

41º ENCONTRO ANUAL
23 A 27 DE OUTUBRO DE 2017
HOTEL GLÓRIA | CAXAMBU-MG

ANPOCS



**SPG21 Movimentos sociais e suas interações com o Estado: conflitos,
instituições e efeitos**

**ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS: A RELAÇÃO SOMBREADA
ENTRE ESTADO E MOVIMENTOS SOCIAIS DE DIREITOS
HUMANOS**

Antonio Cesar Machado da Silva (UFS) / (FACELI)

ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS: A RELAÇÃO SOMBREADA ENTRE ESTADO E MOVIMENTOS SOCIAIS DE DIREITOS HUMANOS

Antonio Cesar Machado da Silva ¹(UFS) / (FACELI)

Fundação de Apoio à Pesquisa e Inovação Tecnológica Do Estado de Sergipe

INTRODUÇÃO

Este texto não apenas trata de explorar os resultados encontrados em nossa tese², através da qual nos embrenhamos nos bastidores das relações de alianças dos movimentos sociais capixabas e suas relações com o Estado, mas há luz do tempo e de novos entendimentos propor explicações alternativas aos dados coletados naquela oportunidade.

Deste modo a escrita deste artigo envolve a releitura parcial de certos fenômenos sociais, isto não necessariamente implica assunção de falha, pelo contrário, indica amadurecimento de ideias e incorporação de novos conceitos naquele momento despercebidos. Negligenciar tal situação atentaria contra um dos pilares das ciências, o caráter relativamente exato das suas interpretações.

Colocamo-nos no caminho de novas apreciações da realidade social a qual como apontamos no título, mostra-se mais sombreada do que clara. Lançar luz sobre os fenômenos associativos que atravessam a sociedade civil e o Estado, embora matéria explorada, ainda instiga reflexões como as pretendidas aqui. Através de questões como: onde começa o Estado e termina a sociedade civil? E Qual a efetividade dos movimentos sociais?

Assim dividiremos o presente trabalho em três partes: a primeira metodológica na qual apresentamos a construção do objeto de pesquisa como também as técnicas de coleta e análise dos dados originários da investigação. Seguida por uma seção conceitual incorporando novas leituras às trazidas na tese, por exemplo, o conceito de “encaixe” o qual explicaria certas tomadas de decisão dos sujeitos pesquisados, o novo neste trabalho, por fim os resultados da pesquisa mantendo alguns trechos considerados pertinentes, assim como releituras do fenômeno posto em tela.

¹ Doutor pela Universidade Federal de Sergipe (UFS) no Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS), atualmente professor na Faculdade de Ensino Superior de Linhares (FACELI).

² Intitulada Os bastidores da sociedade civil: Oportunidades Políticas e Estruturas de Mobilização na Construção de Redes de Defesa dos Direitos Humanos, defendida em março de 2015.

ESTRUTURA METODOLÓGICA

Uma das questões centrais da tese tratava de entender a relação, por vezes, contraditória entre a rede organizações pautadas pela defesa dos direitos humanos e o Estado. Como poderia o governo em certos momentos abrir espaço de diálogo e promover políticas públicas vinculadas à pauta movimentalista e em outros se entrincheirar criminalizando a mesma? Procuramos saídas teóricas e metodológicas a este desafio, na Teoria do Processo Político, Mobilização de Recursos e Frames, assim como Análise de Redes e Relacional.

Nossos resultados nos pareciam relativamente satisfatórios, entendendo que os repertórios de ação e os desafios postos pelas organizações civis pressionavam o Estado, que se abria, a depender do contexto político e dos recursos mobilizados. Assim como, a tessitura da rede explicava-se não apenas por questões identitárias ou racionalistas, mas uma combinação de ambas, materializada na especialização dos movimentos com vistas a maximizar, na maioria das vezes, seus poucos recursos.

Em linhas gerais esperávamos – e nisto apresentamos algum sucesso - superar a aparente dicotomia habermasiana, a qual coloca de um lado a sociedade civil, como pólo das virtudes democráticas e do outro o Estado. Nossos dados apontaram que este último apresenta-se com frequência, enquanto violador de direitos básicos, mas existem áreas sombreadas nesta relação, as quais merecem um maior esclarecimento, por exemplo, a participação de militantes, ocupando cargos dentro de secretarias e subsecretarias de governo em determinados períodos históricos estudados por nós.

Na definição do objeto empírico, conjugamos duas características indispensáveis, a saber, organizações que (1) desenvolvessem ações conjuntas e trocassem experiências de mobilização, e (2) assumissem a bandeira “direitos humanos”. Assim procuramos analisá-las a partir dos anos 80, com o surgimento dos primeiros centros de defesa, até 2014, com a assinatura do Plano Estadual em Direitos Humanos.

Para a realização deste projeto procuramos: (1) reconhecer os processos de enquadramento interpretativo e as tensões que envolvem a definição dos conteúdos dos direitos humanos; (2) reconstruir o contexto político estatal local (Estado do Espírito Santo) e as pressões sofridas pelo Espírito Santo por parte de organismos internacionais e da União (3) identificar as transformações nas oportunidades

políticas por que a rede passou, por exemplo, mudanças de governos, criminalização do movimento e falta de recursos; (4) mapear espaços compartilhados tanto por parte do Estado, quanto da sociedade civil.

Com vistas a um bom termo de pesquisa foi preciso definir com precisão as ferramentas de coleta de dados e de análise. A primeira parte constou de entrevistas e documentação. As entrevistas foram aplicadas a nove militantes atuantes³ e históricos⁴ e outros três membros do Estado com participação no Conselho Estadual de Direitos Humanos (CEDH/ES), com vistas a identificar possíveis tensões e consensos entre seus discursos quanto, aos debates em torno dos direitos humanos e a relação com o Estado.

A documentação coletada foram atas das reuniões do Conselho Estadual de Direitos Humanos entre 1999 (primeiros registros encontrados) e junho de 2014 (fim do mandato da última diretoria eleita), além de ofícios, notas públicas, *flyers* das entidades e cartilhas governamentais, além de diferentes documentos do conselho e também de outras organizações (totalizando mais de oitocentas páginas).

Para a análise, a escolha recaiu na Análise Relacional em que, combinando basicamente essas duas fontes de dados, foi possível prestar atenção ao jogo estabelecido pelas participantes da rede diante de seus oponentes, porque suas estratégias de mobilização invariavelmente consideravam a participação de entidades parceiras. Além disso, fomos capazes de captar as modificações nos modelos de confronto postos em práticas e no enquadramento dos direitos humanos, muitas vezes resultado de mudanças nas configurações da rede e na postura assumida pelo Estado.

Com vistas a aprofundarmo-nos sob as lógicas que regem as interações, utilizamos a Análise de Redes Sociais, por colocar em destaque os laços sociais que unem e dão forma a arranjos e não a indivíduos isolados em si. Assim, fomos capazes de identificar padrões de interação, a partir dos seus contextos de mobilizações. Com isso, saímos do nível especulativo e colocamo-nos no caminho da compreensão das razões que subjazem suas escolhas.

A partir dos materiais coletados nesta investigação, que testaremos outras categorias explicativas, *exempli gratia*, *polis*, encaixe e relações socioestatais.

3 Pessoas que ainda atuam efetivamente em alguma organização.

4 Pessoas que atuaram em décadas passadas, mas atualmente se encontram afastadas dos movimentos.

Aproveitamos parte dos dados e do referencial teórico e sobre eles lançamos explicações alternativas, senão complementares ao fenômeno mencionados originalmente.

Antes de aventurar-nos pela parte analítica problematizaremos teoricamente os atravessamentos entre o mundo *a priori* institucionalizado e os das mobilizações civis com o objetivo de apontar as limitações teóricas e práticas de algumas correntes de pensamento sobre o tema, apontando as categorias de constituição mútua e encaixe como possíveis novas chaves de análise não exploradas na tese.

DA DICOTOMIA ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL ATÉ A TEORIA DO ENCAIXE PRESENTE NO NEO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

Pensar o papel dos movimentos sociais e principalmente das redes tecidas ao seu redor, assim como os impactos gerados sobre o Estado não é um tema recente na Sociologia, contudo dado certos desafios metodológicos e teóricos colocados a ele somos instigados a repensá-lo. Não como mero exercício intelectual, mas com vistas a oferecer explicações mais precisas sobre os fenômenos empíricos.

