

## ***Lacunhas teóricas acerca da participação de lideranças de movimentos sociais no Estado***

Brena Costa Lerbach (Mestranda em Ciências Sociais – PGCS – UFES)

### **INTRODUÇÃO**

Nos últimos anos, os estudiosos dos movimentos sociais vêm apontando mudanças nas relações entre movimentos e Estado. Ao contrário da externalidade e da conflitualidade que caracterizavam esta relação na literatura dominante e, de maneira geral, no contexto anterior brasileiro (no qual, como salienta Gohn (2005, 2008), os movimentos colocavam-se “de costas” para o Estado, evitando alianças a fim de se protegerem de uma colonização e para permanecerem fiéis aos seus princípios), as análises empíricas mais recentes apontam que os movimentos sociais podem desenvolver uma relação bastante estreita com o Estado. Esta mudança teve início a partir do processo de redemocratização, no final da década de 1980, quando vários movimentos sociais deram origem a partidos políticos e quando foram criados espaços destinados à consulta e deliberação junto à sociedade civil, principalmente no que diz respeito às políticas públicas. Desde então, os movimentos têm atuado conjuntamente com o Estado em projetos, buscado nele financiamento, e fornecido consultoria para criação e implementação de políticas públicas. Em vários casos, lideranças de movimentos sociais passam a atuar dentro do próprio Estado, assumindo cargos na administração pública. Nesses casos, vale ressaltar que este trânsito é em muito possibilitado pela vinculação a um partido político.

Tendo em vista este cenário, em que não apenas o poder<sup>1</sup>, mas os próprios atores políticos estão em movimento, este texto tem como objetivo chamar atenção para a importância do estudo dos trânsitos de lideranças oriundas de movimentos sociais para o Estado, quando passam a ocupar cargos no aparato estatal – fenômeno que, como nossa breve discussão pretende destacar, não foi suficientemente abordado pelas duas principais vertentes teóricas sobre movimentos sociais desenvolvidas na virada para o século XXI: as teorias sobre a sociedade civil e o confronto político. Argumentamos que um aprofundamento analítico sobre o tema é necessário, tendo em vista não apenas as lacunas teóricas

---

<sup>1</sup> Alusão ao livro *O poder em movimento: Movimentos sociais e confronto político*, de Sidney Tarrow (2009).

supracitadas, mas também os impactos que a inserção dos ativistas no Estado pode gerar para os movimentos sociais dos quais são originários.

## **1- A RELAÇÃO ENTRE MOVIMENTOS SOCIAIS E ESTADO A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA CRÍTICA À TEORIA**

O termo “movimentos sociais” foi empregado na década de 1960 com a finalidade de tratar de uma série de movimentos “de novo tipo”, que não tinham como objetivo tomar o Estado ou nele interferir diretamente, atuando por meio da persuasão e voltando os discursos também para a própria sociedade. Tais movimentos não possuíam apenas demandas materiais ou redistributivas, trazendo para o debate questões identitárias, de reconhecimento, referentes à qualidade de vida, ao comportamento, etc. (Alonso, 2009). Desde então, o campo teórico passou por uma série de mudanças, sendo vários os desenvolvimentos conceituais e analíticos. Mudou também o campo empírico: com demandas, formas de atuação e discursos variados, e desenvolvendo-se em contextos muito diversos, os movimentos sociais são considerados um fenômeno altamente complexo, dinâmico e fluido - qualidades intensificadas na contemporaneidade “global” e tecnológica.

Foi entre as décadas de 1970 e 1980 que o campo de estudos foi configurado. Após embates e reelaborações teóricas por parte dos estudiosos vinculados às três principais abordagens teóricas que se desenvolveram na década de 1970 (as teorias da mobilização de recursos, do processo político e dos novos movimentos sociais)<sup>2</sup>, os movimentos sociais<sup>3</sup> “(...) têm sido compreendidos como uma forma de ação coletiva sustentada, a partir da qual atores que compartilham identidades e solidariedades enfrentam estruturas sociais ou práticas culturais dominantes (Abers e Von Bülow, 2011: 53)”.

