (Tarrow, 1997). A maioria dos teóricos considera um único modelo de organização e ignora a variedade de padrões organizacionais dos movimentos sociais. A heterogeneidade dos movimentos contempla tanto modelos mais centralizados, burocratizados e profissionais, quanto padrões descentralizados e de bases, organizações internamente democráticas e de dinâmicas inovadoras. A variedade nos padrões organizacionais depende do movimento social, do contexto político e, ainda, do arranjo institucional em que se inserem.

As mudanças organizacionais nos movimentos sociais analisados não os assemelham a organizações tradicionais, com estruturas burocráticas, liderança centralizada e desmobilizada – contrariando a inexorabilidade da “lei de ferro da oligarquia” –, na medida em que combinam um padrão de organização complexo e formalizado com uma dinâmica de mobilização e participação. Nesses movimentos, apesar da redução da frequência dos encontros e atividades internas, a mobilização fora relativamente mantida pela atuação dos militantes na tomada de decisões e na realização de funções na organização, e pela sua participação em uma multiplicidade de arranjos institucionalizados de elaboração 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 do que à formalização organizacional.

É preciso considerar que a correlação usual entre complexificação organizacional e desmobilização se baseia em uma noção estreita de mobilização, limitada à compreensão das formas de ação dos movimentos no contexto de inserção institucional. Os teóricos comumente concebem a mobilização coletiva como protesto público ou ação direta disruptiva, ignorando as novas modalidades de ação e práticas coletivas do contexto democrático. Desse modo e considerando a diversidade dos repertórios de ação coletiva, é possível afirmar que os movimentos sociais declinaram suas atividades de protesto nas duas últimas décadas, mas não se desmobilizaram, dado a emergência de novas formas de participação que mantêm a atividade do movimento. A criação de instituições participativas tem incentivado a emergência de novas associações civis e o revigoreamento da vida associativa (Baiocchi, 2005; Avritzer, 2002), diversificando as arenas de atuação e a densidade das atividades dos movimentos.

Considerando a expansão do associativismo civil e a pluralização das esferas de participação, o que explicaria essa mobilização societal no contexto de inserção na política institucional? Esse aparente paradoxo pode ser hipoteticamente explicado pela especificidade das instituições participativas nas quais se inserem tais movimentos. Os arranjos participativos se diferem das instituições tradicionais por inovarem no formato das instituições, combinando mecanismos de participação direta e representativa no processo decisório de elaboração e implementação das políticas públicas. De acordo com essa hipótese, 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 aumentando a sua propensão à participação no contexto democrático de inserção institucional. Diversos estudos acerca das instituições participativas, no país e alhures, enfatizam a relevância do seu desenho inovador para a expansão do associativismo e da participação societal. Do mesmo modo, o estudo de Katzenstein (1996) do ativismo feminista na política institucional ressalta que diferentes habitat institucionais geram variações nas formas de ação coletiva e, nesse sentido, que o ativismo configura diferentes padrões organizacionais em diferentes instituições e que a sua trajetória varia dependendo do arranjo institucional em que se insere.

2.2 Efeitos relacionais nos PACs dos movimentos 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, 2003, 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 estudo, a dimensão relacional do PAC se restringe a rede de relações interorganizacionais dos movimentos sociais. A análise comparada evidencia que, em diferentes contextos político-institucionais, a rede de relações sociais dos movimentos em foco é composta por múltiplas organizações tanto institucionais quanto societárias. O padrão de vínculos sociais desses movimentos contempla relações com instituições governamentais, partidárias e religiosas, de um lado, e ligações com sindicatos trabalhistas, movimentos

sociais e entidades da sociedade civil, de outro. Em grande medida, a articulação entre instituições e entidades societárias 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.

A rede de relações sociais dos movimentos se caracteriza pelo múltiplo pertencimento a diferentes segmentos institucionais e da sociedade civil, 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 da mudança no repertório de vínculos dos movimentos sociais, ao longo do tempo, aponta significativos deslocamentos na intensidade das conexões dessas coletividades. O contexto de engajamento institucional, de atuação nos arranjos participativos e nos programas governamentais, introduziu efeitos na densidade de laços sociais nos diferentes segmentos que compõem a rede de relações do movimento.

