

**38º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**  
**CAXAMBU/MG, 27 a 31 de outubro de 2014**

**GT 14 – Entre as ruas e os gabinetes: institucionalização e contestação nos  
movimentos sociais latino-americanos**

**Entre o conflito e a cooperação: interações entre movimentos sociais e Estado em  
perspectiva comparada**

Euzeneia Carlos (UFES)

## **Entre o conflito e a cooperação: interações entre movimentos sociais e Estado em perspectiva comparada**

Euzeneia Carlos (UFES)<sup>1</sup>

### **Resumo**

Analisa as interações entre movimentos sociais e Estado configuradas no contexto democrático pós 1990 e de engajamento nas instituições participativas, e seus efeitos institucionais na ação coletiva. As interações socioestatais são examinadas através do método comparativo, aplicado a quatro organizações de movimentos sociais da região metropolitana do Espírito Santo, referente ao período de 1990 a 2010, mediante instrumentos metodológicos qualitativos e quantitativos. São eles: Federação das Associações de Moradores da Serra (Fams), Conselho Popular de Vitória (CPV), Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH) e Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente (Acapema). A análise estabelece correlações entre os padrões de interação socioestatal e os efeitos do engajamento institucional, bem como identifica uma heterogeneidade de inter-relações que combinam de modo diferenciado a cooperação, a autonomia e o conflito na relação sociedade-Estado.

### **Introdução<sup>2</sup>**

O objetivo deste artigo é analisar as interações entre movimentos sociais e Estado – interações socioestatais –, baseado na comparação entre quatro movimentos sociais do Espírito Santo. Argumenta-se que, no contexto pós-redemocratização e de multiplicação das instituições participativas certos movimentos sociais se engajam institucionalmente nas agências do Estado em atividades de elaboração e implementação de políticas públicas; e que essa incorporação pode se diferenciar qualitativamente da trajetória tradicional de institucionalização de movimentos sociais caracterizada por cooptação e eliminação do conflito.

---

<sup>1</sup> Professora da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). E-mail: [euzeneiacarlos@gmail.com](mailto:euzeneiacarlos@gmail.com).

<sup>2</sup> Este artigo se baseia em resultados parciais da tese de doutoramento da autora (CARLOS, 2012a) e seus desdobramentos recentes. Uma versão preliminar foi apresentada no IX Encontro da ABCP, de 04 a 08/08/2014, em Brasília-DF.

O engajamento institucional dos movimentos sociais é identificado pela sua inserção nas Instituições Participativas (IPs), contexto no qual as relações entre sociedade civil e Estado não compreende um evento pontual e episódico, mas um processo relativamente estável, que define as políticas públicas nos dias atuais. As IPs constituem “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45), mediante os quais cidadãos interferem nas decisões, implementação e acompanhamento de políticas públicas (PIRES; VAZ, 2010).

A análise dos efeitos do engajamento institucional nos padrões de interação socioestatal considera os múltiplos formatos das IPs como variável independente – conselhos gestores, orçamentos participativos, conferências setoriais, comissões e comitês temáticos, e programas governamentais de gestão e implementação de políticas públicas. Esse procedimento metodológico decorre do pressuposto de que a institucionalização dos canais de mediação da relação sociedade-Estado gera implicações sobre a ação coletiva, seja em termos de constrangimentos seja de oportunidades.

Neste artigo, o exame das interações socioestatais caracteriza a heterogeneidade na relação dos movimentos sociais com o Estado no contexto democrático de engajamento institucional. Isto é, as interações socioestatais são plurais e multifacetadas, podendo conformar quer seja a cooperação quer seja o conflito quer seja, ainda, combinar elementos aparentemente contraditórios, como a cooperação, o conflito e a autonomia.

### **Considerações metodológicas**

A análise das interações socioestatais considera quatro organizações de movimentos sociais da região metropolitana do Espírito Santo, examinadas através do método comparativo de estudo de casos (PETERS, 1998; GEORGE; BENNETT, 2004), a saber: Federação das Associações de Moradores da Serra (Fams), Conselho Popular de Vitória (CPV), Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH) e Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente (Acapema).<sup>3</sup> A análise empírica foi processada no nível da comparação entre os casos (*cross-case*), considerando o período de 1990-2010, contexto de multiplicação das instituições participativas e de engajamento institucional dos movimentos selecionados.

---

<sup>3</sup> Ainda que o movimento social não seja restrito à sua organização formal e abarque uma pluralidade de atores sociais, individuais e organizacionais ligados em modelos de interação (DIANI, 2003), neste estudo, o foco empírico ou a unidade de análise é a organização do movimento.

A metodologia *multi-method* adotada conduziu a um desenho de pesquisa que combinou instrumentos do método qualitativo e quantitativo, quais sejam: 1) pesquisa documental no acervo das organizações dos movimentos, referente às duas décadas; 2) entrevista em profundidade com 13 atores-chave dos movimentos; e 3) survey de questionário semiestruturado aplicado a 100 militantes, selecionados por meio de amostra não aleatória que considerou a posição de centralidade do ator no movimento.<sup>4</sup> 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).