De maneira ambiciosa almejamos contribuir no universo acadêmico, na superação de determinadas compreensões desgastadas e mais do que isso pouco profícuas no entendimento dos processos constitutivos da realidade contemporânea na qual esfumaçasse os limites entre institucionalização e mobilização. Colocamos os conceitos à prova diante da empiria com vistas a comprovar suas capacidades explicativas.

As organizações da sociedade civil objeto de nosso interesse contribuem de maneira importante na estabilização do mundo social, conferindo sentido às ações dos sujeitos que as integram, e ao mesmo tempo provocam mudanças sociais na compreensão da realidade, quando questionam o *status quo*.

Neste íterim Habermas compreende as sociedades a partir de duas dimensões distintas: em um lado teríamos aquela abarcada pelo Estado e o Mercado, chamada de “sistema”, e em outro o “mundo da vida”, espaço cotidiano marcado pela comunicação, no qual os indivíduos procuram alcançar consensos mínimos sobre como regular a vida em conjunto – processos garantidos por leis, instituições e procedimentos que conferem legitimidade às decisões. É a partir do “mundo da vida” que se constitui a sociedade civil, composta por organizações e movimentos aptos a apreender os problemas sociais e tematizá-los na esfera pública:

Mas esse não é o único entendimento possível. Por sua vez, a teoria tripartite da sociedade civil de Arato e Cohen (1992) apresenta alguns pontos de convergência e de divergência com o pensamento habermasiano, isto porque esta é entendida como uma esfera de interação diferente da economia e do Estado, com sua lógica própria (convergência). Contudo, para esses autores.

O agir comunicativo⁵ (modo pelo qual os consensos são estabelecidos) apresenta três parâmetros analíticos distintos para a sua identificação, a saber, pluralidade, publicidade e privacidade. Os atores, neste caso, lutam não unicamente para se defenderem dos ímpetus colonizadores do “sistema”, mas para influir sobre este, por meio de associações e movimentos – portadores das inovações democráticas – com o apoio dos meios de comunicação, ou seja, da esfera pública (divergência).

Nessa leitura, os sistemas político e econômico apresentam espaços de interação com o “mundo da vida”, não se mantêm autolimitados. Cohen (2003, p. 10), ao comentar seu trabalho com Arato, afirma:

[...] como traço característico da sociedade civil, procuramos enfatizar o potencial crítico desta última no que se refere às normas e projetos, sua capacidade de exercer influência na sociedade política e a importância de proteger a sociedade civil contra a ‘colonização’ pelo dinheiro ou pelo poder.

Em resumo as possibilidades de comunicação entre as duas dimensões são a bem da verdade reduzidas, uma vez que seus meios de interação são completamente díspares e quase inconciliáveis. Os movimentos sociais aproximam-se do Estado apenas de forma indireta por pressões na esfera pública esperando algum tipo de repercussão no sistema, mas sem garantias efetivas de nada.

Há uma forte crítica a esse conjunto teórico, porque tal realizaria uma disjunção entre teoria e realidade empírica, aproximando-se sobremaneira da Filosofia Política em função do seu caráter normativo, haja vista, que as elucubrações teóricas muitas vezes não encontram relação com as mobilizações cotidianas desenvolvidas pelos atores sociais. Consequentemente, algumas pesquisas desenvolvidas no Brasil por autores como

⁵ Esse conceito é cunhado por Habermas (2003) para expressar a lógica de ação presente no mundo da vida. Essa lógica orienta as ações cotidianas dos indivíduos no sentido do entendimento recíproco e no estabelecimento de consensos normativos.

Avritzer (2007 e 2008), Lüchmann (2002 e 2007) e Dagnino e Tatagiba (2007), partem desse referencial teórico, portanto acabam por cair nesta armadilha.

Realizam crítica nesse mesmo tom Gurza Lavalle, Castello e Bichir (2006, 2007) e Silva (2006), quando comentam que esses tipos de estudos às vezes caem em certo essencialismo, por acreditarem que a sociedade civil por si seja elemento capaz de “democratizar a democracia” e garantir a “boa governança”, ou seja, que ela consiga manter-se livre das influências do Mercado e do Estado e sobre estes exerça pressão.

Assim nos parece relevante ir além desta dicotomia com vistas encontrar e explicar as áreas de enlace entre estas duas dimensões – mundo da vida e Estado. Para tanto valemo-nos à época da escrita da tese mobilizar conceitos associados a Teria da Mobilização de Recursos e do Processo Político, colocados em xeque neste artigo.

SOBRE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, ESTADO E CATEGORIAS EXPLICATIVAS

Os resultados obtidos, como apontado no início do texto, sustentaram-se em conceitos e categorias, tais como oportunidades políticas, repertórios de ação, ciclos de confronto, *frames*, conferindo grande ênfase ao contexto de tensão. Portanto, se vamos rever alguns resultados agora sob o ângulo do ativismo institucionalizado, cabem apresentá-los *en passant*, para daí então, no final do *paper* explorar suas possibilidades e limitações e novas leituras.

Para autores como McAdam, Tarrow, e Tilly (2009), o surgimento e a consolidação de qualquer ação coletiva⁶ estão diretamente relacionados a um ambiente de abertura democrática e oportunidades políticas, em que os indivíduos são encorajados ou desestimulados a engajarem-se em lutas políticas.

Portanto, o contexto no qual a ação transcorre influencia decisivamente o êxito ou fracasso de qualquer empreendimento coletivo de contestação da ordem estabelecida. Em função disto, tais fatores precisam ser considerados nas análises sociais. A abertura ou fechamento político pode ser determinado tanto pelo Estado quanto pela disposição ideológica da sociedade a permitir ou não o florescimento de associações da sociedade civil.

⁶ Por exemplo, ONGs, associação de moradores, movimentos sociais entre outras.

Inclusive para McAdam (1996), é preciso tomar-se certos cuidados na adoção do conceito de oportunidades políticas, pois nem todas as mudanças no ambiente institucional podem ser consideradas como tais. Além disso, fatores culturais precisam ser levados em consideração nas avaliações institucionais, a isso ele chama de “*cultural climate*”⁷.

No intuito de diferenciar as oportunidades políticas de outros elementos explicativos, como os culturais, e evitar que o conceito seja mobilizado para explicar qualquer alteração social, McAdam (1996) classifica quatro dimensões de alcance para as oportunidades políticas. A primeira refere-se à relativa abertura ou fechamento político das instituições governamentais, ou seja, a capacidade dessas em reconhecer as demandas vindas da sociedade assim como sua disposição para dialogar com a sociedade civil.

A segunda diz respeito à estabilidade dos alinhamentos políticos das elites que controlam o Estado, pois, dependendo da situação, poderia permitir rupturas e brechas para ações civis. A terceira é a presença ou não de elites estranhas ao poder estabelecido. Por fim, a última dimensão é propensão do Estado em usar da repressão através da violência policial ou por meio de mecanismos institucionais de perseguição política.

As oportunidades políticas não existem *per se* são elaborações dos membros da sociedade civil, assim percebê-las possibilitaria o surgimento ou expansão de movimentos sociais; por outro lado, sua negação coibiria as manifestações. Portanto, as aberturas no sistema jogam um papel crucial nas dinâmicas dos movimentos sociais.

Na análise das oportunidades políticas, duas variáveis dependentes do processo político⁸ devem ser levadas em consideração: os ganhos do movimento e os estágios do confronto, por exemplo, seu início ou fim, pois, em um ciclo de protesto, quando um movimento social desencadeia uma série de manifestações, dependendo do momento, certos grupos aderem à mobilização, variando sua postura a depender dos possíveis ganhos nesse engajamento.