Comparativamente, a transformação mais significativa foi a intensificação das relações com órgãos governamentais, que configurou um novo padrão de vínculos entre movimentos e governos, especialmente na Fams, no CPV e no CDDH. O repertório de relações desses movimentos institucionalmente inseridos, 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 de modo decisivo 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. 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. A análise da densidade nessas relações enfatiza regularidade no subgrupo CPV-Fams-CDDH, caracterizada por alta proporção de vínculos com órgãos governamentais e partidos políticos, comparativamente a baixa proporção de relações com ambos os segmentos na Acapema.

O repertório de vínculos com movimentos sociais ou entidades da sociedade civil, ao mesmo tempo, 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 contribuiu para a ação articulada dos atores e, por conseguinte, amplia suas possibilidades de influência na agenda política, ainda que a existência desses vínculos não determine a capacidade do movimento de coordenação da ação coletiva.

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, permaneceram relativamente estáveis ao longo do tempo e apresentaram leve acréscimo.

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 a 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 pluralização da rede de relações do CDDH, em que pese a expressiva inclusão de segmentos tanto institucionais quanto societários, 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, maior a habilidade dos atores para influenciar politicamente a agenda pública.

2.3. Efeitos discursivos nos PACs dos movimentos sociais

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 estudo, a análise dos efeitos nos PACs dos movimentos sociais, no contexto de inserção institucional, 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. Esse padrão de interação cooperativo contrasta com aquela concepção pretérita do período de transição do regime autoritário e de redemocratização da década de 1980, a saber, de antagonismo, de oposição e de enfrentamento dos poderes instituídos. Nesse contexto de emergência dos movimentos, o padrão de interação com o Estado foi descrito mediante categorias de conflito e contestação, marginalização e não reconhecimento, repressão e embate, em geral, motivados pela linguagem de movimento autônomo e independente das instituições políticas e do Estado.

O engajamento institucional desses movimentos sociais em arranjos participativos e agências governamentais 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 significaria cooperação? Mais precisamente, o que caracterizaria um padrão de interação cooperativo?

São relevantes as contribuições de Giugni e Passy (1998) à noção de relação cooperativa entre atores coletivos e a esfera estatal. De acordo com os autores, 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, *ibid.*, p. 84). A cooperação se distingue do protesto e da oposição, na medida em que a primeira se caracteriza pela concordância quanto aos fins da ação e, a segunda representa desacordo com as 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. Essa cooperação se distingue por 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 dada política pública. Duas 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 sociais e os estatais; ii) a cooperação com o Estado na elaboração, implementação e execução de políticas públicas não é extensiva ao nível do consenso quanto às políticas governamentais.

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 programas do governo. Para essas coletividades, a relação de cooperação e colaboração com o Estado favorece o resultado de suas ações, na medida em que atores societários obtêm acesso aos órgãos públicos e a espaços institucionais e alcançam o reconhecimento da sua legitimidade pelo governo. 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 participação nas instituições participativas, à discussão, fiscalização e 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, esse padrão de relação cooperativo expõe os movimentos a riscos diversos à sua capacidade de comportamento crítico e autônomo, conforme reconhecem os militantes: risco de dependência e submissão, de atrelamento e cooptação; de perda da autonomia, 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 risco de perda da capacidade de discussão e proposição. No contexto de engajamento na política institucional, de um lado, o estabelecimento de interações cooperativas na relação sociedade-Estado favorece o acesso ao ambiente institucional, aos agentes governamentais e a influência na agenda política; de outro, o excesso de colaboração e de vínculos institucionais com o Estado pode reduzir o potencial de pressão e influência do movimento e favorecer a perda de autonomia e a dependência dos atores sociais.

A consciência dos ativistas de que as relações de proximidade e cooperação com o Estado trazem consigo riscos de dependência e perda de autonomia, entretanto, não significa necessariamente que esses riscos se realizem, ou que modelos cooperativos na relação sociedade-Estado 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 o fazem as combinações dicotômicas que assimilam a cooperação à cooptação e a 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. A fragilidade do sentimento de autonomia nas interações de cooperação com o Estado, nesses dois movimentos, são autoidentificadas por categorias de dependência, submissão e atrelamento. Nesses termos, ambos os movimentos configuram um *padrão de interação cooperativo e dependente*. É necessário assinalar que dependência é aqui entendida como a frágil capacidade de sustentar posições de modo independente dos interesses dos atores estatais e da agenda política governamental e não se confunde com cooptação, isto é, com a mudança de objetivos dos militantes.

