

## **IX Encontro da ABCP**

### **Área Temática: Participação Política**

#### **Movimentos sociais e Estado: interações socioestatais em perspectiva comparada no Espírito Santo**

**Euzeneia Carlos**

Professora Adjunta da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP)

[euzeneiacarlos@gmail.com](mailto:euzeneiacarlos@gmail.com)

Brasília, DF

04 a 07 de agosto de 2012

## **Movimentos sociais e Estado: interações socioestatais em perspectiva comparada no Espírito Santo**

Euzeneia Carlos (UFES)

### **Resumo:**

Este artigo analisa as interações entre movimentos sociais e Estado configuradas no contexto democrático pós 1990 e de engajamento nas instituições participativas. As interações socioestatais são examinadas através do método comparativo, aplicado a três casos no 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) e Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH). O estudo demonstra que o engajamento institucional de movimentos sociais em atividades de elaboração e implementação de políticas públicas, nos arranjos participativos, caracteriza interações socioestatais cooperativas que combinam de modo diferenciado a cooperação, a autonomia e o conflito.

**Palavras-chave:** movimentos sociais, Estado, interações socioestatais, Espírito Santo.

### **1. Introdução**

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 à separação analítica rígida entre sociedade civil e Estado (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 TMS 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 (TPP), 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.

Ao contrário, a compreensão dos movimentos sociais em sua relação com as instituições políticas requer uma análise dinâmica que acentue os aspectos de coconstituição entre a sociedade civil e o Estado, como esferas

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

Na perspectiva da TPP, 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>1</sup>

Esse modelo conflituoso de ação coletiva compreende o segundo elemento que restringue 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;

---

<sup>1</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.

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 sociais 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 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 Giugni 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 na ação dos movimentos ao longo do tempo e que suas configurações sejam heterogêneas e multidimensionadas, e que possam combinar elementos aparentemente contraditórios, como a cooperação, o conflito e a autonomia.

O objetivo deste artigo é analisar as interações entre movimentos sociais e Estado – interações socioestatais–, baseado na comparação entre três movimentos sociais da região metropolitana 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 se diferencia qualitativamente da trajetória tradicional de institucionalização de movimentos sociais caracterizada por burocratização e eliminação do conflito. Desse modo, 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.

Este artigo está estruturado em quatro seções. Esta primeira, discutiu as teorias dos movimentos sociais e suas limitações à análise da relação entre

movimentos e Estado, bem como apresentou os objetivos deste trabalho. A segunda, apresenta a metodologia de pesquisa e descreve os três estudos de casos. A terceira seção, discute os resultados da pesquisa a partir da descrição comparativa das interações socioestatais estabelecidas no contexto de engajamento institucional. Por fim, a quarta seção examina alguns condicionantes das interações socioestatais cooperativas e conflituosas.

## **2. Metodologia e descrição dos estudos de casos**

A análise das interações socioestatais considera três movimentos sociais localizados na região metropolitana do Espírito Santo, examinados 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) e Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH). 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 (IPs) e de engajamento institucional dos movimentos sociais selecionados.

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 9 atores-chave dos movimentos; e 3) survey de questionário semiestruturado aplicado a 80 militantes, selecionados por meio de amostra não aleatória que considerou a posição de centralidade do ator no movimento.<sup>2</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).

---

<sup>2</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.

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 e o segundo em Vitória, região metropolitana do Espírito Santo. 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. A área de atuação da Fams e do CPV é municipal.

O CDDH, uma organização do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), surgiu no município da Serra, como movimento de coordenação da ação mobilizadora 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 municipal e estadual. O CDDH foi inicialmente criado como comissão de direitos humanos da Igreja Católica e composto por integrantes das CEBs e militantes de movimentos locais, sobretudo 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, 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. Sua área de atuação é municipal e estadual.



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).

### **3. Interações socioestatais cooperativas: entre o consenso e o conflito**

A compreensão das interações socioestatais baseia-se numa 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 sociais) 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 sociais 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 sociais 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 desimilaridade de perspectivas entre os 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 sociais, a partir da comparação entre três movimentos sociais, bem como serão analisadas algumas das 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 conflitivos 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 desse Estado é configurada por cooperação e conflito (CARLOS, 2012a).