As organizações igualmente são capazes de criar certas oportunidades políticas, pois, na medida em que pressionam agressivamente os governos, no sentido de atenderem suas demandas, abrem espaços para várias outras transformações institucionais, a convidar novos arranjos civis a lutarem por suas questões. Em muitos

7 Tradução livre: ambiente cultural.

8 A Teoria do Processo Político procura encontrar explicações estruturais para as dinâmicas sociais, mas sem cair no determinismo econômico marxista. Considera os elementos da política e da cultura como importantes na compreensão dos movimentos sociais.

casos, tais modificações alcançam o próprio poder legislativo, obrigando-o a mudar o estatuto legal da sociedade. “*Thus transformed, the structures of political opportunities acts back to once again confront the population of challenging groups with new constraints and possibilities for action*” (MCADAM, 1996, p. 37). Por isso, as situações conflituosas não se encerram em si, haja vista abrirem as portas para novas demandas e enfrentamentos¹⁰.

A estratégia comumente utilizada pelas autoridades para lidar com essa situação é tornar uma determinada prática comum, incorporando-a ao “repertório convencional”. Dessa forma não serão pegos desprevenidos. “A eficácia instrumental de um repertório deriva basicamente de sua novidade, de sua habilidade de, temporariamente, pegar desprevenidos oponentes ou autoridades e de criar exemplos de desordem pública que são custosos aos interesses estabelecidos” (MCADAM; TARROW; TILLY, 2009, p. 25). Acabam por colocar os detentores do poder em uma posição vulnerável, obrigando-os em última instância a ceder diante de certas demandas.

Algo muito importante destacado pelos autores é o fato de os movimentos sociais se estabelecerem e lutarem dentro dos limites oferecidos pelas oportunidades políticas, ou seja, não se dão no vácuo, pelo contrário respeitam os limites institucionais dados. Porém, em decorrência dos enfrentamentos, essas fronteiras são alargadas incorporando novas temáticas e grupos sociais, portanto os limites institucionais do início não são os mesmos do final.

São criados novos repertórios, identidades e organizações embaralhando o jogo e, por consequência, promovendo outros enquadramentos significativos. Por exemplo, um movimento de moradores organizado em função da luta por melhor infraestrutura, na medida em que alcança seu objetivo principal pode começar a problematizar outras questões pertinentes em sua região, tais como a violência contra a mulher, trazendo para perto de si novos aliados que, em conjunto, elaboraram outros repertórios de ação.

De qualquer forma todos os estudos tendem a considerar a figura do Estado como elemento essencial das dinâmicas associativas. “[...] *entire political systems undergo changes which modify the environment of social actors sufficiently to influence the*

⁹ “Assim transformada, a estrutura de oportunidades políticas confronta uma vez mais a população dos grupos desafiantes com novas restrições e oportunidades para ação” (tradução livre do autor).

¹⁰ Assim à medida que alguns objetivos são alcançados ou o movimento é reprimido ocorre um enfraquecimento do conflito, com isso abre-se espaços para novas demandas, podendo dar início a uma nova série de enfrentamentos.

*initiation, forms, and outcomes of collective action*¹¹” (TARROW, 1996, p. 44). O autor salienta que o confronto entre movimentos sociais e Estado não pesa somente para o lado da sociedade civil, mas dá forma ao próprio Estado, há, portanto uma relação dinâmica entre as duas partes do embate.

Tarrow (1996) segue esta linha de argumentação quanto à definição das oportunidades políticas muito parecida com a advogada por McAdam (1996), pois para ambos as variações dos formatos e estratégias adotadas pelos movimentos sociais são influenciados pela abertura e o fechamento do Estado para as demandas populares, o aparecimento de aliados, modificações nos alinhamentos políticos e o grau de coesão das elites dominantes. “*By political opportunity structure, I refer to consistent – but not necessarily formal, permanent, or national – signal to social or political actors which either encourage or discourage them to use their internal resources to form social movements*¹²” (TARROW, 1996, p. 55).

A depender da conjuntura política e do modo de ação estatal, os indivíduos integram-se às lutas, organizando-se em movimentos sociais, colocando em jogo os recursos disponíveis ao seu alcance. Podemos destacar a compreensão ampla de Tarrow para oportunidades políticas, haja vista não reduzi-las exclusivamente às relações institucionais, mas abarcar sinais para além do Estado, vindos da cultura e do social, desde que ampliem ou restrinjam as ações das organizações.

DA MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS

Para ajudar-nos a compreender o fenômeno da associação do Estado e a sociedade civil recorreremos também às interpretações de McCarthy e Zald (1977) em seu artigo clássico *Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory*. Os autores tomam como ponto de partida os bens necessários às organizações para estabelecerem laços umas com as outras, além disso, ressaltam a dependência dos movimentos em relação às estruturas externas e o impacto das restrições estatais sobre os resultados do empreendimento.

11 “Sistemas políticos inteiros sofrem mudanças que modificam o ambiente dos atores sociais suficientemente para influenciar a iniciação, formação e resultados das ações coletivas” (tradução livre do autor).

12 “Por estrutura de oportunidade política, eu me refiro ao consistente – porém não formal, permanente, ou nacional – sinal para os atores sociais ou políticos o qual encoraja ou desencoraja eles de usar seus recursos para constituírem movimentos sociais” (tradução livre do autor).

Para eles não basta que haja grupos sociais em situação de privação e queixosos sobre os problemas sociais para haver um movimento social, embora não se possa negar por completo sua importância, porém indispensável é a organização, e a posse de determinados recursos. “*For some purposes we go even further: grievances and discontent may be defined, created, and manipulated by issue entrepreneurs and organizations*”¹³ (MCCARTHY; ZALD, 1977, p. 1215). Portanto, a existência de demandas ou agravos sociais não leva necessariamente à mobilização. Para isso, precisa haver condições estruturais exteriores que possibilitem a organização e a transformação das queixas em um discurso político e os recursos necessários para dar partida às ações.

Dessa forma, as ações coletivas não são o resultado imediato de experiências de injustiças e desrespeito, porque não necessariamente serão essas mesmas pessoas que encabeçarão o movimento para superar tais situações de desconforto. Os teóricos da mobilização de recursos sustentam que os movimentos sociais podem ou não serem compostos por aqueles que se beneficiarão imediatamente do confronto; sendo assim, sua presença não é uma questão *sine qua non* para as dinâmicas coletivas. Por isso, os recursos, por exemplo, tempo, dinheiro e influência podem ser fornecidos por indivíduos que não possuem vinculação evidente com a causa.

As estratégias de mobilização e confronto, ou seja, os repertórios de ação, não se limitam apenas à violência, à persuasão e à barganha para alcançar seus objetivos, tal como se caracterizou o movimento operário nos seus primórdios. Muitas entidades valem-se da aproximação com aliados influentes e alianças com certos setores da elite, pois, assim, ampliam a quantidade de recursos disponíveis ao seu dispor.

Essa não é uma preocupação trivial, haja vista a concorrência estabelecida entre as organizações pelos recursos disponíveis na sociedade, e na proporção em que aumentam sua rede de contatos, aliados e simpatizantes, as chances de sucesso na captação dos mesmos também crescem. De certa forma, as entidades competem entre si pelos recursos disponíveis em um determinado momento ou como mostramos nos resultados incidias da tese se organizam em redes assumindo certa especialização.

A relação entre os movimentos sociais e o restante da sociedade que, muitas vezes, não está interessado nas disputas em andamento, é crucial para a sua sobrevivência, pois é dele que virão possíveis novos aliados e financiadores, garantindo

¹³ “Para alguns propósitos nós vamos ainda mais longe: agravos e descontentamentos podem ser definidos, criados ou manipulados por empreendedores e organizações” (tradução livre do autor).

as condições estruturais para o prosseguimento da contenda. De acordo com os autores citados anteriormente, o principal modo de conexão com o grande público é através da mídia, entretanto a proximidade com centros institucionais e redes pré-existentes também contribui para o recrutamento de novos apoiadores.

A ênfase dada aos recursos, por exemplo, tempo para militância, não é à toa, pois o principal objetivo de uma associação civil é garantir a sua sobrevivência, evitando a morte prematura. Garantida a sua subsistência é que os demais objetivos entram no campo de visão do coletivo. Só então há o aceno aos indivíduos com os possíveis benefícios pessoais decorrentes do engajamento.