### **Emergência e engajamento institucional: os casos Fams, CPV, CDDH e Acapema**

Os movimentos sociais analisados insurgiram no contexto de transição do regime autoritário da década de 1980. A Fams e o CPV, autodenominados “movimento popular”, emergiram com a finalidade de organizar, coordenar e fortalecer o movimento de bairro e reivindicar melhorias sociais e urbanas ao poder público municipal, o primeiro na Serra-ES, em 1981, e o segundo em Vitória-ES, em 1986. À época de sua fundação, a Fams e o CPV contaram com uma rede de relações sociais influente em sua gênese organizacional e discursiva, como Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), partidos políticos de esquerda, a exemplo do 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). Atualmente, possuem uma estrutura federativa com 125 e 124 associações de moradores, respectivamente, 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 criação de IPs na gestão pública.

O CDDH, uma organização do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), também surgiu no município da Serra-ES, em 1984, na finalidade de coordenar a ação mobilizatória de outros movimentos sociais e organizações civis, atuando na defesa dos direitos humanos e fomentando a criação de associações de moradores, sindicatos trabalhistas e outras formas de organização popular, em nível local e regional.

---

<sup>4</sup> Agradeço ao Fundo de Apoio à Ciência e Tecnologia do Município de Vitória-ES (Facitec), pelo financiamento da pesquisa de campo e aos pesquisadores que atuaram nessa etapa do estudo, realizada em 2010.

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 pastorais sindicais e associações de moradores. Promoveu diversas ações unificadas entre forças sociais e políticas, articulando com o Conselho Pastoral de Carapina (Copaca), a Fams, o PT, sindicatos do “novo sindicalismo”, ONGs e outros movimentos de direitos humanos. Suas conquistas compreendem áreas das políticas de direitos humanos, como criança e adolescência, violência, saúde, educação, moradia, bem como a implementação de IPs nos governos.

Finalmente, a Acapema, fundada em Vitória-ES em 1979, constitui uma organização do movimento ambientalista de âmbito regional. Atua na articulação e 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, estabeleceu vínculos com ampla rede de relações sociais, a qual constituiu fonte de suporte e apoio às ações desenvolvidas, caracterizada, sobretudo, pela interação com entidades civis e movimentos sociais e, em menor proporção, com instituições do sistema político, como partidos políticos, órgãos do governo e segmentos religiosos.

O contexto pós-redemocratização caracterizou um cenário de engajamento desses movimentos sociais em instituições do Estado e de relação direta com agências governamentais. No município da Serra, as IPs foram introduzidas a partir de 1997, pela coligação partidária PDT-PT-PSB que seguiu por quatro mandatos consecutivos (1997 a 2012). Em Vitória, por sua vez, os arranjos participativos foram implementados pelo governo do PT (1989-1992), seguido por três governos do PSDB (1993 a 2004) e, recentemente, por duas gestões do PT (2005 a 2012). No governo estadual as IPs foram criadas sobretudo a partir da gestão do PT (1995-1998), seguida pelo PSDB (1999-2002), pelo PMDB (2003-2006) e por duas gestões do PSB (2007 a 2014).

O nível de engajamento institucional dos movimentos sociais (Fams, CPV, CDDH e Acapema) foi mensurado a partir de critérios de densidade, diversidade, durabilidade e de deliberação. O componente *densidade* diz respeito à quantidade de IPs nas quais se inserem os movimentos, quais sejam, orçamento participativo, conselhos gestores, fóruns ou conferências setoriais, comissões ou comitês, programas e convênios governamentais. O critério *diversidade* corresponde à pluralidade ou variedade das áreas

de políticas públicas e de formatos de participação institucionalizada. O critério *durabilidade* identifica a continuidade ou interrupção da inserção dos movimentos sociais em IPs, 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.

A análise comparada dos movimentos sociais nessas dimensões do engajamento institucional, aponta a existência de dois subgrupos. O primeiro, formado pela Fams, CPV e CDDH caracteriza um engajamento institucional de alta intensidade, e, o segundo, composto pela Acapema, configura um engajamento institucional de baixa intensidade.

Considerando a quantidade de IPs 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 gestores municipais, o CPV em 24 conselhos, e o CDDH ocupa assentos em 10 conselhos, dos quais 2 são estaduais, além de participarem do orçamento participativo e de outras esferas institucionalizadas de participação. Segundo essa medida, a Acapema apresenta baixa densidade nas IPs, atuando em 1 conselho de políticas em nível municipal e 3 conselhos no âmbito estadual.

Considerando a variedade das áreas de políticas públicas e de formatos da participação institucionalizada, ou seja, a diversidade das IPs, Fams, CPV e CDDH apresenta alta diversidade e, a Acapema, uma baixa diversidade. Os conselhos gestores de atuação da Fams compreendem uma variedade de 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 áreas diversas (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 são também 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, a Acapema atua somente nas áreas de meio ambiente e de saúde, retratando um caso de baixa diversidade das IPs.

O critério de diversidade considera, por fim, a variedade dos formatos das IPs 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. No caso dos movimentos que se caracterizam por alta diversidade de IPs (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 e programas governamentais de implementação e gestão de políticas públicas. Na Fams, destaca-se o convênio governamental para implementação do Programa de Participação Popular na gestão pública. E, no CDDH, o Comitê Estadual de Erradicação da Tortura, Tratamentos Cruéis e Degradantes (Cepet), o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH), o Programa Psicossocial para Crianças e Adolescentes em Conflito com a Lei, o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita), o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAM). 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 IPs é avaliada a sua longevidade ao longo de quatro a seis gestões governamentais, qualificada em termos de durabilidade contínua e descontínua. A Fams, o CPV e o CDDH caracterizam uma inserção contínua e sem interrupções nos arranjos participativos ao longo do tempo. A durabilidade descontínua do engajamento da Acapema nas instituições participativas, ainda que guarde relação com os projetos políticos governamentais, é justificada pelos militantes 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 IPs. A análise da possibilidade de deliberar efetivamente nesses espaços, medida em termos de grau de satisfação, aponta no subgrupo Fams, CPV e CDDH a avaliação de “regularmente satisfeito”. 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 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

Fonte: Pesquisa Movimentos Sociais e Instituições Participativas, 2010.

