

***Mudanças e continuidades no movimento  
de direitos humanos: padrões organizacionais,  
relacionais e discursivos***

---

---

**Euzeneia Carlos**

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais  
Universidade Federal do Espírito Santo

---

---

**Resumo:** Este artigo avalia as mudanças no padrão de ação coletiva de um movimento social decorrente dos efeitos de seu engajamento em instituições participativas de elaboração de políticas públicas, considerando três dimensões interdependentes – organizacional, relacional e discursiva. Os efeitos institucionais no movimento social são examinados a partir do estudo de caso do Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH), localizado na região metropolitana do Espírito Santo, no contexto pós-1990, mediante instrumentos do método qualitativo e quantitativo. A correlação entre o engajamento institucional do movimento e as mudanças verificadas no seu padrão de ação coletiva apresenta efeitos de complexificação da estrutura organizacional, pluralização da rede de relações sociais e discurso de cooperação e contestação na interação sociedade-Estado.

**Palavras-chave:** movimentos sociais; engajamento institucional; complexificação organizacional; interação sociedade-Estado

**Abstract:** This article assesses changes in the pattern of collective action of social movement arising of the effects of their engagement in participatory institutions of policy-making, considering three interdependent dimensions – organizational, relational and discursive. Institutional effects in the social movement are examined from the case study of the Center for the Defense of Human Rights of Serra, located in the metropolitan area of Espírito Santo, after 1990 through qualitative and quantitative method. The correlation between the institutional engagement of the movement and the changes in the pattern of collective action has effects of complexification organizational, pluralization of social network, and cooperation and contestation discourse in the society-state interaction.

**Keywords:** social movements; institutional engagement; complexification organizational; society-state interaction

## **Introdução<sup>1</sup>**

No Brasil, nas duas últimas décadas, a institucionalização de arranjos participativos na gestão pública incentivou o engajamento de movimentos sociais e atores da sociedade civil na esfera estatal, seja na elaboração e monitoramento de políticas públicas, seja na sua gestão e implementação (GURZA LAVALLE, 2011; AVRITZER, 2008; TATAGIBA, 2004). Nesse bojo, as Instituições Participativas (IPs), notoriamente multiplicadas nos níveis de governo municipal, estadual e federal, constituem “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45), cujo conceito permite a análise conjunta dos diferentes processos institucionais mediante os quais cidadãos interferem em decisões, implementação e acompanhamento de políticas públicas (PIRES; VAZ, 2010).

O engajamento de movimentos sociais na política institucional é aqui identificado pela sua inserção nas instituições participativas, contexto no qual as relações entre sociedade civil e Estado não compreendem um evento pontual e episódico, mas um processo relativamente estável, que define as políticas públicas nos dias atuais. O conceito abrangente de IPs é especialmente relevante como recurso metodológico na análise dos efeitos das inovações democráticas na atuação dos governos, bem como na ação coletiva de movimentos sociais.

Este artigo analisa os efeitos do engajamento institucional de movimentos sociais em IPs sobre seus padrões de ação coletiva. Especificamente, avalia quais mudanças os movimentos sociais, constituídos no bojo do processo de redemocratização do país, vivenciaram em decorrência de sua inserção em arranjos participativos, no que concerne às dimensões organizacional, relacional e discursiva da ação coletiva.

A análise dos efeitos nos padrões de ação coletiva considera os múltiplos formatos das instituições participativas como variável independente – conselhos gestores, orçamentos participativos, conferências setoriais, comissões e comitês temáticos, e programas governamentais de gestão e implementação de políticas públicas –, no intuito de verificar a correlação entre as mudanças nos padrões de ação coletiva e o engajamento institucional. 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 quanto a oportunidades.

A categoria de análise “padrão de ação coletiva” (PAC) corresponde a modalidades de ação que orientam o comportamento dos movimentos como atores políticos em face das instituições e do Estado em geral. Naturalmente, não existe um padrão homogêneo ou um modelo de ação unitário, que represente os atores sociais e que sirva de paradigma da ação do movimento, tendo em vista a complexidade e a heterogeneidade da sociedade civil (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Desse modo, o padrão de ação coletiva, ainda que represente formas de ação e de interação predominantes num movimento social em dado contexto histórico, é internamente mais complexo, diferenciado e multifacetado. Cabe ressaltar que o movimento social é compreendido como coletividade formada por

---

<sup>1</sup> Versão preliminar deste artigo foi apresentada no Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, Unesp–Araraquara (SP), de 23 a 25 de abril de 2013. Agradeço pelos comentários a Gabriel Feltran e ao parecerista anônimo de *Opinião Pública*.

uma pluralidade de atores sociais, individuais e organizacionais ligados em modelos de interação, com base em identidades compartilhadas construídas mediante relações de conflito e cooperação (DIANI, 2003; MELUCCI, 1996).