DIVERGÊNCIA SOBRE OS SENTIDOS DAS LUTAS

Gamson e Meyer (1996) inserem-se no debate supracitado, pois dão grande ênfase ao contexto de formação dos movimentos sociais. Para eles, a cultura desempenha um papel inegável tanto no processo de mobilização, quanto no enquadramento interpretativo da causa (*framing*). Para isso, diferenciam as oportunidades políticas entre estáveis e voláteis. A principal preocupação é evitar que o conceito de oportunidades políticas desvirtue-se, tornando-se uma “esponja”, absorvendo todas as explicações sobre as dinâmicas de confronto político.

Os autores ainda utilizam o conceito de “janela política” de Kingdon (1984), para referirem-se aos períodos em que se abrem oportunidades temporárias à mobilização, decorrência de eventos inesperados, mas suficientemente emblemáticos para criarem as condições necessárias para a ação. Contudo, não significa que, depois de fechada a janela, as oportunidades desapareçam por completo, pois, em geral, as demandas continuam na esfera pública.

Se pensarmos nas manifestações que atravessaram o Brasil, em junho de 2013, durante a Copa das Confederações, conseguiremos notar que toda aquela onda reivindicatória se abriu uma janela política dada à competição esportiva que trouxe ao país a imprensa de todo o mundo. Além disso, houve a construção de um discurso de indignação compartilhado por amplas camadas da população em relação ao Estado, em virtude do mau uso do dinheiro público e das desigualdades sociais flagrantes em todo o território nacional.

Passado aquele momento a janela fechou-se, porém o enquadramento interpretativo de cobrança por uma gestão pública mais transparente e pela garantia dos direitos básicos da população continuou, assim como os laços estabelecidos entre os manifestantes que poderão ser reativados em outra oportunidade.

Como mostram Gamson e Meyer (1996, p. 283), a sociedade civil é atravessada por atores diferentes que disputam espaço e recursos, os quais se enfrentam na definição do enquadramento (*frame*) ou *master frame*, definição ampla, por exemplo, direitos humanos, correto do confronto político e das estratégias a serem desenvolvidas:

[...] the degree to which there are unified and consensual frames within a movement is variable and it is comparatively rare that we can speak sensibly of the movement framing. It is more useful to think of framing as an internal process of contention within movements with different actors taking different positions¹⁴.

Portanto, as entidades civis são atravessadas por inúmeros interesses, valores e visões de mundo que repercutem de maneira direta nas suas lógicas de funcionamento, estratégias de ação e busca de apoios, repercutindo na captação de recursos e na forma de relacionar-se com o Estado. Dessa maneira, é muito provável que os conflitos internos sejam inerentes da atividade organizativa, e o consenso, mais raro do que pensamos.

ESQUEMATIZAÇÃO, CRÍTICA E SUPERAÇÃO ÀS CATEGORIAS MOBILIZADAS

Alonso (2009) propôs uma tentativa de esquematizar as correntes de pensamento expostas acima às quais demonstram um relacionamento de amor e ódio entre Estado e sociedade civil. Além de tenderem a interpretar as instâncias estatais como adversárias.

Para a autora pode-se destacar a Teoria da Mobilização de Recursos encabeçada por Mccarthy e Zald fortemente influenciada pelo racionalismo de Olson¹⁵. Assim os movimentos sociais agiriam no intuito de conquistarem recursos e apoiadores às suas

¹⁴ “O grau em que há enquadramentos unificados e consensuais em meio a um movimento é variável e é comparativamente raro, tanto que nós podemos falar em processos de enquadramento. É mais útil pensarmos o processo de enquadramento como um processo interno ao movimento de confronto entre os seus diferentes membros, tomando diferentes posições” (tradução livre do autor).

¹⁵ Mancur Olson autor associado à Teoria da Escolha Racional, para a qual os indivíduos agiriam de modo racionalista com vistas a ter o máximo de ganhos com suas ações.

causas com o objetivo de superarem seus adversários. Tilly, Tarrow e McAdam avançaram em outro sentido observando o contexto político, as estruturas e oportunidades políticas disponíveis aos indivíduos como possibilidade ascensão e triunfo dos movimentos. Adiante Benford e Snow (1998) e o uso do conceito de *frame*¹⁶ trariam para este modelo analítico elementos dinamizadores vindos da atividade das organizações com a busca de enquadramentos dos conflitos.

Por fim Touraine¹⁷ fortemente influenciado por questões identitárias e de formação de um apelo globalizado apontou o aparecimento de novos movimentos sociais, desvinculados das lutas sindicais e sociais anteriores.

Deste modo

[...] a TNMS foi se convertendo paulatinamente de teoria dos movimentos sociais em teoria da sociedade civil. As críticas recebidas mais as evidências empíricas de burocratização do ativismo aprofundaram a crise da distinção entre novos e velhos movimentos. A TNMS deixou, então, de associar a inovação a um ator, os movimentos, para atrelá-la a um *locus*, a sociedade civil. Definida em larga medida em negativo – a sociedade civil não é nem Estado, nem mercado, nem a esfera privada/íntima –, dela nasceriam demandas por autonomia não referidas nem ao poder político-institucional, nem a benefícios materiais, nem ao autointeresse. A conjunção entre a teoria do espaço público, que já estava em Habermas, com a de sociedade civil, recuperada por Touraine, foi cristalizada no livro de Cohen e Arato (1992), que virou referência na década de 1990. Esse novo espaço tornou-se o tema precípua dos herdeiros da TNMS, que se deslocaram massivamente do estudo de movimentos sociais específicos para o das arenas públicas, nas quais se debatem as definições da boa vida. Daí a profusão de trabalhos empíricos não mais sobre o ativismo, mas sobre participação social, democracia deliberativa e seus correlatos. (ALONSO, 2009, p.75).

Uma sistematização semelhante destas cadeias explicativas nos é oferecida por Carlos, Dowbor e Albuquerque (2016), porém com a finalidade de superar a oposição entre as perspectivas mobilizatórias e institucionalistas ao proporem uma revalorização da perspectiva dos militantes e de sua participação no Estado, não como mera institucionalização ou espaço de enfrentamento, mas de dupla constituição.

16 Erving Goffman aborda a categoria *frame* desta maneira em seu livro de 1974 Os quadros da experiência social: uma perspectiva de análise.

17 Não abordamos seu universo conceitual por que não o utilizamos na tese.

As autoras apontam como um dos modelos explicativos o de Gamson (1990[1975]) para quem muitas das vitórias dos movimentos sociais refletiam na realidade seu nível organizacional, ou seja, movimentos melhor estruturados ampliavam sobremaneira as chances de sucesso. Sendo o inverso também verdadeiro.

A par desta disputa surgem autores dedicados a considerar o contexto externo como facilitador ou empecilho para o êxito movimentalista, enfatizando a estrutura de oportunidades disponíveis aos competidores diante da opinião pública como força capaz de conquistar apoios e outros recursos necessários aos enfrentamentos. Desta corrente entre outros destacamos Tarrow e McAdam.

Um terceiro esquema interpretativo procurou sintetizar as proposições anteriores reconhecendo as dinâmicas dos movimentos dentro de determinados contextos políticos:

Assim, neste modelo são observados avanços em termos explicativos, no espírito da afirmação de Guigni e Yamasaki (2009) de que o impacto do movimento só se concretiza quando a opinião pública e/ou os aliados políticos se combinam com as mobilizações do movimento. (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2016, p.11).

A encerrar apresentam a proposta de Amenta et. al. (2010), de “modelo de mediação política” onde os movimentos procurariam descobrir as estratégias de ação e formas de organização mais produtivas a depender do contexto político estabelecido.

Em síntese as duas tipologias se aproximam deveras, diferenciando-se apenas em detalhes, se olharmos com uma lupa, poderemos notar que no caso de Carlos, Dowbor e Albuquerque (2016) os dois últimos conjuntos de autores *grosso modo*, apenas procuram realizar sínteses das Teorias do Processo Político e da Mobilização de Recursos, por exemplo, Guigni (2008) mantém a lógica de desafiante e desafiadores, apenas confere maior ênfase ao papel dos apoiadores¹⁸. Por sua vez Alonso (2009) acrescenta a Teoria dos Novos Movimentos Sociais a qual se nos detivermos com maior atenção, não explica os impactos nem a operação cotidiana de sustentação dos conflitos como os demais modelos pretendem.