### **Interações entre movimentos sociais e Estado nas Teorias dos Movimentos Sociais**

Movimentos sociais desenvolvem relações complexas e diversificadas com o Estado, em vez de constituírem modelos puros, coerentes e estáveis, muitos deles combinam dimensões multifacetadas da ação coletiva. Considerando as múltiplas possibilidades de interação dos movimentos com o Estado, como as Teorias dos Movimentos Sociais compreendem o engajamento societal nas instituições do Estado? Como essas teorias analisam as implicações do contexto de interação com as instituições políticas para os movimentos sociais?

A relação entre movimentos sociais e Estado tem recebido pouca atenção das Teorias dos Movimentos Sociais (TMS). Especialmente, dois elementos dificultam essa análise. O primeiro diz respeito a separação analítica rígida entre sociedade civil e Estado, nas TMS (TARROW, 1997; McADAM; McCARTHY; ZALD, 1999; McADAM; TARROW; TILLY, 2001; MELUCCI, 1996), que restringe a compreensão dos movimentos em processos de interação com atores institucionais, pois dificultam o reconhecimento do caráter coconstituente, de influência mútua e de interpenetração entre movimentos e Estado. *Grosso modo*, essas teorias dos movimentos sociais pressupõem uma separação entre estes e a política institucionalizada e analisam a sociedade civil e o Estado a partir de categorias estanques, autônomas e dicotômicas, sendo, nesse sentido, limitadas à explicação das relações entre atores sociais e institucionais, assim como da



natureza dessas inter-relações e de suas implicações para os movimentos sociais e para as políticas.

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

Neste trabalho, parte-se do pressuposto que a relação entre movimentos sociais e instituições políticas é contingente e mutuamente constituinte, cujas implicações ou efeitos decorrentes são produzidos sobre ambos os atores sociais e institucionais. Nesse sentido, a compreensão dos movimentos sociais em interação com a institucionalidade política requer uma análise 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; GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2011)

Na perspectiva do PP, prepondera na análise da relação entre movimentos sociais e sistema político a contestação das instituições políticas, e não as interações com o Estado e os detentores de poder (JENKINS, 1995). Ainda que o Estado tenha recebido centralidade nesse modelo analítico, os estudiosos sublinham as oportunidades políticas e sociais sob as quais “desafiadores” (*challengers*) contestam o poder na arena político-institucional (TARROW, 1997; TILLY, 2004). Esses analistas se baseiam na suposição de que os movimentos sociais desafiam as autoridades políticas e o Estado e caracterizam um conflito político contra os “detentores de poder” (*powerholders*). Nessa abordagem, a

relação dos movimentos sociais com a institucionalidade política compreende a sua integração no sistema, evidenciada particularmente pelo reconhecimento dos movimentos como atores políticos e pela obtenção de seus objetivos demandados ao Estado. O caráter contestatório e desafiador dos movimentos em direção aos detentores de poder é compreendido em termos de um modelo conflituoso de ação, construído dentro das relações de poder do sistema político e que implica conflito de interesse entre atores não institucional e institucional (COHEN, 1985).<sup>5</sup>

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

De acordo com Giugni e Passy (1998), ainda que a visão de movimentos sociais como uma forma específica de *contentious politics* não deva ser abandonada, é preciso admitir que movimentos sociais se engajam em um conjunto de atividades que não necessariamente implica em relação de conflito com os detentores de poder. Conforme argumentam os autores, em sociedades complexas, movimentos também cooperam com

---

<sup>5</sup> A ênfase da teoria do processo político no conflito com atores institucionalizados está presente desde o trabalho seminal de McAdam, que afirma: “O modelo do processo político é baseado na noção de que a ação política de membros estabelecidos do sistema político reflete um conservadorismo persistente. Eles trabalham contra a admissão no sistema de grupos cujos interesses contrariam significativamente seus próprios interesses” (McADAM, 1982, p. 38). Na explicação de Toni (2001), esses teóricos concebem as elites políticas como inimigas e não aliadas aos grupos insurgentes, em contraposição à teoria da mobilização de recursos que confere centralidade ao papel das elites na mobilização.

o Estado, especialmente na solução de problemas públicos, na elaboração e na implementação de políticas. Desse modo, os movimentos sociais “intervem nos processos políticos de duas formas: desafiando as políticas ou propostas existentes e colaborando na elaboração e implementação de políticas governamentais.” (GIUGNI; PASSY, 1998, p. 82).

Os estudos baseados na suposição de que movimentos sociais formam um sistema conflitivo em oposição as autoridades políticas, tendem a associar a interação de movimentos com o Estado a um processo de “institucionalização do movimento”. Nessa abordagem, a institucionalização do movimento social é concebida como a sua integração às estruturas do Estado, a mudança no repertório de confronto e a busca de benefícios concretos através da negociação e acordo (TARROW, 1997; MEYER; TARROW, 1998; McADAM; TARROW; TILLY, 2001). Nesse enfoque, a institucionalização do movimento produz efeitos de complexificação em sua estrutura organizacional, expressos pela rotinização, burocratização e profissionalização da ação coletiva (MEYER; TARROW, 1998; KRIESI, 1999; PIVEN; CLOWORD, 1979). 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 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 (MEYER; TARROW, 1998). No entanto, conforme acentuam Giugi e Passy (1998), ainda que certos movimentos sociais sigam a trajetória de incorporação nas estruturas do Estado, essa é qualitativamente diferente da trajetória tradicional de institucionalização seguida pelo movimento dos trabalhadores.