No CDDH, diferentemente, os atores identificam a autonomia na relação de cooperação com o Estado e, unanimemente, não correlacionam categorias de dependência e submissão para qualificar essa relação com a esfera governamental. Nesse caso, configura-se um *padrão de interação cooperativo e autônomo*. Essa análise comparativa comprova que não há contradição *a priori* entre cooperação e autonomia e que ambos podem ser combinados num mesmo padrão de ação coletiva, afinal, “institucionalização e independência pode parecer antitético, mas pode ser complementar” (Doowon, 2006, p. 185). Nessa relação entre movimentos sociais e instituições políticas, a autonomia é entendida nos termos de Tatagiba (2010, p. 68), qual seja, 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”.

O padrão de interação cooperativo e autônomo do CDDH é mais propenso à contestação, embate e denúncia de políticas governamentais em situações de não reconhecimento ou não implementação de demandas defendidas pelo movimento, comparativamente ao padrão de interação da Fams e do CPV. No movimento dos direitos humanos, 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 corrupção no aparato estatal e o sistema prisional capixaba, nas décadas de 1990 e 2000, ao passo que a Fams e o CPV reduziram significativamente a contestação e o conflito, nesse período. 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 de governos. Na trajetória do movimento dos direitos humanos, essas 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; ou, nos termos de Goldstone (2003), uma combinação entre política institucionalizada e não institucionalizada.

O CDDH 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 e de confrontação. Esse movimento dos direitos humanos representa um “*padrão de interação híbrido*” que conjuga cooperação, autonomia e contestação, cujas partes são acionadas circunstancialmente no contexto histórico e político.

Por sua vez, a análise das transformações na trajetória da Acapema aprofunda a atenção para a heterogeneidade e a variação nos PACs dos movimentos sociais, no contexto pós-transição. Comparativamente à Fams-CPV-CDDH, esse movimento ambientalista apresenta expressiva continuidade no seu discurso da relação sociedade-Estado, tendo preservada a sua linguagem de contestação e de autonomia na relação com o Estado e se recusado às interações cooperativas e de parceria com a institucionalidade política.

No cenário de inserção nas instituições participativas, a Acapema 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 nestas esferas. Esse padrão de relação não cooperativo é caracterizado, ainda, pela não integração do movimento a comitês ou órgãos públicos de implementação de políticas públicas e pela 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 junto ao poder 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 militantes como combatente e denunciante, 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 desse movimento é uma articulação esperada na literatura especializada, conquanto a mesma tenha circunscrito esse padrão ao movimento não engajado na política institucional. Esses teóricos também associam o modelo de ação contestatório e autônomo à exclusão e marginalização do processo político e, ao fazê-lo, ignoram que, em circunstâncias de articulação à ampla rede de organizações sociais, o movimento pode compensar os limites ao êxito de sua ação, provocado pelo acesso restrito às instituições políticas, e contrarrestar essa predestinação.

Alguns estudiosos têm identificado casos similares de movimentos ambientalistas, no país, que se inserem de modo diverso nas instituições governamentais e que variam significativamente na sua forma de atuação e no seu nível de autonomia. De acordo com Acselrad (2010, p. 106), a maioria dos estudos enfatiza ora a “substituição do ambientalismo contestatório por um ecologismo de resultados, pragmático e tecnicista”, ora a ocorrência de um “movimento de neutralização das lutas ambientais, empreendido por organismos internacionais, empresas poluidoras e governos”. Apesar da predominância na transformação no ambientalismo brasileiro nos anos 1990, no sentido da diferenciação funcional, da profissionalização e do financiamento público e privado, há, no entanto, casos menos numerosos de “ecologismo combativo”, para usar o termo do autor.⁶ Nesse padrão de atuação contestatório, ao qual se assemelha o da Acapema, os atores societários buscam preservar a crítica ao modelo de desenvolvimento econômico e se envolver na discussão das políticas públicas de modo crítico e independente.