O ponto de destaque do texto de Carlos, Dowbor e Albuquerque (2016) reside em escapar do puro conflito, mas compreender a partir do neoinstitucionalismo histórico, principalmente na obra de Sckpol categorias mais precisas com vistas a explicar a relação

¹⁸ Indivíduos que embora não se engajem efetivamente na luta, pode fornecer recursos ao movimento.

entre Estado e as diversas entidades componentes da sociedade civil. Apontam para o caráter de mútua influencia na constituição do Estado e dos movimentos em constante conflito, ou seja, assumem suas formas a partir e em função desta aproximação.

O olhar dicotomizado para as formas de interação dos movimentos com o Estado e as instituições políticas dificulta desnudar a diversidade de repertórios que as coletividades podem desenvolver. Desse modo, existe uma variedade de modelos organizacionais nos movimentos e romper com as oposições e visões polarizadoras nos permite reconhecer a dualidade na ação desses, que pode se consubstanciar em “padrões híbridos” de interação. A combinação pelos movimentos de ações com uso da política institucionalizada e não institucionalizada oferece pistas acerca dos aspectos dos movimentos e das instituições do Estado que se coadunam coma [*sic*] explicação dos resultados das ações daqueles. (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2016, p.2)

Não renegam as teorias expostas anteriormente, mas pretendem compreender como determinadas demandas populares, se tornam políticas públicas, em outras palavras, ganham estabilidade dentro do Estado, institucionalizam-se, contudo isto não significa cooptação ou perda do potencial de luta. Pelo contrário dada a porosidade do Estado este permite o encaixe de militantes aos governos proporcionando um ativismo institucional, algo mais efetivo. Esta interpretação areja o já combalido debate entre mobilização e institucionalização.

Em nossa tese valemo-nos basicamente da combinação das TMR e TPP como referências teóricas e metodológicas na explicação do fenômeno da formação de redes de organizações civis e interação com o Estado. Interpretamos o fato de militantes gerirem políticas públicas como uma forma de garantir recursos, uma estratégia de ocupação do Estado, passou-nos despercebido a explicação pelo viés do encaixe e do ativismo institucionalizado. O qual se pretende remediar com este artigo.

REVISÃO DOS RESULTADOS

Dado o nosso referencial teórico seria muito difícil não conferirmos extrema importância ao contexto social, político, econômico ao longo dos mais de trinta anos de mobilização dos indivíduos ao redor da causa dos direitos humanos. Além disso, entender os processos de formação de alianças e confronto, em outras palavras, conquista

de apoiadores e parceiros, conquista de recursos e adoção dos variados repertórios de ação foi um dos nossos objetivos centrais, a partir disso acreditávamos compreender o fenômeno associativista na Grande Vitória.

Parece-nos relevante admitir que algumas das nossas conclusões requerem novo olhar, pois lidas pelo prisma da *polis* e outras categorias analíticas as respostas apresentam-se diferentes. Não se trata de acertos e erros, mas abrir-se a interpretações talvez mais precisas sob o fenômeno em tela sem abandonar outras parcelas do estudo a nosso ver ainda válidas. Caberá a quem dedicar o seu tempo a estas palavras concluir se fomos bem sucedidos nesta empreitada.

MÚLTIPLA MILITÂNCIA, FORMAÇÃO DE REDES, REPERTÓRIOS E ENCAIXES A PARTIR DA EMPÍRIA

Um dos fenômenos marcantes percebidos em nossa investigação refere-se à múltipla militância desempenhada pelos ativistas pelos direitos humanos no final dos anos 70 e que décadas mais tarde influenciaria sobremaneira na configuração das redes e nos seus vínculos com o Estado. Registre-se que há época do início do recorte temporal tampouco havia uma clareza quando ao entendimento do sentido (enquadramento) dos direitos humanos, as mobilizações materializavam-se na busca por melhor condição de vida aos moradores da periferia, assim como pela consolidação da democracia.

Com a redemocratização identificamos na sociedade civil capixaba uma tendência à múltipla militância, ou seja, os indivíduos participavam em mais de uma frente de confronto, o partido, o movimento estudantil, a igreja, sindicato e, mais tarde, no próprio movimento de direitos humanos, na época representado pelo CDDH-Serra e o MNDH. Não havia militante exclusivo dessa ou daquela entidade, todos transitavam pelos vários espaços, estabelecendo laços entre elas, a tecer a rede de militantes e organizações que sustenta o movimento de direitos humanos na atualidade.

Em função da transitoriedade e a militância em vários setores certos indivíduos operavam uma ponte¹⁹ (*brokerage*) entre o MNDH e a rede de movimentos capixaba. Contudo, dois nomes foram mencionados reiteradas vezes pelos entrevistados como

¹⁹ Fontes e Stelzig (2004) utilizam o conceito de “relé social” uma espécie de tradução para o *brokerage*, ou seja, pontes produzidas por alguns indivíduos ou organizações que unem grupos ou redes diferentes.

aqueles que de fato desempenhavam essa tarefa, Oscar Gattica²⁰ e Isaias Santana²¹ não por acaso pessoas estreitamente ligadas à Igreja e às várias mobilizações sociais. Esses militantes trafegavam do movimento de direitos humanos, passando pelos sindicatos, pastorais, partido político até os movimentos populares.

Cabe problematizar o conceito de ponte - *brokerage* - a partir da categoria encaixe. Isto porque se o primeiro possibilita aproximações entre entidade da sociedade civil, ou seja, opera como “relé social” ampliando o nível de atuação e o potencial mobilizador das mesmas, aproximando atores, estabelecendo laços, constituindo redes de mobilização. Porque não pode haver uma categoria que desempenhe papel semelhante na relação entre atores sociais e o Estado?

Assim não parece absurdo pensar o encaixe como um “relé socioestatal” porque mais que encurtar as distâncias entre Estado e sociedade civil, traz luz ao fenômeno, dando conta das razões de determinadas políticas públicas resistir ao longo do tempo ultrapassando governos, tornando-se independentes dos indivíduos ou grupos “encaixados”, incorporadas aos processos internos da administração pública.

Assim, podem agir de dentro do Estado, mas mantendo contatos em outras dimensões da vida cotidiana, por exemplo, na associação de moradores da periferia ou nas Comunidades Eclesiais de Base. Isto se torna candente no início dos anos 90 com o fortalecimento do Partido dos Trabalhadores - não esqueçamos - fruto em parte, destas mobilizações de base.

Em meados da década de 90, abriu-se uma janela²² de oportunidades que impactou de forma decisiva os rumos dos direitos humanos no Estado. Em 1994, o sindicalista Vitor Buai²³ é eleito governador pelo PT, e indica para a Secretária de Justiça, Perly Cipriano.²⁴ Desse modo, parte considerável dos obstáculos às lutas populares parecia estar removida. O movimento enxergou nessa abertura a oportunidade de institucionalizar o movimento através da criação do CEDH²⁵, ou seja, a sociedade

²⁰ Militante dos direitos humanos, asilado político no Brasil desde a década de 80.

²¹ Militante histórico e um dos responsáveis pela articulação do movimento nacional.

²² Gamson e Meyer (1996) utilizam o conceito de “janela política” de Kingdon (1984) para referirem-se aos períodos em que se abrem oportunidades temporárias para a organização social dos indivíduos em decorrência de eventos inesperados, mas suficientemente emblemáticos para criarem as condições necessárias para a mobilização. Contudo, não significa que depois de fechada a janela as oportunidades criadas desapareçam por completo, pois as demandas passaram à tematização pública e na maioria das vezes continuam na esfera pública.

²³ Militava no Sindicato dos Médicos do Espírito Santo, oriundo de uma tradicional família capixaba.

²⁴ Dentro da administração pública ocupou inúmeros cargos: chefe de gabinete do prefeito de Vitória, Vitor Buai, vereador na mesma cidade, Deputado Estadual/ES, Secretário de Justiça/ES, Subsecretário de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos – SEDH, Subsecretário de Direitos Humanos/ES.