Desse modo é preciso reconhecer que a relação entre movimentos sociais e Estado seja mais complexa e multifacetada (DOOWON, 2006), considerar a continuidade da ação dos movimentos ao longo do tempo, que suas configurações sejam heterogêneas e multidimensionadas, que os padrões de interação sociedade-Estado sejam variados e possam combinar elementos aparentemente contraditórios, como o conflito, a cooperação e a autonomia.

### **Interações socioestatais no contexto de engajamento institucional: entre a cooperação e o conflito**

A compreensão das interações socioestatais se baseia na abordagem relacional de interface socioestatal desenvolvida por Isunza Vera, como “espaço de intercâmbio e conflito em que os atores se relacionam intencionalmente, e onde se chocam projetos, forças e estratégias dos atores (estatais e societais) envolvidos.” (ISUNZA VERA, 2006, p. 263). De acordo com o autor, estas interações socioestatais estão determinadas estruturalmente tanto pela política pública em que se inserem quanto pelos projetos políticos dos atores implicados. Nas interfaces os atores societais e estatais, com diferentes intenções e papéis atribuídos, reconfiguram o conteúdo de suas interações e desenvolvem lógicas de intercâmbio mediadas pela troca de informação e poder. Desse modo, o conceito remete à ideia de um espaço constituído por sujeitos intencionais, “cujas relações – na maior parte das vezes – assimétricas com outros sujeitos estabelecem um espaço de conflito, de negociação e disputa.” (ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, 2012, p. 109).

De modo geral, esse conceito, e suas implicações analíticas, favorecem a descrição e compreensão das interações entre os movimentos sociais e o Estado. Em primeiro lugar, a noção de interface socioestatal assume a necessidade de analisar as relações entre movimentos e Estado desde uma perspectiva do ator, sem desconsiderar as dimensões institucionais e das políticas públicas implicadas. Em segundo, essa noção reconhece os atores societais e estatais como politicamente relevantes no processo de políticas públicas. Em terceiro lugar, ao enfatizar a intencionalidade dos sujeitos sociais e estatais nas suas interações – seus projetos político-culturais, funções e papéis – reconhece a possibilidade tanto de diferenciação quanto de similaridade de perspectivas dos atores políticos envolvidos.

A partir deste enfoque relacional das interações socioestatais, em complemento as Teorias dos Movimentos Sociais, é que se empreende a análise das relações entre movimentos sociais e Estado na elaboração e implementação de políticas públicas. Neste propósito, as interações socioestatais serão examinadas em seu conteúdo e significado para os atores societais, a partir da comparação entre três movimentos sociais, bem como serão analisadas as condições subjacentes deste processo político.

Conforme visto, nas TMS, as relações entre movimentos e Estado foram predominantemente concebidas como conflitivas. Todavia, as interações socioestatais

podem assumir diferentes conteúdos e significados e configurar padrões tanto conflituivos quanto cooperativos. Assim sendo, movimentos sociais podem não somente desafiar os detentores de poder, mas também estabelecer uma relação cooperativa com autoridades políticas e agências do Estado (GUIGNI; PASSY, 1998; GOLDSTONE, 2001). No contexto brasileiro de engajamento de movimentos sociais nas instituições participativas, a relação desses com o Estado é configurada por cooperação e conflito (CARLOS, 2012a; 2012b).

As relações de cooperação entre os movimentos sociais e o Estado – caracterizadas por colaboração, parceria, proximidade e diálogo –, desenvolveu-se no contexto de seu engajamento institucional em arranjos participativos e agências governamentais, no Brasil pós-1990. Mas, o que é cooperação? Mais precisamente, qual o conteúdo e significado das interações socioestatais cooperativas? Estas relações de cooperação entre sociedade civil e Estado eliminaram o conflito e a contestação?

São relevantes as contribuições de Giugni e Passy (1998) à noção de relação cooperativa entre movimentos sociais 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; PASSY, 1998, p. 84). A cooperação se distingue do protesto e 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. Três ressalvas são necessárias na noção de cooperação aqui adotada: (1) 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; (2) a cooperação

com o Estado na elaboração, implementação e execução de políticas públicas não é extensiva ao nível do consenso quanto às políticas governamentais; (3) os movimentos são ambivalentes e utilizam uma estratégia de combinação do conflito e cooperação, denominada “cooperação conflitual” (GIUGNI; PASSY, 1998).

Com base nestas considerações entende-se que as *interações socioestatais cooperativas* dos movimentos com a esfera estatal são caracterizadas pelo estabelecimento de relações de colaboração e parceria na elaboração de políticas públicas e na implementação e execução de projetos e programas específicos do governo, as quais não necessariamente excetam o conflito. Este padrão de interação socioestatal cooperativo é predominante em três das quatro organizações de movimentos analisadas – Fams, CPV e CDDH.