Este artigo busca estabelecer debate crítico com as teorias dos movimentos sociais que supõem uma separação entre estes e a política institucionalizada, e que analisam a ação coletiva a partir de estruturas dicotômicas: *contention*-institucionalização, *outsider-insider*, autonomia-cooptação, contestação-cooperação. Nessas abordagens, as interações entre movimentos sociais e instituições políticas são limitadas à noção de institucionalização da ação coletiva, segundo a qual a inserção na política institucional implica rotinização, integração e cooptação (MEYER; TARROW, 1998; MCADAM; TARROW; TILLY, 2001).

### **Considerações metodológicas**

No intuito de avaliar as mudanças no PAC e associá-las aos efeitos das instituições de participação, este artigo analisa uma organização de movimento social que emergiu no contexto de transição do regime autoritário dos anos 1980 e, no período democrático posterior a 1990, ocupou espaços de mediação institucional na relação sociedade-Estado. Localizado na região metropolitana do Espírito Santo, o Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH), uma organização do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), constitui a unidade de análise deste estudo<sup>2</sup>.

A análise das mudanças no PAC do CDDH foi conduzida através do método de estudo de caso (GEORGE; BENNETT, 2004) e da comparação intertemporal (*cross-time*) de sua trajetória ao longo de três décadas (1980-2010). Essa comparação ao longo de um *continuum* intertemporal considerou a variação no PAC em dois contextos analíticos, denominados Tempo 1 (T1) e Tempo 2 (T2). Na pesquisa empírica, T1 compreende o período de transição e redemocratização da década de 1980 e T2, o contexto de criação das IPs nos governos, sobretudo a partir de 1990.

A metodologia *multi-method* adotada conduziu a um desenho de pesquisa que combinou instrumentos do método qualitativo e quantitativo, a saber: 1) pesquisa documental no acervo da organização do movimento, referente às três décadas; 2) entrevista em profundidade com dois atores-chave do movimento; e 3) *survey* de questionário semiestruturado aplicado a 24 militantes selecionados por meio de amostra não aleatória que considerou a posição de centralidade do ator no movimento<sup>3</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.

### **CDDH: emergência e engajamento institucional**

O Centro de Defesa de Direitos Humanos (CDDH) da Serra (ES) emergiu, em 1984, com a 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. O CDDH foi inicialmente

---

<sup>2</sup> Ainda que o movimento social não seja restrito à sua organização formal e abarque uma multiplicidade de atores sociais, individuais e organizacionais, neste estudo, o foco empírico ou a unidade de análise é a organização do movimento.

<sup>3</sup> Agradeço ao Fundo de Apoio à Ciência e Tecnologia (Facitec), do Município de Vitória (ES), pelo financiamento da pesquisa de campo e aos pesquisadores que atuaram nessa etapa do estudo, realizada em 2010.

criado como Comissão de Direitos Humanos da Igreja Católica e composto por integrantes das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e militantes de movimentos locais, sobretudo pastorais sindicais e associações de moradores. Promoveu diversas ações unificadas entre forças sociais e políticas, articulando-se com o Conselho Pastoral de Carapina (Copaca), a Federação das Associações de Moradores da Serra (Fams), o Partido dos Trabalhadores (PT), sindicatos do “novo sindicalismo”, ONGs e outros movimentos de direitos humanos. Suas conquistas compreendem áreas das políticas de direitos humanos, como criança e adolescente, 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 desse movimento em instituições do Estado e de relação direta com agências governamentais<sup>4</sup>. Ao longo do período posterior a 1990, o CDDH atuou em diversos conselhos gestores de políticas públicas, conferências setoriais, comissões e comitês temáticos e na gestão de programas e convênios governamentais. No município da Serra, o CDDH participa de oito conselhos gestores e das conferências de políticas setoriais, nas áreas de saúde, assistência social, direitos da mulher, do idoso, da pessoa com deficiência, da cidade, antidrogas e segurança alimentar. E, no estado, participa do Conselho Estadual de Direitos Humanos, do Conselho Estadual de Gestão de Segurança Pública e do Comitê Estadual para a Prevenção e Erradicação da Tortura, Tratamentos Cruéis e Degradantes (Cepet); além de atuar na gestão de programas governamentais, como o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita), o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) e o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH).

O engajamento institucional do CDDH é caracterizado pela densidade dos arranjos participativos em que atua, pela diversidade das áreas de políticas públicas e dos formatos de participação institucionalizada em que se insere, bem como pela durabilidade contínua de sua inserção nas instituições de participação.