Neste artigo analisamos três casos de movimentos sociais institucionalmente engajados em Instituições Participativas (IPs), que 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). O engajamento institucional dos movimentos sociais é identificado pela sua inserção nessas IPs – orçamento participativo, conselhos gestores, conferências setoriais, comissões e planos participativos e programas governamentais –, 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.

Os movimentos aqui analisados (Fams, CPV e CDDH) conformam interações socioestatais cooperativas, embora as relações conflitivas sejam características de muitos outros movimentos sociais<sup>3</sup>. Esta interação pautada na cooperação e colaboração com agências estatais, entretanto, não excetua o conflito em sua gênese, o qual a permeia e reconfigura.

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?

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.

---

<sup>3</sup> Para uma análise das interações socioestatais conflitivas ver o estudo de caso da Acapema (Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente), localizada no Espírito Santo. Cf. (CARLOS, 2012a, capítulo 7 e 8; 2014).

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 entre conflito e cooperação, denominada “cooperação conflitual” (GIUGNI; PASSY, 1998).

A ideia de cooperação conflitual é útil aos propósitos deste estudo, pois enfatiza a possibilidade de permanência do conflito nas interações de cooperação com o Estado. Isso significa que os padrões de interação socioestatal cooperativos, em maior ou menor medida, são internamente definidos mediante relações de conflito entre os atores sociais acerca de sua configuração. Do mesmo modo em que as interações conflituosas também envolvem, em sua definição, o embate entre os atores acerca das visões defendidas. Desse modo, o conceito de cooperação conflitual de Giugni e Passy (1998) parece ser mais preciso para explicitar que as interações socioestatais cooperativas não necessariamente excluem o conflito. Assim sendo, as interações cooperativas muitas vezes são definidas e reconfiguradas meio a situações conflituosas entre os atores e de embates entre definições concorrentes e antagônicas.

Com base nestas considerações entende-se que as *interações socioestatais cooperativas* dos movimentos com a esfera estatal é caracterizado pelo estabelecimento de relações de colaboração e parceria na elaboração de políticas públicas e na implementação e execução de projetos e programas específicos do governo.

Na percepção dos movimentos sociais analisados (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.

Nos movimentos analisados, as interações socioestatais cooperativas comportam ambas as categorias – dependência e autonomia. Na Famse no CPV, a relação de colaboração com as instituições governamentais tem obtido um posicionamento crítico e independente dos atores coletivos, ainda que os militantes associem esse padrão ao êxito nos resultados das suas ações e ao acesso à esfera política. A fragilidade do sentimento de autonomia nas interações de cooperação com o Estado, nesses movimentos, são autoidentificadas por categorias de dependência, submissão e atrelamento.

Nesses termos, o movimento popular configura *interações socioestatais cooperativas e dependentes*. 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 codefinir as formas, as regras e os objetivos da interação, a partir dos seus interesses e valores.” (TATAGIBA, 2010, p. 68)

As interações socioestatais cooperativas dos movimentos analisados conformam diferenças, ainda, quanto a perspectiva de consenso ou de conflito. De acordo com Diani e Bison (2010), tanto a dinâmica consensual como a conflituosa pode ser encontrada no interior dos mesmos fenômenos gerais. No entanto, esclarecem os autores que, a presença ou ausência de cada uma dessas dinâmicas produz distinções nos movimentos sociais. Os movimentos caracterizados por processos de consenso 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 arcabouços mais amplos, e sem que se desenvolvam identidades mais abrangentes a partir da ação.” (DIANI; BISON, 2010, p. 225) Em complemento, os processos de consenso nos movimentos são caracterizados pela forte dependência das instituições e pela ausência de um elemento conflituoso que se converta em ações práticas e atividades de contestação.

No caso da Fams e do CPV, suas interações socioestatais de cooperação configuram relações consensuais com foco na realização de objetivos específicos e não controversos. Suas interações com o Estado, ainda que emergidas 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 casos, não foram identificadas práticas conflitivas contra governos como estratégia de influir na agenda pública, neste contexto de interações cooperativas. Em suma, no padrão de interação socioestatal da Fams/CPV, comparativamente denominado “cooperação consensual”, 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 e formalizadas.