A Acapema escapa à tendência de relações de cooperação e parceria com a esfera governamental e o setor privado, comumente desenvolvidas por organizações ambientalistas e societárias no contexto democrático. Para esses ambientalistas, as relações cooperativas e de colaboração pressupõem alianças e sistemas 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 a que se exporiam que tornariam a capacidade de crítica e de combate dos ambientalistas minimizada e a sua autonomia comprometida. No reverso, o estabelecimento de relações de não cooperação e conflito com o governo garantiria ao movimento o posicionamento

⁶ Ver também Losekann (2011), que enfatiza a variação na forma como os atores de organizações ambientalistas agem na esfera institucional e, em alguns casos, conjugam inserção institucional com autonomia.

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) no estudo de ONGs brasileiras.

Resumidamente, a comparação dos efeitos na dimensão discursiva dos PACs dos quatro movimentos sociais, no contexto pós 1990, aponta a ocorrência de três padrões de interação sociedade-Estado: 1) o padrão de interação cooperativo e dependente; 2) o padrão de interação cooperativo, autônomo e contestatório ou padrão de interação híbrido; e 3) o padrão de interação contestatório e autônomo. O Quadro 1 sumariza, comparativamente, esses três padrões de ação coletiva, suas configurações e respectivos movimentos.

Quadro 1 - Comparação dos padrões da relação sociedade-Estado pós 1990.

Movimentos Sociais	Padrão de interação sociedade-Estado			
	Cooperação	Dependência	Contestação	Autonomia
Fams-CPV				
CDDH				
Acapema				

3. MUDANÇAS E CONTINUIDADES NOS PADRÕES DE AÇÃO COLETIVA

No contexto posterior a 1990, os PACs dos movimentos sociais sofreram significativa transformação. Este estudo demonstrou que os movimentos sociais mudam ao longo do tempo e que tal mudança afeta as dimensões organizacionais, relacionais e discursivas dos padrões de ação coletiva. Estas transformações se correlacionam ao contexto de engajamento na política institucional e a seus efeitos, o qual, no entanto, não explica todas as regularidades e variações achadas.

Os *padrões de complexificação organizacional* dos movimentos sociais – especialização funcional, profissionalização, financiamento público e privado, formalização das estratégias de ação e desmobilização –, compreendem uma mudança esperada na literatura. No entanto, as teses da institucionalização dos movimentos não possuem explicação para muitas dessas mudanças e, portanto, falham ao ignorarem as variações nos padrões organizacionais e ao conceberem a complexificação organizacional como decorrente estritamente da inserção das coletividades na política institucional.

Em primeiro lugar, a especialização da estrutura funcional, a profissionalização e o financiamento de atividades dos movimentos sociais compreendem um padrão com regularidade na maioria dos casos, todavia, não é extensivo a todos os movimentos que experimentam processos de engajamento institucional. Diferentemente da Fams-CPV-CDDH,

a estrutura funcional da Acapema permaneceu pouco formalizada, não profissionalizada e com financiamento instável ao longo da sua trajetória. Desse modo, ainda que o engajamento dos atores societários nas instituições do Estado produza incentivos à complexificação da sua estrutura funcional, existem variações entre os movimentos que apontam continuidades em vez de mudanças.

Em segundo lugar, teóricos dos movimentos sociais associam a complexificação organizacional à mudança nos objetivos originais e à sua transformação em grupo de interesse ou partido político. Esse pressuposto, contudo, ignora mudanças que não suprimem o objetivo de fundação e o combinam a novas finalidades do contexto democrático, conforme demonstrou a análise da Fams-CPV-CDDH. O padrão de mudanças também não é generalizável a todos os movimentos que se inserem nas instituições participativas, como na Acapema que apresentou continuidade nos objetivos ao longo do tempo. Além disso, as áreas de trabalho igualmente sofrem deslocamentos no contexto pós-transição, mediante o acréscimo de novas demandas àquelas históricas, as quais sequer são tematizadas pela literatura.

Em terceiro lugar, para muitos analistas dos movimentos sociais, a formalização das estratégias de ação é decorrente da integração do movimento às estruturas do Estado. Ainda que o contexto de engajamento nas instituições participativas seja caracterizado pela predominância de modalidades formais e rotinizadas de encaminhamento das demandas e de formação de alianças com a elite política, em prejuízo do protesto público e das ações contenciosas, é preciso ponderar que: (a) as estratégias formalizadas e de formação de alianças políticas constituem parte do repertório de ação desde o contexto de fundação; (b) as ações disruptivas ou de protesto público sofrem o efeito de redução em todos os movimentos sociais, independentemente do seu nível de engajamento institucional; e (c) existe variação na proporção em que o protesto público é reduzido no contexto democrático e alguns movimentos conjugam, com indicadores expressivos, estratégias rotinizadas e contenciosas. Esses estudiosos ignoram essas variações, as quais evidenciam que a correlação entre formalização das estratégias de ação e engajamento na política institucional não é inequívoca.