²⁵ O CEDH é criado pela LEI 5.165/95 (*on-line*).

civil passaria a ocupar espaço dentro do Estado com vistas a tornar mais efetiva suas demandas. O CEDH tornar-se-ia um ponto de encaixe estável.

Neste processo, descrito analiticamente pelo repertório de ação do qual o movimento social lança mão, podem ser observados instantes em que a ação muda diametralmente de qualidade. Ela sempre busca influenciar, mas em alguns momentos a ação é potencializada em termos das mudanças que pode acarretar no processo decisório. E para estes instantes, precisamos reservar uma outra categoria que será denominado por Skocpol de **encaixe** entre uma instituição do Estado e o ator social. Para a autora, o Estado é permeável no sentido em que ‘(...) a estrutura de instituições políticas oferece acesso e influência para alguns grupos e alianças, estimulando e recompensando assim os seus esforços para moldar as políticas do governo, e ao mesmo tempo negando acesso e influência para outros grupos e alianças que atuam na mesma comunidade política (polity) nacional’ (Skocpol, 1992, p. 54). Estes pontos de acesso e influência ao Estado são denominados por Skocpol como encaixe (‘fit’) entre atores sociais e instituições políticas. (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2016, p.17, *grifo nosso*).

Não havíamos percebido na primeira leitura dos dados o fenômeno que agora nos aparece mais nítido do ativismo institucionalizado promovido com a criação do CEDH e mais tarde do Centro de Apoio aos Direitos Humanos (CADH). Por conta disso, podemos sustentar a validade empírica da categoria ao observarmos ações de militância por dentro do Estado, as quais conferem não só maior legitimidade às medidas, mas trazem estabilidade às políticas públicas.

Há neste ativismo institucionalizado uma duplicidade deveras interessante, pois os sujeitos ao mesmo tempo são membros de organizações dos mais variados tipos e promotores e/ou gestores de políticas públicas para o setor onde militam. Isto não significa que podem fazer o que bem entendem, haja vista, a regulamentação imposta pelo fazer estatal, mas ganham força (recursos), os quais, porventura não teriam fora dali. Em suma a ganhos, mas também restrições na ação que passam ao largo da simples categoria, cooptação.

Alguns militantes lembram o clima favorável para a instituição do conselho:

Havia então o cenário de crescimento e a ideia de criação de um conselho estadual e nós estávamos em um governo do PT²⁶ e tínhamos o Perly Cipriano como secretário. Tínhamos as condições políticas, não

²⁶ O governo estadual era de Vitor Buaiz (1995-1998).

foi nenhuma luta. Decorrência natural de um governo que tinha esta sensibilidade e um secretário que foi preso político (VALADÃO, militante histórica ligada à UFES).

O movimento larga aquela parte denunciadora e o governo começa a chamá-lo para parcerias. Nesse debate, nós queríamos ganhar peso e fizemos a proposta de criação dos conselhos estaduais, aqui foi em 1995. Vitor Buaiz deu apenas uma estrutura de funcionamento, nós trabalhávamos de voluntários. Qual era a ideia do movimento? Que a questão dos direitos humanos era política de estado o que leva-nos a pressionar na criação de conselhos, pois este tema tinha que ser uma política pública (SANTANA, militante histórico, ligado ao movimento negro e a Igreja Católica).

Evidencia-se também a relevância das oportunidades políticas abertas com a eleição do PT para o governo estadual, porque muitos dos militantes que demandavam a criação do conselho estiveram na gênese do partido anos antes. A instituição desse espaço de conversação entre a sociedade civil e o governo dava mais força ao movimento que passava a ser reconhecido também em nível federal.

Pois, a partir da Conferência de Direitos Humanos de Viena, em 1993, o Brasil ratificou seu compromisso com os direitos humanos, o que levou o Presidente Fernando Henrique Cardoso a aprovar, em 1996, o primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos²⁷ que, entre muitas ações, previa a criação de conselhos estaduais. Em nível nacional, as pressões realizadas pelo MNDH também contribuíram para dar visibilidade à discussão.

O Estado revela-se poroso e cheio de atravessamentos de origem não estatal, capaz de absorver não apenas as demandas advindas da sociedade civil, mas também seus membros, sem isso implicar em perdas efetivas na capacidade de mobilização dos sujeitos.

É importante reparar que, muitas vezes, influências externas ao contexto de conflito, como a aprovação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), repercutem em cascata nos âmbitos regionais e locais, por exemplo, a criação do CEDH vincula-se a dois fatos a chegada de parte dos militantes ao governo do Estado como também à orientação Federal ao respeito dos direitos, que, por sua vez, repercute proposições internacionais. À revelia da capacidade de enfrentamento do movimento

²⁷ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Sub-Chefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto N 1.904, de 13 de maio de 1996**. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1904.htm>. Acesso em: 10 jan. 2015.

capixaba existiam oportunidades estruturais para a consolidação do movimento de direitos humanos.

Ergue-se aqui um debate acerca dos fenômenos mais impactantes sobre as agendas públicas, o ativismo institucionalizado proporcionando pelos espaços de encaixe ou pressões externa dos movimentos sociais com seus repertórios de ação e contexto favoráveis? Na tese pesamos mais sobre os condicionantes externos, dando pouco valor à militância, principalmente quando adentra ao Estado, a propor discussões, fortalecer as lutas e desenvolver políticas públicas que possam resistir ao longo do tempo.

A despeito da criação do conselho houve um recrudescimento da violência no Espírito Santo, pois os índices de homicídios e atentados contra a vida dispararam, obrigando o movimento de direitos humanos a repensar suas ações. A partir do início dos anos 90, começa a ser travada uma batalha dura contra o crime organizado, responsável em boa medida pela onda de violência. O alvo dos militantes passou a ser a *Scuderie Detetive Le Cocq*²⁸ uma organização criminosa com ramificações nos Três Poderes.

O movimento, nas figuras do CEDH e CDDH-Serra, juntamente com a Igreja Católica e a OAB/ES, lançou o Fórum Reage ES, com o intuito de fazer frente à corrupção instaurada no governo e ao elevado número de assassinatos em todo o Estado. Essa parceria reativou antigas alianças estabelecidas ainda nos anos 80 entre a Igreja e os movimentos sociais, somando-se aos operadores do direito. A estratégia adotada pelo movimento procurou atacar em duas frentes, uma nas ruas com manifestações públicas, atraindo a atenção da mídia e do público em geral e nos tribunais, cobrando ações efetivas da Justiça.

O CEDH por intermédio de suas ramificações na vida cotidiana acaba recebendo muitas denúncias de violações de direitos, pessoas que enxergam nele um dos poucos canais de reclamação dos problemas enfrentados no cotidiano. Portanto, o conselho geralmente intervém em ações de reintegração de posse, demarcação de terras indígenas e quilombolas, abuso da autoridade policial e maus-tratos no sistema prisional e socioeducativo. Ou seja, o CEDH repercute e leva através de seus membros queixas que talvez o Estado não reconhecesse.

28 Tratou-se de uma organização fundada no Rio de Janeiro, em 1965, com o objetivo de vingar a morte de policiais, estendendo suas ramificações ao Espírito Santo, na segunda metade da década de 70. Composta por policiais civis e militares, juizes, políticos e promotores, de acordo com o Ministério Público Federal, estava envolvida com jogo do bicho, assassinatos, roubos de carga e corrupção.

Ao analisarmos as atas entre anos 2005 e 2010, identificamos uma quantidade significativa de denúncias no tocante aos presídios, muito superior a qualquer outra reivindicação popular que pudesse encontrar no Conselho um canal de comunicação com o governo. Às vezes, sessões inteiras do Conselho eram destinadas a discutir questões carcerárias, fossem em relação à má qualidade das refeições e habitação ou violência dos agentes penitenciários²⁹.

Tal como os movimentos desenvolvem estratégias para obter sucesso no confronto, o Estado e outros adversários como a *Scuderie Detetive Le Cocq* estabelecem os seus. Enquanto a segunda adotava a prática da intimidação e o assassinato como formas de restringir a ação do movimento de direitos humanos, o primeiro optou por criminalizá-lo e a seus militantes, recuperando a ideia difundida no período militar de que direitos humanos é coisa de bandido e, nesse caso, taxando como criminosas suas práticas. Ao invés de matar, preferiu jogar na ilegalidade os defensores de direitos e arruinar suas reputações³⁰.