Na percepção dos militantes desses movimentos (Fams, CPV e CDDH), a relação de cooperação e colaboração com o Estado favorece o resultado de suas ações, na medida em que atores sociais 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 socioestatais cooperativas têm como consequência o atendimento a demandas históricas do movimento e a sua 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 seus 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 o conflito à autonomia.

Nesses movimentos, as interações socioestatais cooperativas comportam 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. De acordo com Tatagiba (2010, p. 67), no contexto de incentivos à participação institucional “a relação entre movimentos sociais e sistema político é permeada por uma tensão intrínseca entre os princípios da autonomia e a da eficácia política”. A fragilidade do sentimento de autonomia nas interações de cooperação com o Estado, na Fams e no CPV, são autoidentificadas por categorias de dependência, submissão e atrelamento. Nesses termos, o movimento popular configura *interações socioestatais cooperativas e dependentes*, ou seja, subordinada à agenda governamental. 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 *interações socioestatais cooperativas e autônomas*. Essa análise comparativa comprova que não há contradição *a priori* entre cooperação e autonomia e que ambos podem ser combinados no mesmo padrão de interação socioestatal, 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 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 codificar as formas, as regras e os objetivos da interação, a partir dos seus interesses e valores.” (TATAGIBA, 2010, p. 68)

As interações socioestatais cooperativas destes três movimentos se distinguem, finalmente, pela perspectiva de conflito. Os padrões de cooperação não conflitivos nos movimentos são similares aos casos “em que os recursos são combinados para a busca de objetivos práticos específicos, ainda que sem uma narrativa que situe os distintos episódios em arcos mais amplos, e sem que se desenvolvam identidades mais abrangentes a partir da ação” (DIANI; BISON, 2010, p. 225). Em complemento, esses processos são caracterizados pela forte dependência das instituições e pela ausência de um elemento conflituoso que se converta em ações práticas e atividades de contestação.

Este é o caso da Fams e do CPV, cujas interações socioestatais de cooperação configuram relações não conflitivas com foco na realização de objetivos específicos e não controversos ou permeáveis à agenda governamental. Suas interações com o Estado, ainda que emersas em algumas percepções de conflito e de desigualdade na posse de recursos e poder, não chegam a se consubstanciar em episódios de ação conflitiva. Nesses movimentos não foram identificadas práticas conflitivas contra governos como estratégia de influir na agenda pública, neste contexto de interações cooperativas. Em suma, nesse padrão de interação socioestatal da Fams/CPV, comparativamente denominado “cooperação subordinada”, os vínculos mais importantes desses movimentos são os estabelecidos com os órgãos públicos responsáveis pela produção de políticas sociais nos setores de sua atuação. Tendo sido, nas últimas duas décadas, raras suas manifestações de contestação ao poder público local e suas estratégias de ação se resumido ao uso de táticas institucionalizadas, formalizadas e não conflitivas.

Entretanto o espaço para dinâmicas conflitivas no interior dos mesmos fenômenos gerais pode variar substancialmente e caracterizar padrões de “cooperação conflitual”, quando movimentos fazem uso da estratégia de combinação entre conflito e cooperação. A ideia de cooperação conflitual é útil aos propósitos deste estudo, pois ilustrando a complexidade e multidimensionalidade dos movimentos, vislumbra a possibilidade de permanência do conflito nas interações de cooperação com o Estado. Essa perspectiva de conflito na ação coletiva vai além do reconhecimento de sua presença na configuração



das narrativas e projetos concorrentes no interior do movimento, mas se converte em ações práticas e atividades de contestação contra oponentes claramente definidos.

O padrão de interação cooperativo e autônomo, verificado no caso do CDDH, é mais propenso ao conflito e à contestação, ao embate e a denúncia de políticas governamentais em situações de não reconhecimento ou não implementação de demandas defendidas pelo movimento, comparativamente ao padrão de interação cooperativo da Fams e do CPV. Neste 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. Evidências de conflito nas interações socioestatais 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 (*insider*) e não institucionalizada (*outsider*). Em suma, no CDDH, as percepções de conflito nas interações cooperativas se consubstanciaram em ações práticas conflitivas a exemplo dos protestos e contestações a projetos específicos dos governos.

O CDDH desenvolveu habilidades em combinar formas criativas de ação e negociação política, voltadas ao equilíbrio entre a estabilidade e previsibilidade das estratégias institucionalizadas e interações cooperativas e o ambiente instável e incerto produzido por relações contestatórias e de confrontação. As interações socioestatais desse movimento de direitos humanos representa uma “cooperação conflitual” por conjugar cooperação, autonomia e conflito nas relações com o Estado, ou seja, um “padrão de interação híbrido” cujas partes são acionadas circunstancialmente no contexto histórico e político.

A despeito do predomínio dos padrões de interação socioestatal cooperativo no contexto de engajamento institucional, o quarto caso analisado – Acapema –, preservou sua linguagem de contestação e de autonomia na relação com o Estado e se recusou às

interações cooperativas e de parceria com a institucionalidade política. A Acapema configura um padrão de interação contestatário, não colaborativo e de limitado engajamento nas agências do Estado e nas IPs, comparativamente denominado “interação conflitual”. 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 implementação de políticas às organizações da sociedade civil. O caráter conflitual da sua relação com o Estado é qualificado, por fim, pelo uso de repertórios de ação coletiva 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.

*As interações socioestatais conflituais* da Acapema, autodefinida pelos militantes como combatente e denunciante e com oponentes claramente identificados, 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.