Em quarto lugar, nas teorias dos movimentos sociais, comumente associa-se a inserção dos movimentos na política institucional à desmobilização e centralização. Esses estudiosos ignoram a variedade de padrões organizacionais dos movimentos, bem como o engajamento em instituições de formato inovador. Conforme tratado, a inserção em arranjos participativos produz incentivos à emergência de novas formas de mobilização das coletividades e impacta

significativamente a expansão do associativismo civil e a pluralização das suas esferas de participação.

Os *padrões de vínculos sociais*, correspondente à dimensão relacional dos PACs, receberam pouca atenção das teorias dos movimentos sociais. A rede de relações sociais dos movimentos, em diferentes contextos político-institucionais, caracteriza-se pelo “múltiplo pertencimento” a diferentes segmentos institucionais e da sociedade civil – órgãos governamentais, partidos políticos, grupos religiosos, sindicatos, movimentos sociais e entidades civis. No contexto de inserção na política institucional, deslocamentos significativos ocorreram na densidade das conexões com esses segmentos, assinalado pela ampliação das relações com órgãos governamentais, manutenção de vínculos com partidos políticos, e crescimento dos laços com movimentos e entidades civis. Por outro lado, as variações achadas apontam que o aumento da relação com instituições governamentais e partidos políticos define um padrão relacional na Fams-CPV-CDDH, mas é incomum na Acapema.

Especialmente nesse aspecto, o argumento de que os efeitos relacionais nos PACs são decorrentes do nível de engajamento institucional dos movimentos pode ser complementado pela hipótese de correlação entre o repertório de relações dos movimentos no contexto democrático e a sua gênese relacional. Os significativos vínculos com partidos políticos de esquerda e instituições religiosas na fundação da Fams-CPV-CDDH aumentaram a sua propensão a interação com instituições governamentais e partidárias no contexto democrático; ao passo que o repertório de relações pouco afeito à interação com partidos políticos e segmentos religiosos na fundação da Acapema incide negativamente sobre a sua propensão a interagir com agências do governo e partidos políticos, no cenário pós-transição. Conforme comprovou Houtzager (2004), 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, favorecendo o aprendizado institucional dos movimentos e o reconhecimento dos atores institucionais como interlocutores válidos.

Finalmente, os *padrões de interação*, concernente à dimensão discursiva dos PACs, são caracterizados pelos discursos da relação do movimento com o Estado. As teorias dos movimentos sociais desprivilegiaram a análise cultural (e discursiva) dos movimentos institucionalmente inseridos, como também conceberam o engajamento desses na estrutura do Estado como cooptada e desradicalizada. Todavia, essas teorias não ofereceram explicações adequadas à compreensão das interações dos atores coletivos com a esfera governamental,

pois tais estudiosos desconsideram que a relação entre os movimentos sociais e o Estado seja complexa e multifacetada e ignoram que as mudanças na ação coletiva, ao longo do tempo, sejam heterogêneas e multidimensionadas. A perspectiva dicotômica dessas abordagens impede o reconhecimento da variação nos padrões de interação e da combinação de elementos supostamente contraditórios – cooperação-contestação e cooperação-autonomia.

Os movimentos sociais analisados apresentam um padrão de interação cooperativo e outro não cooperativo ou contestatório, que os distingue em dois subgrupos: de um lado, Fams-CPV-CDDH e, de outro, Acapema. O nível de engajamento institucional desses movimentos pode ser levantado como hipótese explicativa dessa diferenciação, na medida em que há correlação entre a intensidade do engajamento dos atores coletivos nas agências governamentais e a sua propensão a desenvolver relações cooperativas e de parceria com a política institucional. Com base nessa hipótese tem-se a seguinte sentença: quanto maior a intensidade do engajamento institucional do movimento maior a sua propensão a interações cooperativas com a esfera estatal, ao passo que quanto menor o nível de inserção na política institucionalizada menos propenso é o movimento de desenvolver relações colaborativas com o Estado. Essa hipótese coincide com as teses predominantes entre os estudiosos, pelas quais compreende-se a cooperação na relação sociedade-Estado como decorrente da institucionalização do movimento.