O impacto dessas contraofensivas pode ser profundo, pois se vitórias e veiculação de notícias positivas das ações tende a ampliar a quantidade de novos militantes e simpatizantes com a causa, o contrário também é válido: construir uma imagem negativa do movimento afastaria possíveis interessados em apoiar as lutas seja financiando-as, ou engajando-se. Em outras palavras, criminalizar o movimento repercute diretamente na fonte de recursos capazes de ser angariados pelas organizações, enfraquecendo-as e, no limite, colocando sua existência em risco. Assim, o movimento precisou agir rapidamente para reverter os estragos de tais ações tanto nos tribunais quanto na imprensa.

De acordo McAdam , McCarthy e Zald (1996) a mídia desempenha um papel de mediadora entre os movimentos e os indivíduos isolados, pois a publicidade gratuita conseguida por meio de manifestações e outros atos públicos não só fideliza antigos parceiros, tornando-os leais, mas atraem novos. Os meios de comunicação e principalmente a Internet, hoje, aproximam as pontas das redes de movimentos sociais. Então, da mesma forma que uma imagem positiva da luta ou das entidades atrai novos

29 De acordo com nosso material, muitas denúncias chegavam ao Conselho via organizações que pertenciam à rede, mas que não necessariamente ocupavam acento naquele momento.

30 Exemplo desta ação foi a perseguição sofrida pela militante da Pastoral Carcerária Isabel. Esta foi acusada injustamente como mostrou a Justiça de coordenar com presos a queima de ônibus na Grande Vitória.

militantes, transformá-los em criminosos tende a distanciar aqueles menos atentos ao confronto.

Da mesma forma, Gamson e Meyer (1996) destacam a importância dos meios de comunicação na obtenção de recursos, porque a visibilidade proporcionada pela veiculação do conflito, ainda mais quando esse é vitorioso, cria condições para atrair novos adeptos. Portanto, desconstruir a imagem dos militantes de direitos humanos cria sérias restrições à captação de recursos.

Assim a dinâmica de enfrentamento político dos movimentos sociais é caracterizada por avanços e retrocessos. Enquanto a janela de oportunidades manteve-se aberta, muitos ganhos puderam ser obtidos, talvez o maior deles: a consolidação do conselho de direitos humanos e o reconhecimento público da importância desse espaço como articulador do movimento e fiscal das ações governamentais. Contudo, com a eleição de um governador menos afeito ao diálogo levou ao acirramento dos ânimos, obrigando o movimento a desenvolver novas estratégias que são respondidas pelo Estado na mesma medida.

Como apontamos com a consolidação do CEDH nem mesmo um governo avesso à temática foi capaz de impedir a ação do movimento e deixar de atender parte de suas demandas. Estava instalado um clima na sociedade capixaba e entre os militantes de que haveria uma válvula de escape para suas questões o conselho.

Em termos explicativos, a abordagem de *polis* apresenta a proposição sobre os “encaixes” institucionais entendidos como pontos de acesso de alguns atores ao Estado e de influência nos processos de políticas públicas. Skocpol enfatiza que o encaixe entre instituições estatais e atores societários se constitui mediante, por um lado, as condições e mecanismos institucionais (políticas prévias, regras e procedimentos institucionais, capacidades estatais) que conformam a esfera estatal e, por outro, as capacidades e intencionalidade dos atores estatais e societários voltadas à construção de sua relevância política no processo de políticas públicas. (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2016, p.4).

Com a tentativa de estrangular o movimento, e diante do caos do sistema penitenciário, o movimento realizou um lance ousado, denunciou o Estado para a Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas. Isso só foi possível em virtude das redes de militantes e organizações de direitos humanos que atravessam a sociedade civil brasileira. A partir de um ato de denúncia das mazelas provocadas pelo

Estado, ocorrido em São Paulo, representantes do CEDH mostraram fotos de presos esquarterados e as condições de seu aprisionamento, isto chamou a atenção para a situação no Espírito Santo.

Com isso, há um estreitamento de laços do CEDH com o presidente do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP)³¹. A partir daí, o CNPCP veio ao Estado realizar inspeções nas unidades prisionais e, diante da situação encontrada nos presídios, pediu intervenção Federal. Contudo, o Ministério Público Federal impediu tal providência. Em face desse conflito, a Conectas Direitos Humanos e a Justiça Global são mobilizadas e, através delas, o Conselho conseguiu uma audiência em Genebra, na reunião do Comitê de Direitos Humanos da ONU. O Executivo Estadual viu-se obrigando a explicar em fórum internacional o que passava no Espírito Santo.

Com uma chapa formada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) e PT, antigos aliados voltaram ao poder nas eleições de 2010, porém em outra conjuntura³², mesmo assim acenava-se com a possibilidade de abertura de uma grande janela de oportunidades. Devido o confronto de quase uma década com o antigo governador o movimento via com bons olhos um governo “dos iguais³³”, mas atento ao fato de os interesses do Estado nem sempre coincidirem com as demandas cotidianas, mas reconhecer a importância de fazer parte do mesmo.

A luta de maior destaque travada nesse período foi pela criação e promulgação do Plano Estadual de Direitos Humanos (PEDH) e do Plano Estadual de Educação em Direitos Humanos (PEEDH). Ambos procuram definir as políticas de direitos no Estado, assim como garantir a aproximação do público em geral com a temática, superando velhos preconceitos, por exemplo, direitos humanos é coisa de bandido. Porém, a luta que parecia tranquila, mostrou-se árdua, com o governo recusando-se em vários momentos a aceitar as propostas apresentadas pela sociedade civil.

Tal tensão com o governo ficou evidente quando os planos de direitos humanos não foram promulgados pelo Executivo tal qual proposto pela sociedade civil. Ao invés foi apenas publicado³⁴ pelo Secretário de Assistência Social e Direitos Humanos, Helder Salomão, um antigo militante das causas sociais, pouco antes do fim do mandato. Entre as modificações que ficaram de fora, podemos citar o desenvolvimento de políticas

³¹ Sérgio Salomão Schecaria.

³² Coligação formada por Renato Casagrande (PSB) - governador e Givaldo Viera (PT) – vice.

³³ Categoria nativa utilizada para referir-se a alguns membros do governo.

³⁴ De acordo com trecho do Diário Oficial, em anexo, a publicação aconteceu em 3 de abril de 2014.

efetivas de revisão da política de encarceramento e a introdução no currículo escolar da disciplina de direitos humanos. Contudo, recordam os entrevistados que todos os dois planos³⁵ foram iniciativas das organizações, e, mesmo que algumas propostas tenham sido deturpadas, só o fato de haver discussão em torno de um projeto de Estado no qual os direitos humanos são contemplados é uma conquista.

Sobre as disputas passadas e vindouras em relação aos programas comentam os entrevistados:

A luta é constante. Nós teremos eleições agora e independente do resultado nada indica que as demandas diminuam. Nós temos uma grande disputa a fazer pelo PEDH que foi publicado de forma mutilada, atropelando a vontade das audiências públicas, pois esse não é o programa que nós compreendemos que a sociedade queria e quer (VITORINIO, militante do Coletivo Fazendo Direito).

Outra:

O principal desafio é retomar esse processo, pois passamos por um momento conturbado de eleições e não sabemos até que ponto vamos conseguir incidir para que o programa seja assinado nesse período, mas vamos continuar esta pressão independente de qualquer governo que venha, vamos continuar a luta não só pela publicação, mas pela implementação efetiva do programa (LULA, militante do FEJUNES).

O confronto estabelecido em função do PEDH e do PEEDH³⁶ nos últimos anos pode ser representado por um cabo de força entre a sociedade civil e o Estado, cada qual empreendendo energias e inovações estratégicas, não só para trazer público para seu lado, mas também anular as ações adversárias. Esta situação caracteriza a questão do ativismo socioestatal mostrando que participar do governo não implica de maneira direta em tomá-lo para si, tampouco engessamento da militância.

³⁵ PEDH e PEEDH.