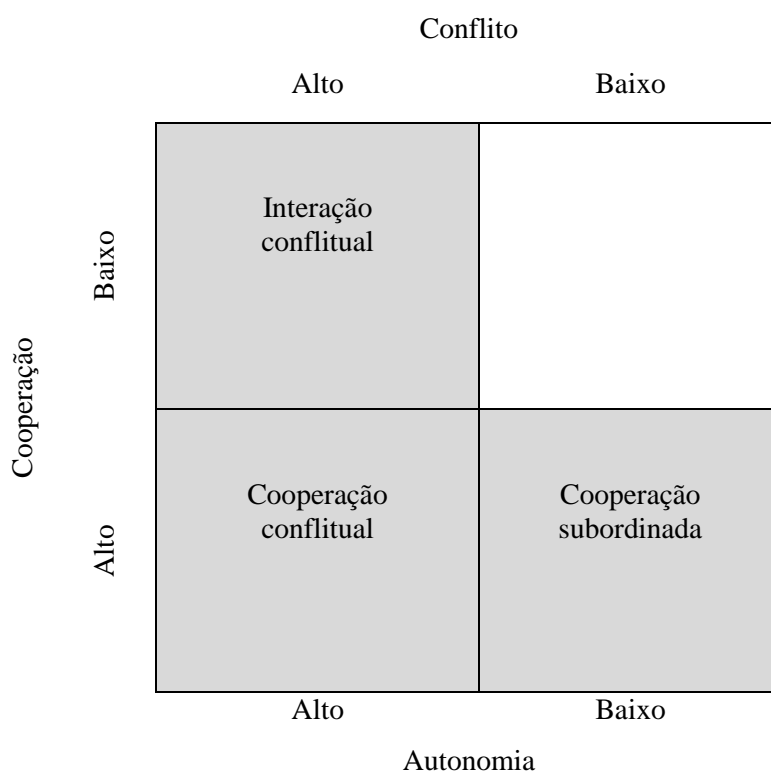
Alguns estudiosos têm identificado casos similares de movimentos ambientalistas, no país, que se inserem de modo diverso nas instituições governamentais e que variam significativamente na sua forma de atuação e no seu nível de autonomia. De acordo com Acselrad (2010, p. 106), a maioria dos estudos enfatiza ora a “substituição do ambientalismo contestatário 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”. 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, se assemelhando aos casos menos numerosos de “ecologismo combativo”, para usar os termos de Acselrad. Neste padrão de interação conflitual, os militantes buscam preservar a crítica ao modelo de desenvolvimento econômico e se envolver na discussão das políticas públicas de modo crítico e independente.

Na percepção dos ambientalistas da Acapema, 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 autônomo, o exercício do questionamento e da crítica na defesa dos interesses coletivos.

Resumidamente, os movimentos sociais analisados são exemplares da heterogeneidade das interações socioestatais nos padrões de ação coletiva, as quais conformam distintas configurações cujo espaço para o conflito, a cooperação e a autonomia varia significativamente, conforme ilustra a Figura 1.

Figura 1. Interações socioestatais no contexto de engajamento institucional: cooperação, conflito e autonomia



Fonte: Pesquisa Movimentos Sociais e Instituições Participativas, 2010.

As configurações das interações socioestatais apontam, em suma, a existência de três padrões no contexto de engajamento institucional nas IPs e agências estatais, conforme demonstra a Figura 1: (1) interações socioestatais cooperativa e dependente ou “cooperação subordinada”, representada pelos casos Fams e CPV; (2) interações

socioestatais cooperativa, autônoma e conflitiva ou “cooperação conflitual”, que compreende o CDDH; e (3) interações socioestatais contestatória e autônoma ou “conflitual”, representada pelo caso Acapema.

### **Interações socioestatais cooperativa e conflitual: hipóteses explicativas**

No contexto de engajamento institucional os movimentos sociais configuram padrões de interação socioestatal predominantemente cooperativos, no entanto, variações na autonomia e no conflito os distinguem entre si.

Quais os elementos explicativos das variações nos padrões de interação socioestatal no contexto pós-redemocratização? Sob quais condições se configuram as interações socioestatais de cooperação e as de conflito com a esfera governamental? Quais os condicionantes da combinação circunstancial entre cooperação e conflito nas relações do movimento social com o Estado? Nesta seção levantam-se quatro hipóteses acerca das interações socioestatais cooperativa e conflitual.

O nível de engajamento institucional dos movimentos sociais nas IPs e agências governamentais é elencado como principal hipótese explicativa dos padrões de interação socioestatal. Nesse aspecto, há correlação positiva entre a intensidade do engajamento institucional dos movimentos sociais nas IPs e agências estatais e a sua propensão a desenvolver relações cooperativas e de parceria com a política institucional (CARLOS, 2012a.). 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 nas TMS, pelas quais se compreende a cooperação na relação sociedade-Estado como decorrente da institucionalização do movimento. Ressalva faz-se necessária, todavia, quanto ao formato inovador das IPs nas quais se inserem os movimentos, que combina representação e participação na produção das políticas públicas, diferenciando-se das institucionais tradicionais.

Conforme apresentado, 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. De modo geral, os movimentos sociais com alta intensidade de engajamento institucional (Fams, CPV e CDDH) são mais predispostos a estabelecerem relações cooperativas com o Estado, a despeito de suas variações quanto a autonomia e conflito. Comparativamente, aquele de baixa intensidade (Acapema) é menos inclinado a colaboração com o Estado e mais propenso às interações conflituais.