Contudo, a assimilação entre o padrão de interação e a inserção institucional parece insuficiente para explicar porque alguns movimentos cooperam com a esfera governamental e outros a contestam. Ademais, a literatura especializada sequer prevê que os movimentos sociais podem acionar, circunstancialmente, a cooperação e a contestação e, assim, estabelecer um padrão de interação híbrido.

Evidências deste estudo apontam que o repertório de interação com o Estado não é determinado somente pelo contexto político-institucional, mas é igualmente afetado pela gênese do movimento e pela sua rede de relações sociais pretérita. Em outras palavras, existe uma correlação entre o padrão de interação dos atores sociais com o Estado no contexto democrático e a sua gênese relacional. Desse modo, tem-se que 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 e de parceria com a esfera estatal, no contexto democrático, conforme comprovam os casos Fams-CPV-CDDH. O contrário é verdadeiro, ou seja, o repertório de vínculos pouco afeito a relações com partidos políticos e grupos religiosos na fundação do movimento reduziria a sua propensão a estabelecer interações colaborativas com agências do governo no cenário pós-

transição, como demonstra a Acapema. 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, a demanda clamada pelo movimento igualmente se correlaciona ao seu padrão de interação com o Estado. De acordo com essa terceira hipótese, o estabelecimento de relações cooperativas ou contestatórias com a esfera estatal variaria conforme a demanda defendida pelo movimento e a permeabilidade do Estado a ditas políticas. 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 a contestação e ao conflito, tendo em vista a incompatibilidade de propósitos e interesses. A demanda do movimento também explicaria o padrão de interação híbrido. Hipoteticamente, movimentos sociais que elaboram demandas tanto negociáveis e permeáveis à estrutura do Estado quanto temáticas de trabalho inconciliáveis com interesses do governo tenderiam a desenvolver padrões de interação que combinam, circunstancialmente, a cooperação e a contestação.

Em síntese, este estudo demonstrou que 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. A compreensão das regularidades e variações nesses padrões de ação coletiva requer a consideração das configurações tanto institucionais quanto societárias, isto é, não somente do contexto de inserção na política institucional, mas, igualmente, da gênese dos movimentos.

Referência Bibliográfica

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, T. (2011). A participação no governo Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo. *35º Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu-MG, 2011, p. 1-30.
- ACSELRAD, H. 2010. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. *Estudos Avançados*, 24 (68), p. 103-119.
- AVRITZER, L. 2008. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, jun., p. 43-64.

- _____. 2002. Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (org.) *Democratizar a democracia participativa: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 561-597.
- BAIOCCHI, G. 2005. *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press.
- CARLOS, E. 2012. Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política), Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 397p.
- _____. 2011. Movimentos sociais: revisitando participação e institucionalização. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, v. 48, p. 118-130.
- COLBARI, A. 2003. *Rumos do movimento sindical no Espírito Santo*. Vitória: Edufes, Florecultura.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. 2006. “Para uma leitura da disputa pela construção democrática na América Latina”. In: _____. (orgs.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, pp. 13-91.
- DELLA PORTA, D.; DIANI, M. 2006. *Social movements: an introduction*. Oxford: Blackwell.
- DIANI, M. 1992. “The concept of social movement”. *The Sociological Review*, v.40, n.1, pp.1-25.
- _____. 2003. Introduction: social movements, contentious actions, and social networks: ‘from metaphor to substance’? In: DIANI, M.; McADAM, D. *Social Movements and networks*. Relational approaches to collective action. Oxford University Press, p. 1-18.
- DOIMO, A. 1995. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Anpocs/Relume Dumará.
- _____. 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.
- DOOWON, S. 2006. Civil society in political democratization: social movement impacts and institutional politics. *Development and Society*, vol. 35, n. 2, dez., p. 173-195.
- EVANS, P. 1995. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.