³⁶ Embora a luta pelas suas efetivações tenha se tornado o enquadramento hegemônico a partir de 2010 o PEDH e PEEDH têm sua origem nove anos antes, quando, em 2001, o Conselho apresentou esboço de um programa de direitos humanos pela primeira vez, porém dada a dinâmica do momento acabou perdendo espaço para a questão carcerária. No início da segunda década dos anos 2000, ressurgiu o debate em torno da necessidade de elaborar um conjunto de medidas a serem desenvolvidas pelo Estado com vista à garantia dos direitos humanos. Do ponto de vista institucional, a reconstrução do programa começou com o Decreto 2944-R de 9/01/2012 que instituiu um grupo de trabalho composto por 28 organizações do Estado e sociedade civil para a elaboração do mesmo. Em anexo, encontra-se a lista das instituições. Após seis meses de deliberações chegou-se à versão colocada para sugestões do público em geral via *e-mail*. Tal ação foi acompanhada de cinco audiências públicas em várias regiões do Estado, a saber, Cariacica, Colatina, Cachoeiro do Itapemirim e Vitória. Depois desse processo, no início de 2013, o texto final já estava pronto, porém não foi assinado imediatamente pelo Governador Casagrande (PSB). Conforme comentamos, foi publicado apenas em abril de 2014 pelo Secretário de Ação Social e Direitos Humanos, Helder Salomão (PT).

Estas tensões revelam o lado sombreado do Estado que mesmo com a presença de militantes a ocupar cargos significativos isto não garante o atendimento de todas as suas exigências. Por outro lado, como a criação de fóruns e arenas de discussão para a formulação de um plano de educação para os direitos humanos indicam que de fato a categoria encaixe facilita a explicação de políticas de longo prazo.

A existência do encaixe não significa o cessar de outras formas de ação do movimento ou sua desmobilização, pois pertencem à acepção do conceito as noções de instabilidade e de alcance limitado da influência. Observa-se que na campanha de mobilização do movimento, no momento da construção do encaixe, ocorre uma bifurcação: uma parte do movimento (um grupo, alguns ativistas ou organizações) passa a interagir com uma instituição do Estado de modo mais permanente, enquanto a outra continua buscando influenciar as instituições do Estado por outras vias, ou age simultaneamente em ambas as frentes. A ocupação de cargos, por exemplo, é suscetível às reconfigurações da coalizão governante e pode se desfazer mesmo fora do ciclo eleitoral. (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2016 p.19).

Ao mesmo tempo a diminuição das restrições e a abertura de oportunidades sofrem grande influência do poder político do Estado. Pois, em governos mais atentos às questões populares, parte de seus quadros é oriunda de organizações da sociedade civil e tendem a impor barreiras menores à ação dos movimentos, ou seja, a repressão é menos intensa, assim como há maior disposição para sentar e discutir com as organizações. Porém, isso não significa que haja uma relação completamente harmônica entre ambos.

Assim, o modelo de interação com o Estado influencia diretamente nos rumos a serem seguidos pelas organizações, assim como o contrário, se assumirão uma postura de combate ferrenho ou se tentarão o entendimento. Tarrow (1996) e McAdam (1996) identificam variações nos formatos e estratégias adotadas pelos movimentos sociais, a partir da abertura ou fechamento do Estado para as demandas populares, o aparecimento de aliados, as modificações nos alinhamentos políticos e o grau de coesão das elites dominantes.

A vantagem de distinguir analiticamente as ações e repertórios dos encaixes nos estudos que buscam entender os efeitos de movimentos

sociais nas políticas públicas se repõe também na análise do Estado. Pensar repertório de ação implica reconstruir a parte do Estado como alvo da atuação do movimento de forma mais dinâmica e diacrônica; o encaixe requer uma descrição mais estrutural e sincrônica, dimensionando a permeabilidade do Estado. O Estado aparece na análise na medida em que o movimento se mobiliza – a Teoria do Processo Político denomina estes instantes de oportunidade política –, mas pode continuar depois nas sucessivas interações. (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2016, 2016, p.20).

Dessa feita, Estado e Sociedade civil, do ponto de vista empírico/teórico, não são instâncias comunicáveis, apesar de possuírem interesses às vezes conflitantes. Ao invés apresentam uma dupla institucionalização. Em outras palavras constituem-se na influência que geram um no outro, no militante que ocupa o cargo e modela parte das ações do Estado e das organizações civis que se institucionaliza com vistas a resistirem ao tempo. Assim, torna-se pouco produtivo e, em alguma medida, irreal analisar um sem considerar o outro como sua parte constituinte.

REFERÊNCIAS

ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua Nova**, São Paulo, n.76 p.49-86. 2009.

AMENTA, E.; CAREN, N., CHIARELLO, E.; SU, Y. The political consequences of social movements. **Annual Review of Sociology**, vol. 36, p. 287–307. 2010.

ARATO, A.; COHEN, J. L. **Sociedad civil y teoría Política Civil**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1992. 703 p.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64. 2008.

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464. 2007.

BENFORD, R. D; SNOW, D. Ideology, frame resonance and participation mobilization. **International Social Movement Research**. v. 1, p. 187-217. 1988.

CARLOS, E.; DOBWOR, M.; ALBUQUERQUE, M. A. **Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: proposições analíticas e desafios metodológicos**. In: GT

13. Entre as ruas e os gabinetes: institucionalização e contestação nos movimentos sociais. XL Encontro da ANPOCS. Caxambu, MG: Out, 2016.

COHEN, J. L. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. In: **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 419-459. 2003.

DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: ARGOS, 2007. 590 p.

FONTES, B. A. S. M; STELZIG, S.. Sobre trajetórias de sociabilidade: a ideia de relé social como mecanismo criador de novas redes sociais. **Política & Sociedade**. n. 5, p. 57-77, out. 2004.

GAMSON, W. (1990 [1975]). **The strategy of social protest**. Belmont, California: Wadsworth.

GAMSON, W. A; MEYER, D. S. Framing political opportunity In: McADAM, D.; McCARTHY, J. D; ZALD, M. N. (Ed.) **Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framing**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 275-290.

GIUGNI, M. G. Political, Biographical, and Cultural Consequences of Social Movements. **Sociology Compass** 2.5, p. 1582–1600. 2008.

GURZA LAVALLE, A. Os bastidores da sociedade civil - protagonismos, redes e afinidades no seio das organizações civis. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. **CEBRAP**, São Paulo, nov. 2006. 73 p.

_____. Redes e capacidade de ação na sociedade civil: o caso de São Paulo – Brasil. **REDES** - Revista hispana para el análisis de redes sociales v. 12, n. 6, jun., 2007.

_____.; CASTELLO, G.; BICHIR. R. M. Quando novos atores saem de cena: continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais. **Cultura e Política**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 37-55, 2004.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. V. II. 354 p.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston: Little Brown, 1984. 235 p.

LÜCHMANN, L. H. H.. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

_____. Os conselhos gestores de políticas públicas: desafios do desenho institucional. **Revista de Ciências Sociais Unisinos**, n. 161, p. 43-79, jul./dez. 2002.

McADAM, D. Conceptual origins, current problems, future directions In: McADAM, D.; McCARTHY, J. D; ZALD, M. N. (Ed.) **Comparative perspectives on social**

movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framing. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 23-40.

_____; McCARTHY, J. D; ZALD, M. N. (Ed.) **Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framing.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

_____; TARROW, S.; TILLY, C.. Para mapear o confronto político. **Lua Nova**, São Paulo, n. 76, p.11-48. 2009.

McCARTHY, J. D; ZALD, M. N. Resource mobilization and social movements: a partial theory. **American Journal of Sociology**, v. 82, n. 6, p. 1212-12416, may. 1977.

SILVA, M. K. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, a. 8, n.16, p. 156-179, jul./dez. 2006.

SKOCPOL, T. (1992). **Protecting Soldiers and Mothers:** The Political Origins of Social Policy in the United States. Cambridge: Belknap Press/Harvard University Press.

TARROW, S. States and opportunities: the political structuring of social movements In: McADAM, D; McCARTHY, J. D; ZALD, M. N. (Ed.) **Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framing.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 62-92.