Das correntes teóricas mencionadas, originaram-se dois movimentos analíticos durante a década de 1990, os quais propunham ampliar as fronteiras do objeto de análise: as teorias sobre a sociedade civil e a *contentious politics* (normalmente traduzida como “confronto” ou “conflito político”). As teorias sobre a sociedade civil encontram suas raízes na literatura dos novos movimentos sociais. São abertamente influenciadas pelo pensamento de Jürgen Habermas, e buscam focar a vasta arena situada fora do espaço do Estado e do mercado, onde existiriam (ou deveriam existir) grupos e associações interligadas e engajadas em

---

<sup>2</sup> Uma boa síntese dessas correntes teóricas é feita por Angela Alonso (2009) no artigo citado neste trabalho.

<sup>3</sup> Optamos por utilizar essa definição genérica fornecida por Abers e Von Bülow tendo em vista que, como as próprias autoras mencionam, trata-se de uma visão compartilhada tanto por autores associados à corrente dos novos movimentos sociais, como Alain Touraine e Alberto Melucci, bem como por autores ligados à abordagem do processo político, como Sidney Tarrow.

práticas comunicativas, caracterizadas por valores como respeito mútuo e solidariedade (Abers e Von Bülow, 2011). Houve uma conjunção da teoria da esfera pública, de Habermas, com o conceito de sociedade civil, recuperado por Touraine, a qual foi cristalizada e incrementada no livro *Civil Society and Political Theory*, de Cohen e Arato, publicado em 1992. Assim, o foco, que estava antes nos movimentos, foi aberto, passando a abranger uma multiplicidade de atores e as arenas públicas. Além disso, as teorias da sociedade civil, articuladas em conjunto com os propósitos normativos da democracia deliberativa, passaram a salientar o consenso no lugar do conflito. Esta perspectiva teórica teve alta ressonância no Brasil e, como consequência, uma grande quantidade de trabalhos sobre participação e democracia deliberativa surgiu no período<sup>4</sup>.

De outro lado, a abordagem do confronto político foi desenvolvida principalmente por pesquisadores anteriormente associados à teoria do processo político. Também interessados em ampliar as fronteiras do campo de estudos, puseram a ênfase no conflito, em vez de na reciprocidade e na comunicação (Abers e Von Bülow, 2011). A publicação que marca as ideias defendidas por esta vertente é o livro *Dynamics of Contention*, escrito por Tilly, Tarrow e McAdam. No livro, que foi publicado em 2001, os autores tratam os movimentos sociais como um dos fenômenos pertencentes a uma gama de formas de ação que envolvem confronto, incluindo também partidos, nacionalismos, guerrilhas, terrorismo, guerras civis, revoluções, etc. A abordagem trouxe como agenda a “(...) busca de mecanismos comuns que, em diferentes sequências e combinações, estruturariam toda a variedade de episódios contenciosos” (Alonso, 2009: 76), abrindo espaço, nesse sentido, para o desenvolvimento de trabalhos comparativos. Os autores concentram-se nos tipos de interação (conflituosa), não se prendendo a uma segregação entre as categorias de conflito (como luta sindical, organização não-governamental, associação, movimento social, nacionalismo, etc.), e enfatizando os mecanismos e dinâmicas que lhes são comuns (McAdam, Tilly e Tarrow, 2005).

Tendo nos situado em relação ao campo teórico, apresentaremos agora uma crítica útil aos objetivos deste trabalho, realizada em um artigo escrito por Rebecca Abers e Marisa Von Bülow (2011). No artigo, elas argumentam que, apesar dessa tendência de incorporar novos atores e problemas à análise ser positiva, ambas as abordagens ainda mantêm na invisibilidade certos tipos de relações sociais que podem ser relevantes para a compreensão das ações coletivas e movimentos sociais. Nesta avaliação, as duas abordagens falham ao excluir ou não analisar adequadamente a presença de atores vinculados a movimentos dentro da arena estatal.

---

<sup>4</sup> Por exemplo, os trabalhos de Costa (1994), Avritzer (1994), e de Alvarez, Escobar e Dagnino (2000).