Evidências deste estudo apontam que os padrões de interação com o Estado não é determinado somente pelo contexto político-institucional, mas é afetado pela gênese do movimento e pela sua rede de relações sociais pretérita (CARLOS, 2012a). Desse modo, a correlação positiva entre interações socioestatais e gênese relacional do movimento constitui a segunda hipótese explicativa. Especificamente, a significativa presença de vínculos sociais com partidos políticos de esquerda e instituições religiosas na fundação do movimento aumentaria a sua propensão a desenvolver interações cooperativas com a esfera estatal, no contexto democrático. O contrário é verdadeiro, sendo assim, 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. A interação de movimentos com instituições do sistema político no contexto de fundação, como o PT e a Igreja Católica, aumenta a sua propensão a interagir com instituições políticas no contexto democrático, na medida em que essas funcionaram como “incubadoras institucionais” para o movimento social contencioso (HOUTZAGER, 2004). Resumidamente, a relação com instituições políticas na fundação do movimento favorece o aprendizado institucional e o reconhecimento dos atores estatais como interlocutores válidos.

A percepção dos militantes de vínculos com grupos religiosos e partidos políticos de esquerda no contexto fundacional, sobretudo Igreja Católica e PT, é substantiva: na Fams, atinge 92% referente à instituição religiosa e 85% a partidos políticos de esquerda; no CPV alcança 74% quanto a grupos religiosos e 70% quanto aos vínculos com partidos políticos e; no CDDH, a percepção atinge 100% dos militantes acerca de segmentos religiosos e 96% quanto a partidos políticos de esquerda. Comparativamente, a percepção dos ativistas da Acapema de relações com ambas as instituições é menos significativa: a

crença de vínculos com grupos religiosos na fundação do movimento é de 32% e com partidos políticos não ultrapassa 16%.<sup>6</sup>

Contudo, o que explicaria as variações nas interações socioestatais cooperativas em suas configurações ora “subordinada” ora “conflitual”? Ou seja, sob quais condições movimentos sociais cooperam subordinadamente ou cooperam conflitalmente com o Estado na produção de políticas públicas? De modo complementar às duas primeiras hipóteses, argumenta-se que a demanda clamada pelo movimento igualmente se correlaciona ao seu padrão de interação socioestatal. Essa explicação confere centralidade ao setor de política pública implicada nas relações do movimento com o Estado e da permeabilidade desse último a dada política. Essa hipótese se baseia também na ideia de que a cooperação depende do tipo de questão, segundo a qual interações cooperativas são mais prováveis de ocorrer quando a questão ou temática não constitui ameaça para as autoridades políticas (GIUGNI; PASSY, 1998). De acordo com essa terceira hipótese, o estabelecimento de interações cooperativas com a esfera estatal, em suas modalidades subordinada ou conflitual, 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 ajustadas aos governos (cooperação subordinada), como demonstrou os casos da Fams e do CPV; ao passo que, movimentos que defendem clamores considerados não negociáveis e que constituem ameaças para os governos, são menos propensos a colaboração e tenderiam a contestação e ao conflito (interação conflitual), tendo em vista a incompatibilidade de propósitos e interesses, conforme ilustrado pela Acapema.

Em complemento, movimentos sociais que defendem demandas tanto negociáveis e permeáveis à estrutura do Estado quanto temáticas de trabalho inconciliáveis com interesses do governo ou não porosas à agenda governamental, como o caso do CDDH, tenderiam a desenvolver interações socioestatais que combinam, circunstancialmente, a cooperação e o conflito (cooperação conflitual). É *mister* ressaltar que a adesão ou impermeabilidade das agências estatais às temáticas dos movimentos remetem ao projeto político governamental e ao conteúdo e orientações de seus programas e projetos

---

<sup>6</sup> Fonte: Survey da pesquisa Movimentos Sociais e Instituições Participativas (2010).

Nota: Resposta múltipla à pergunta induzida: Com quais entidades, movimentos sociais ou instituições a [OMS] manteve relações? Percentual de respostas segundo o total de respondentes: Fams (N=26), CPV (N=27), CDDH (N=24) e Acapema (N=19).

específicos e, por conseguinte, da (im)compatibilidade entre os projetos políticos da sociedade civil e do Estado (DAGNINO, 2002).

A densidade da estrutura da rede de relações sociais do movimento constitui a quarta hipótese explicativa das interações socioestatais cooperativa e conflitual (DIANI; BISON, 2010). Eventos de mobilização coletiva do CDDH e da Acapema, no contexto pós-redemocratização, assumiram caráter conflitual no cenário de significativa densidade e articulação de suas redes de relações sociais. Ilustrativas são a Campanha Contra a Impunidade e Violência e a Campanha contra a Violação dos Direitos Humanos no Sistema Prisional no ES, coordenadas pelo CDDH nas décadas de 1990 e 2000. Nesse movimento, configuraram-se mediações conflituais com o Estado no bojo de ações articuladas por densa rede de entidades, organizações e instituições, combinando repertórios contenciosos e de protesto público com a participação institucional. Na Acapema são elucidativas a Campanha Contra Expansão Florestal da Aracruz Celulose e a Campanha Contra a Implantação da Thothan Mineração, dos anos 1990 e 2000. Ambas as ações coordenadas pela Acapema caracterizaram a articulação de densa rede de entidades ambientalistas e sociais em torno de propósitos comuns, dando sustentação às suas interações contestatórias ou conflituais com o Estado e setores empresariais.<sup>7</sup>

Outros condicionantes das interações socioestatais cooperativa e conflitual derivados da literatura, requereriam aprofundamento empírico nos casos em tela, ainda que sejam plausíveis, como a presença da autonomia na identidade coletiva dos movimentos sociais (MEDEIROS, 2008; DIANI; BISON, 2010).