- EMIRBAYER, M. 1997. Manifesto for a relational sociology. *American Journal of Sociology*, vol. 103, n. 2, p. 281-317.
- FELTRAN, G. S. 2010. Margens da política, fronteiras da violência: uma ação coletiva das periferias de São Paulo. *Lua Nova*, São Paulo, 79, p. 201-233.
- FERRAZ, A. T. R. 2005. *Impactos da experiência conselheira 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.
- GEORGE, A. L.; BENNETT, A. 2004. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- GIUGNI, M. G.; PASSY, F. 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.
- GOLDSTONE, J. 2003. Bridging institutionalized and noninstitutionalized politics. In: ____ (ed.) *States, parties, and social movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. 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.
- _____. 2011. Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, v. 48, p. 13-23.
- _____; BUENO, N. 2011. Waves of change within civil society in Latin America: Mexico City and São Paulo. *Politics & Society*, 39(3), p. 415-450.
- HANAGAN, M. 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.
- HELLER, P. 2005. Reinventing public power in the age of globalization. Decentralization and the transformation of movement politics in Kerala. In: RAY, R; KATZENSTEIN, M. F. (orgs.) *Movement social in India: poverty, power, and politics – Asia/Pacific/Perspectives*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- _____. 2001. Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre. *Politics & Society*, 29, n. 1, 131-163.
- HOUTZAGER, P. 2004. *Os últimos cidadãos. Conflito e Modernização no Brasil Rural*. São Paulo: Globo, 297p.

- 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. *Participação em São Paulo*. São Paulo/SP: UNESP, 257-322.
- KATZENSTEIN, M. F. 1998. Stepsisters: Feminist Movement Activism in Different Institutional Spaces. In: MEYER, D. e TARROW, S. (Eds.) *The Social Movements Society. Contentious Politics for a New Century*. Rowman & Littlefield Publishers, p. 195-216.
- KRIESI, H. P. 1995. *The politics of new social movements in Western Europe: a comparative analysis*. Minneapolis/London: University of Minnesota Press/University College of London Press.
- LANDIM, L. 1995. *Notas para um Perfil das ONGs - As Pertencentes à Associação Brasileira de ONGs*. Rio de Janeiro, ISER.
- LOSEKANN, C. 2011. Participação e autonomia da sociedade civil. In: IV Congresso Latino Americano de Opinião Pública da WAPOR, Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.waporbh.ufmg.br/pt/abstracts-list.php?area=11>. Acessado em 18/11/2011.
- MARQUES, E. C. 1999. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, nº 41, out., p. 45-67.
- MEDEIROS, R. S. 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, D; TARROW, S.; TILLY, C. 2001. *Dynamics of contention*. Cambridge studies in contentious politics. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCARTHY, J.; ZALD, M. 1973. *The trends of social movements in America: professionalization and resource mobilization*. Morristown, NJ: General Learning Press.
- MELUCCI, A. 1996. *Challenging codes*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- MEYER, D.; TARROW, S. (orgs.) 1998. *The social movement society: contentions politics for a new century*. Lanham, MA: Rowman & Littlefield.
- MICHELS, R. 2001 [1962]. *Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna*. Lisboa: Antígona.
- MISCHE, A. 2008. *Partisan publics: communication and contention across Brazilian youth activist networks*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- PETERS, B. G. 1998. *Comparative politics: theory and methods*. New York: New York University Press.

- PIRES, R. R.; VAZ, A. 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, F. F.; CLOWARD, R. 1979. *Poor people's movements: why they succeed and how they fail*. New York: Vintage Books.
- SADER, E. 1988. *Quando novos personagens entram em cena*. Experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80). São Paulo: Paz e Terra.
- SKOCPOL, T. 1992. *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge: Belknap Press/Harvard University Press.
- SOMERS, M. R. 1993. "Citizenship and the place of the public sphere: law, community, and political culture in the transition to democracy". *American Sociology Review*, v. 58, pp. 587-620.
- STEINBERG, M. 2002. Toward a more dialogic analysis of social movement culture. In: MEYER, D.; WHITTIER, N.; ROBNETT, B. *Social movements*. Identity, culture, and the State. Oxford University Press, p. 208-225.
- TARROW, S. 1997. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madri: Alianza.
- _____. 1989. *Democracy and disorder: protest and politics in Italy, 1965-1975*. Osford: Oxford University Press.
- TATAGIBA, L. 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.
- TILLY, C. 2004. *Social movements, 1768-2004*. Boulder/London: Paradigma.
- WAMPLER, B. 2007. *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability*. University Park, Pa. :Pennsylvania State University Press.
- YIN, R. K. 2005. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. [Trad. Daniel Grassi]. 3 ed. Porto Alegre: Bookman.