Nos trabalhos na linha da sociedade civil aparece o conceito de “autolimitação”. Para Cohen e Arato (2000), a sociedade civil deve ser “autolimitada”, o que significa que os atores da sociedade civil precisariam constituir um campo separado em relação ao mercado e ao Estado. Tal recomendação funda-se na intenção de que a sociedade civil possa se caracterizar como a esfera pública habermasiana, definida como o espaço social “que se alimenta da liberdade comunicativa que uns concedem aos outros” (Habermas, 2003 *apud* Abers e Von Bülow, 2011: 57). Segundo o pensamento de Habermas, os indivíduos apenas teriam liberdade comunicativa para construir uma verdadeira soberania popular quando a esfera pública estivesse livre de interferências de desigualdades econômicas, de *status*, ou de hierarquias políticas, pois, nesta situação, a única forma de poder seria o poder do melhor argumento. Dessa forma, como as autoras relatam, a preocupação daquela vertente era com a “colonização” da sociedade civil pela lógica do poder administrativo e pela competição por lucros, que seriam prejudiciais à construção de um espaço para os indivíduos se comunicarem livremente, expressando suas opiniões sobre os problemas da sociedade. No entanto, ao separar rigidamente Estado e sociedade civil, a abordagem impossibilita compreender casos em que ativistas atuam junto ou dentro do Estado. Também exclui grupos relevantes do ponto de vista político e democrático, como as associações que fazem a mediação com o Estado e o mercado, por exemplo, partidos políticos, sindicatos e grupos de consumidores organizados.

A abordagem do confronto político, por sua vez, adota uma postura distinta, pois, além de abranger uma multiplicidade de atores, não adota uma separação entre esferas. Ao contrário, não vê descontinuidade entre política institucional e não institucional, afirmando que “(...) o confronto político constitui um terreno analítico contínuo com nada mais do que fronteiras fluidas” (McAdam, Tarrow e Tilly, 2009). Diferentemente das teorias sobre a sociedade civil, dá lugar de destaque ao Estado enquanto parte importante nas relações de conflito. Contudo, o foco da abordagem recai sobre as relações de conflito<sup>5</sup>. Para Abers e Von Bülow (2011), esta perspectiva não teria como preocupação principal, portanto, promover análises que tenham como objetivo compreender como ativistas interagem dentro ou em parceria com o Estado.

Por fim, a avaliação geral das autoras é de que a literatura, no geral, não tem dado conta do fenômeno da entrada de participantes de movimentos sociais para o Estado. O

---

<sup>5</sup> Apesar de admitirem que nem toda política envolve conflito, os autores optam por centrar a análise nas interações coletivas que envolvem conflito, ou seja, quando as reivindicações, no caso de serem satisfeitas, afetariam os interesses de outras partes envolvidas (McAdam, Tarrow e Tilly, 2005).

principal engano estaria na compreensão dos movimentos sociais como sendo inerentemente distintos ou externos em relação ao Estado. Em suas palavras:

Esse pressuposto impede que se capturem algumas das relações complexas que existem entre pessoas no aparato estatal e aquelas que agem a partir de organizações de movimentos sociais. Se pensarmos o Estado como um bloco homogêneo que opera em um espaço organizativo distinto, dificilmente conseguiremos reconhecer redes que cruzam as fronteiras entre Estado e sociedade civil como parte importante dos movimentos sociais. Porém (...) na América Latina - e, em particular, no Brasil – as redes de movimentos sociais muitas vezes cruzam essas fronteiras. (Abers e Von Bülow, 2011: 64)

Tendo em vista que os ativistas não apenas interagem, mas, em vários casos, participam diretamente da gestão estatal, as autoras sugerem uma abordagem que utilize as teorias sobre redes, tal como a desenvolvida por Mario Diani – autor que não exclui automaticamente atores estatais do conceito de movimento social<sup>6</sup>. E afirmam que é preciso ir além do estudo do que tradicionalmente entendemos por movimentos sociais. Pensamos, entretanto, que a utilização do conceito de redes precisa ser problematizada quanto a este uso, uma vez que organizações de movimentos sociais e Estado consistem em formas de organização política de naturezas distintas e, com frequência, tensamente relacionadas na realidade social.

## 2- MOVIMENTOS SOCIAIS E ESTADO: INTERSECÇÃO E TRÂNSITOS

No Brasil, o campo de estudos sobre movimentos sociais e, de maneira mais ampla, sobre a sociedade civil, foi começando a se organizar também entre os anos 1970 e 1980. Portanto, tinha como objetos de análise os processos de organização e contestação de segmentos da sociedade que, em virtude da Ditadura Militar (1964-1985), estavam excluídos da participação político-institucional. Devido a este contexto, as análises tendiam a caracterizar os movimentos sociais como *outsiders* em relação à política instituída (Silva e Oliveira, 2011). Desse modo, os estudiosos do período enfatizavam a externalidade dos movimentos sociais em relação ao Estado - o que era uma análise adequada para o momento. Entretanto, Silva e Oliveira (Ibidem) apontam que a universalização dessa interpretação, que toma as relações entre movimentos sociais e Estado como inerentemente caracterizadas pela externalidade e pela relação de conflito, constitui-se como um grave problema. Isto porque, tendo em vista um modelo teórico-normativo que entendia que os movimentos deveriam ser

---

<sup>6</sup> Diani definiu os movimentos sociais como “redes de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos ou associações engajados em um conflito político ou cultural, com base em uma identidade coletiva compartilhada” (DIANI, 1992 *apud* DIANI e BIASÓN, 2010: 220).