Ao contrário, a interação socioestatal cooperativa e autônoma, verificada no caso do CDDH, é mais propensa 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 socioestatal da Fams/CPV. No movimento dos direitos humanos, relações conflitivas com o Estado são circunstancialmente acionadas em prol da garantia de políticas de seu interesse, conforme demonstraram as campanhas mobilizatórias contra a impunidade e corrupção no aparato estatal e o sistema prisional capixaba, nas décadas de 1990 e 2000, ao passo que a Fams/CPV reduziram significativamente a contestação e o conflito, nesse período. Evidência 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 e não institucionalizada. Em suma, no CDDH, as percepções de conflito nas interações cooperativas se consubstanciaram em 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 interações institucionalizadas e 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, cujas partes são acionadas circunstancialmente no contexto histórico e político.

Resumidamente, a comparação entre as interações socioestatais cooperativas dos dois movimentos sociais institucionalmente engajados nas IPs e agências estatais demonstra a existência de dois padrões, as: (1) interações socioestatais cooperativa, dependente e consensual, simplificada chamada de “cooperação consensual”, representado pelo caso da Fams e do CPV; e (2) interações socioestatais cooperativa, autônoma e conflitiva, denominada “cooperação conflitual”, que compreende o CDDH.

A identificação das configurações das interações socioestatais de cooperação – e suas variações nas modalidades consensual e conflitiva – suscitam novas indagações acerca de suas condições ou “mecanismos causais”. Vejamos este ponto na seção final.

#### **4. Condições das interações socioestatais cooperativas**

De modo geral pode-se afirmar que a natureza e os resultados das interações socioestatais cooperativas – entre movimentos sociais e Estado – dependem das características e dos projetos político-culturais das partes envolvidas. Ou seja, são condicionadas pela configuração das instituições, dos atores em intercâmbio e das políticas públicas implicadas.

Nesta seção levantam-se algumas hipóteses acerca das interações socioestatais cooperativas. Nesse propósito indaga-se: Sob quais condições se configuram as interações socioestatais de cooperação? Quais os elementos



explicativos das variações nas interações cooperativas em suas modalidades consensual e conflitiva? Quais os condicionantes da combinação circunstancial entre cooperação e conflito nas interações entre movimento social e Estado?

Os movimentos sociais analisados (Fams, CPV e CDDH) apresentam um padrão de interação socioestatal caracterizado pela cooperação na relação com o Estado, ainda que variações na autonomia e no conflito os distingam em dois subgrupos. O alto nível de engajamento institucional desses movimentos nas IPs e agências governamentais é elencado como explicação plausível das interações socioestatais cooperativas. 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 compreende-se a cooperação na relação sociedade-Estado como decorrente da institucionalização do movimento. Ressalva faz-se necessária, no entanto, quanto ao formato inovador das IPsnas quais se inserem os movimentos, que combina representação e participação na produção das políticas públicas, diferenciando-se das institucionais tradicionais.

Cabe esclarecer que o nível de engajamento institucional dos movimentos sociais (Fams, CPV e CDDH) 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 sociais em foco, quais sejam, orçamento participativo, conselhos de políticas públicas, fóruns ou conferências setoriais, comissões ou comitês, programas e convênios governamentais. O critério diversidade corresponde à pluralidade ou variedade das áreas de políticas públicas e de formatos de participação institucionalizada em que os movimentos se encontram inseridos. O critério durabilidade identifica a continuidade ou interrupção da inserção de movimentos sociais em IPs ao longo de quatro a seis gestões governamentais,

possibilitando avaliar a relação entre essa permanência e a intensidade do seu engajamento nas agências dos governos. O componente deliberação considera a possibilidade dos movimentos de sustentar posições e propostas nos arranjos participativos frente aos representantes governamentais e de efetivamente deliberar nesses espaços, enquanto um elemento que qualifica seu nível de engajamento institucional. A partir da aplicação desses critérios constatou-se que 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.<sup>4</sup>

As interações socioestatais cooperativas são explicadas, ainda, pela gênese relacional do movimento. Evidências deste estudo apontam para essa segunda hipótese acerca dos padrões de cooperação nas relações entre movimentos e Estado. Desse modo, as interações socioestatais cooperativas não são determinadas somente pelo contexto político-institucional, mas são igualmente afetadas pela gênese do movimento e pela sua rede de relações sociais pretérita (CARLOS, 2012a). Em outras palavras, existe uma correlação positiva entre interações socioestatais e gênese relacional do movimento. Ou seja, a significativa presença de vínculos sociais com partidos políticos de esquerda e instituições religiosas na fundação do movimento teriam aumentado a sua propensão a desenvolver interações cooperativas com a esfera estatal, no contexto democrático.<sup>5</sup> Conforme comprovou Houtzager (2004), a interação de movimentos com instituições do sistema político no contexto de fundação, como o PT e a Igreja Católica, aumenta a sua propensão a interagir com instituições políticas no contexto democrático, na medida em que essas funcionaram como “incubadoras institucionais” para o movimento social contencioso. Resumidamente, a relação com instituições políticas na fundação do movimento favorece o aprendizado institucional e o reconhecimento dos atores estatais como interlocutores válidos.