Em última análise, a compreensão da diversidade nas interações socioestatais requer a consideração das configurações tanto institucionais quanto da sociedade civil, isto é, não somente do contexto de engajamento na política institucional, mas, igualmente, da gênese e conformação dos movimentos. Nesse sentido, são condicionadas pela configuração das instituições, dos atores em intercâmbio e das políticas públicas implicadas. A complexidade dos movimentos sociais torna as explicações dicotômicas – cooperação *versus* conflito e cooperação *versus* autonomia – limitadas à elucidação da multidimensionalidade na ação coletiva, e exige o reconhecimento do caráter mutuamente constituinte das esferas da sociedade e do Estado.

---

<sup>7</sup> Para maiores informações sobre as campanhas mobilizatórias mencionadas, nos casos do CDDH e Acapema, remeto a: CARLOS (2012a, Capítulos 5 e 7).

## Referência Bibliográfica

ACSELRAD, H. 2010. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, 24, n. 68, São Paulo, p. 103-119.

ALVAREZ, S.; DAGNINO, E; ESCOBAR, A. 2000. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: \_\_\_\_\_ (orgs.) *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Novas leituras. Belo Horizonte: Ed. UFMG, p. 15-60.

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. (2011), A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35, Caxambu. **Anais...** Caxambu: Anpocs, 1-30.

ABERS, R.; VON BÜLOW, M. 2011. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, Porto alegre, ano 13, n. 28, set./dez., p. 52-84.

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.

CARLOS, E. 2011. Movimentos sociais: revisitando participação e institucionalização. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, v. 48, p. 118-130.

\_\_\_\_\_. 2012a. 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.

\_\_\_\_\_. 2012b. Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 36, Águas de Lindóia. **Anais...** Águas de Lindóia: Anpocs, p. 1-30.

\_\_\_\_\_. 2014a. Movimentos sociais e Estado: interações socioestatais e efeitos institucionais em perspectiva comparada no Espírito Santo. In: ENCONTRO DA ABCP, IX, Brasília. **Anais...** Brasília: ABCP, p. 1-25.

\_\_\_\_\_. 2014b. Engajamento institucional, mudanças e continuidades na ação coletiva: o movimento popular e o ambientalista no Espírito Santo. In: CARLOS, E.; OLIVEIRA, O. P.; ROMAO, W. M. (orgs.). *Sociedade civil e políticas públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo*. Chapecó: Argos Editora Universitária, no prelo.

COHEN, J. 1985. Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements. *Social Research*, vol. 52, n. 4, p. 663-716.

DAGNINO, E. (org.) 2002. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.



DELLA PORTA, D.; DIANI, M. 2006. *Social movements: an introduction*. Oxford: Blackwell.

DIANI, M. 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.

DIANI, M.; BISON, I. 2010. Organizações, coalizões e movimentos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 3, p. 219-250.

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.

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 LAVALLE, 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.

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.

HOUTZAGER, P. 2004. *Os últimos cidadãos*. Conflito e Modernização no Brasil Rural. São Paulo: Globo, 297p.

ISUNZA VERA, E. 2006. Interfaces socioestatais, prestação de contas e projetos políticos no contexto da transição política mexicana (dois casos para reflexão). In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (orgs). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, p. 261-308.

ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. 2012. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos Estudos*, Cebrap, 92, mar., p. 105-121.

JENKINS, J. C. 1995. Social movements, political representation and the state: an agenda and comparative framework. In: JENKINS, J.C.; KLANDERMANS, B. (eds). *The politics of social protest: comparative perspectives on states and social movements*. Minneapolis: University of Minnesota Press, p. 14-34.

KRIESI, H. P. 1999. La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político. In: McADAM, D.; McCARTHY, J.; ZALD, M. (eds.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo, p. 221-261.

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.

McADAM, D.; McCARTHY, J.; ZALD, M. (eds.). 1999. *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo.

McADAM, D. 1982. *Political process and the development of Black Insurgency, 1930-1970*. Chicago: University of Chicago Press.

MELUCCI, A. 1996. *Challenging codes*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.

MELUCCI, A. 1985. The symbolic challenge of contemporary movements. *Social Research*, vol. 52, n. 4, p. 789-816.

MEYER, D.; TARROW, S. (orgs.) 1998. *The social movement society: contentions politics for a new century*. Lanham, MA: Rowman & Littlefield.

MISCHE, A. 2008. *Partisan publics: communication and contention across Brazilian youth activist networks*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

MOUFFE, C. 1988. Hegemony and new political subjects: toward a new concept of democracy. In: NELSON, C.; GROSSBERG, L. *Marxism and the interpretation of culture*. Chicago: University of Illinois 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.

\_\_\_\_\_. 2012. Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais. Brasília: IPEA.

PIVEN, F. F.; CLOWARD, R. 1979. *Poor people's movements: why they succeed and how they fail*. New York: Vintage Books.

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. 1997. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madri: Alianza.

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.

TONI, F. 2001. Novos rumos e possibilidades para os estudos de movimentos sociais. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 52, p. 79-104.

YIN, R. K. 2005. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. [Trad. Daniel Grassi]. 3 ed. Porto Alegre: Bookman.