“combativos”, “autônomos”, “não-institucionais”, “transformadores”, etc., outras formas de relação passaram a ser vistas como desviantes. E, principalmente, porque tal compreensão foi incapaz de dar conta das mudanças observadas na realidade brasileira no momento seguinte.

Com a mudança do contexto autoritário para o democrático, foram criados canais de participação, havendo também a consolidação de novos atores da política institucional, alguns dos quais tinham bases na sociedade civil (nesse sentido, a literatura destaca principalmente o Partido dos Trabalhadores – PT). Foi para pensar esse contexto que grande parte dos estudiosos da sociedade civil então direcionou a análise para a participação de ativistas nas arenas criadas para formulação e implementação de políticas públicas, tais como o orçamento participativo e os conselhos gestores (Abers e Von Bülow, 2011). Assim, observou-se uma abertura de oportunidades políticas, havendo o acesso à política tradicional:

Seja através da participação em novos espaços institucionais abertos às representações da sociedade, seja pelo envolvimento na implementação de políticas públicas, seja pelo acesso a recursos governamentais diversos, seja ainda pela ocupação de posições diretamente no interior do aparelho do Estado, o fato é que uma parcela significativa das organizações de movimentos sociais passou, nas últimas três décadas, por um marcante processo de inserção como membros efetivos (mesmo que, muitas vezes, subalternos) de redes de políticas públicas em praticamente todos os setores do Estado brasileiro. (Silva e Oliveira, 2011: 90-91)

Logo, os autores apontam que a situação de externalidade dos movimentos sociais em relação ao Estado é apenas uma das possibilidades empíricas de configuração dessa relação, existindo também contextos e casos em que os movimentos sociais possuem acesso àqueles atores e instituições enquanto membros efetivos da *polity*. No novo contexto, as relações entre movimentos sociais e Estado frequentemente extrapolam os encontros em espaços decisórios formais, sendo possível observar intersecções, quando, por exemplo, ativistas são incorporados em cargos governamentais (Abers e Von Bülow, 2011). Nesse sentido, desafiando a visão externalista presente na literatura, os pesquisadores têm apontado um crescente “trânsito” de atores entre a sociedade civil e o Estado. No entanto, a participação nas arenas oficiais e na política institucionalizada tem sido um tema polêmico, visto que, enquanto alguns movimentos rejeitam essa possibilidade, outros têm tentado utilizar o Estado como plataforma para dar mais visibilidade e eficácia às suas demandas (Abers e Von Bülow, 2011; Gohn, 2005, 2008).

Um importante elemento a ser considerado na relação entre movimentos sociais e Estado é o partido político. Segundo Silva e Oliveira (2011), a relação dos partidos com as organizações e os movimentos tem sido pouco abordada pelos estudiosos dos movimentos sociais. Os autores afirmam que a literatura brasileira em geral tratou-os como atores que, ao

tentar instrumentalizar os movimentos sociais, desvirtuariam sua autonomia e combatividade. Outras leituras viam os partidos como elemento necessário para garantir que as reivindicações da sociedade civil tivessem efetividade política. Todavia, ambas as abordagens tratam os partidos políticos como atores claramente distintos das organizações de movimentos sociais. Contraindo-se a estas literaturas, Silva e Oliveira (2011) não pensam na relação entre movimentos e partidos através de um único padrão de relações, mas sim como um *continuum* de possibilidades, definindo três padrões principais de relação: independência, cooperação e interpenetração. A relação mais íntima se daria no último caso, quando as fronteiras entre movimento e partido estariam relativamente diluídas, tendo em vista o compartilhamento de militantes, marcos interpretativos, orientação ideológica e estruturas organizativas. Nesse sentido, pesquisas recentes apontam (Feltran, 2006; Moreno e Almeida, 2009; Seidl, 2009 *apud* Silva e Oliveira, 2011) que a participação em movimentos e o simultâneo engajamento partidário é frequente. Ressaltar a possibilidade de uma relação próxima com os partidos políticos é importante, tendo em vista que, na maioria dos casos, são os partidos que oportunizam o acesso de ativistas aos espaços estatais:

[...] a eleição de um candidato do partido político no qual militam indivíduos que também integram organizações e movimentos sociais (sendo que, por vezes, o próprio eleito também é um militante daquelas organizações e movimentos) para um cargo no Legislativo ou, especialmente, no Executivo, altera significativamente as oportunidades de acesso institucional não somente desses indivíduos, mas também, através deles, das organizações e dos movimentos nos quais eles atuam. (SILVA e OLIVEIRA, 2011: 97)

Da mesma forma, uma derrota eleitoral pode implicar em novos trânsitos institucionais, e no possível retorno das lideranças para a sociedade civil. O importante aqui é salientar que as relações entre as organizações de movimentos sociais e partidos, governos e Estado são dinâmicas, contingentes, estão inscritas em contextos específicos e podem assumir várias características.

Em um estudo de caso que pesquisava o movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul, Silva e Oliveira (2011) identificaram que a agenda da Economia Solidária foi particularmente trabalhada nas gestões municipal e estadual do PT. Mostraram, com sua pesquisa, que naquele caso havia uma ligação entre movimento e partido, e que a sua chegada ao poder possibilitou ganhos para o movimento. Os autores também revelaram que o pertencimento partidário consistia em uma condição que permitia o trânsito de sujeitos para as administrações públicas. Assim, em alguns casos, a distinção entre lideranças de movimentos sociais e atores estatais pode não ser tão clara.

## COMENTÁRIOS FINAIS

Tendo em vista toda essa discussão, sente-se a necessidade de um aprofundamento nos estudos que tratam das relações entre formas institucionalizadas e não institucionalizadas de fazer política. É nessa direção que Jack Goldstone, no livro *States, parties, and social movements* (2003), argumenta, afirmando que tal necessidade resulta do fato de as instituições estatais e os partidos políticos estarem interpenetrados por movimentos sociais, atuando não apenas em resposta os movimentos, mas também associados a eles. Assim, acreditamos que a realização de estudos empíricos sobre como líderes militantes constroem um estreito relacionamento com o Estado, chegando mesmo à ocupação de cargos, possa contribuir para a teoria. Pois, como sinalizam os teóricos do confronto político, os movimentos “(...) no representan objetos fijos, impenetrables, claramente delimitados, sino abstracciones de los observadores a partir de unas interacciones continuamente negociadas entre personas y conjuntos de personas” (McAdam, Tarrow e Tilly, 2005: 13). Marca-se, portanto, a necessidade de compreender os movimentos sociais em sua relação com os demais atores e instituições, na complexidade que caracteriza suas dinâmicas políticas.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? In: *Sociologias*. Porto Alegre, ano 13, nº 28, set./dez. 2011, p. 52-84.
- ALONSO, Angela. As Teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. In: *Lua Nova*, Núm. 76, 2009, pp. 49-86.
- ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. (orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.
- AVRITZER, Leonardo. 1994. *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- COHEN, Jean; ARATO, Andrew. *Sociedad civil y teoría política*. Ciudad del México: Fondo de cultura econômica, 2000.
- COSTA, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. Uma abordagem tentativa. *Novos Estudos Cebrap*, no 38, março, 1994.
- DIANI, Mario; BISON, Ivano. Organizações, Coalizões e Movimentos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.3, Brasília, janeiro-julho de 2010, pp. 219-250.
- GOHN, Maria da Glória. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005.



GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

GOLDSTONE, Jack A. Introduction: Bridging institutionalized and noninstitutionalized politics. In: GOLDSTONE, Jack A. (Editor) *States, Parties and Social Movements*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2003

McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. *Dinâmica de la contienda política*. Barcelona: Hacer Editorial, 2005.

McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. In: *Lua Nova*, São Paulo, 76: 11-48, 2009.

TARROW, Sidney. *Poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis, Vozes, 2009.

SILVA, Marcelo K.; OLIVEIRA, Gerson de L. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – Uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. In: *Sociologias*. Porto Alegre, ano 13, nº 28, set./dez. 2011, p. 86-124.