---

<sup>4</sup> Para maiores informações sobre o engajamento institucional dos movimentos sociais analisados e seus critérios de mensuração ver Carlos (2012a, capítulo 8).

<sup>5</sup> Para a análise de um caso contrafactual, ver o estudo sobre a Acapema em: CARLOS (2012a, capítulo 7; 2014). Acapema caracteriza, em contraste a Fams/CPV/CDDH, interações socioestatais conflitivas e não cooperativas, cujo repertório de vínculos pretéritos era pouco afeito a relações com partidos políticos e instituições religiosas em sua fundação.

Contudo, o que explica as variações nas interações socioestatais cooperativas em suas configurações consensuais e conflitivas? Ou seja, sob quais condições movimentos sociais cooperam consensualmente ou cooperam conflitualmente com o Estado na produção de políticas públicas? De modo complementar às duas primeiras hipóteses, defende-se que a demanda clamada pelo movimento igualmente se correlaciona a configuração de sua interação socioestatal. Essa explicação confere centralidade ao setor de política pública implicada nas relações do movimento com o Estado e de sua permeabilidade. 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 consensual ou conflitiva com a esfera estatal variaria conforme a demanda defendida pelo movimento e a permeabilidade do Estado a ditas políticas. Movimentos com reivindicações e propostas negociáveis e permeáveis à agenda governamental tenderiam a interações cooperativas consensual com o governo (cooperação consensual), como demonstrou o caso da Fams e do CPV; ao passo que movimentos que defendem clamores considerados não negociáveis e que constituem ameaças para o governo, são menos propensos a colaboração e tenderiam a contestação e ao conflito, tendo em vista a incompatibilidade de propósitos e interesses. Assim sendo, movimentos sociais que defendem demandas negociáveis e permeáveis à estrutura do Estado ora temáticas de trabalho inconciliáveis com interesses do governo ou não porosas à agenda governamental, como no 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 específicos e, por conseguinte, da (im)compatibilidade entre os projetos políticos da sociedade civil e do Estado (DAGNINO, 2002).

Outros condicionantes das interações socioestatais cooperativas (consensual e conflitiva) derivados da literatura, requereriam aprofundamento empírico nos casos em tela, ainda que sejam plausíveis, como a estrutura da

rede de relações sociais dos movimentos (DIANI; BISON, 2010) e a presença da autonomia na identidade coletiva dos movimentos sociais (MEDEIROS, 2008).

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. 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.

### Referência Bibliográfica

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.; 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.

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

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.

BAIOCCHI, G. 2005. *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press.

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. Trabalho apresentado no GT04 Controles Democráticos e Legitimidade. 36<sup>º</sup> ENCONTRO ANUAL da ANPOCS. Águas de Lindóia, São Paulo.

\_\_\_\_\_. 2014. 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. 1992. "The concept of social movement". *The Sociological Review*, v.40, n.1, pp.1-25.

\_\_\_\_\_. 2003. Introduction: social movements, contentious actions, and social networks: 'from metaphor to substance'? In: DIANI, M.; McADAM, D. *Social Movements and networks*. Relational approaches to collective action. Oxford University Press, p. 1-18.

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.

EVANS, P. 1995. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.

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.

HELLER, P. 2001. Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre. *Politics & Society*, 29, n. 1, 131-163.

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

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.

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.

MARQUES, E. C. 1999. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, nº 41, out., p. 45-67.

MEDEIROS, R. S. 2008. *Between conflict and cooperation: dilemmas in the relations between non-governmental organizations and the state in Brazil*. Tese de Doutorado. Departamento de Sociologia, Boston University, EUA.

McADAM, D; TARROW, S.; TILLY, C. 2001. *Dynamics of contention*. Cambridge studies in contentious politics. Cambridge: Cambridge University Press.

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: VintageBooks.
- 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*. Madrid: 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.