### **Movimentos sociais e instituições políticas: de esferas estanques a campos em interação**

As interações entre movimentos sociais e instituições políticas têm recebido pouca atenção das Teorias dos Movimentos Sociais (TMS), seja a do Processo Político (PP), seja a dos Novos Movimentos Sociais (NMS), pois que pressupõem uma separação rígida entre a sociedade civil e o Estado, que prejudica uma análise de suas formas de interdependência e influência recíproca (TARROW, 1997; MCADAM; MCCARTHY; ZALD, 1999; MCADAM; TARROW; TILLY, 2001; MELUCCI, 1996). Essas teorias têm pouco a dizer sobre a diversidade das interações dos movimentos com governos, agências estatais, partidos políticos ou outros atores políticos e institucionais, assim como sobre a natureza dessas inter-relações e suas implicações para a ação coletiva dos movimentos sociais.

Tanto a teoria do Processo Político, ao enfatizar a ação coletiva como conflito político com os “detentores de poder” (MCADAM; TARROW; TILLY, 2001; TARROW, 1997), quanto a teoria dos Novos Movimentos Sociais, ao ressaltar a descontinuidade destes em relação às modalidades tradicionais da política (MELUCCI, 1996; TOURAINE, 1985), dificultam o reconhecimento do caráter coconstituente, de

---

<sup>4</sup> No nível municipal, sobretudo a partir da introdução das IPs em diversos órgãos do governo, pela coligação partidária PDT-PT-PSB que seguiu por quatro mandatos consecutivos (de 1997 a 2012). E, no governo estadual, a partir da implantação das IPs na gestão do PT (1995-1998), seguida pelo PSDB (1999-2002), pelo PMDB (2003-2006) e por duas gestões sucessivas do PSB (de 2007 a 2014).

influência mútua e de interpenetração entre movimentos sociais e Estado<sup>5</sup>. Conforme destacam Abers e Von Büllow (2011), o pressuposto analítico da separação entre sociedade civil e Estado inibe esses teóricos de explorar a diversidade de conexões entre os movimentos e o sistema político, mantendo invisíveis certos tipos de relações entre atores coletivos e Estado.

Predomina na teoria do PP e dos NMS a aceitação de movimento social como protesto público e participação *outsider* ou não institucionalizada (TARROW, 1997; GAMSON, 1990), cuja chave analítica restringe a compreensão do movimento em sua interação com a institucionalidade política, na medida em que impõe duas implicações: (i) dificulta o reconhecimento das interações mutuamente constitutivas entre o movimento e o sistema político e o da combinação circunstancial entre modalidades de ação *outsider* e *insider* ou institucionalizada e (ii) interpreta o engajamento em instituições políticas como decorrente de um processo de institucionalização do movimento que afeta, exclusiva e homoganeamente, a estrutura organizacional da ação coletiva.

A caracterização do movimento social como fenômeno cíclico e extrainstitucional tende a associar o engajamento institucional de atores coletivos e a interação com o Estado a um processo de “institucionalização do movimento”. A teoria do Processo Político desenvolveu as abordagens mais influentes acerca da institucionalização dos movimentos, concebida como a sua integração às estruturas do Estado, a mudança no repertório de confronto e a busca de benefícios concretos através de 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, 1995; 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.

Em suma, predomina nessa perspectiva uma 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)<sup>6</sup>.

Tal perspectiva também não oferece chaves interpretativas adequadas à análise das mudanças nos PACs dos movimentos sociais em interação com as instituições participativas. Ao enfatizar um único modelo de organização dos movimentos e apenas um formato das instituições políticas, pouco valoriza tanto a diferenciação nos padrões organizacionais dos movimentos, que podem variar de modelos altamente formalizados e complexos a padrões com baixo grau de formalização e complexificação organizacional, quanto a inovação no formato das instituições, cujo desenho pode combinar mecanismos de participação direta e representativa no processo de elaboração e implementação de políticas públicas. Desse modo, tende a interpretar as mudanças na ação coletiva como análogas e não possui explicação

---

<sup>5</sup> A teoria do PP, embora valorize as condições político-institucionais de emergência e desenvolvimento dos movimentos sociais, dá maior importância, na análise da relação entre movimentos e sistema político, à contestação das instituições políticas, e não às interações com o Estado e os detentores de poder (JENKINS, 1995).

<sup>6</sup> A despeito de alguns estudiosos terem ponderado que as variações e combinações possíveis nos padrões organizacionais podem se diferenciar segundo o tipo de movimento (KRIESI, 1999) e de acordo com o contexto político-institucional no qual se inserem (RUCHT, 1999).

para as variações e heterogeneidades nos PACs de movimentos inseridos em instituições governamentais de formato inovador.

Neste artigo, parte-se do pressuposto de que a relação entre movimentos sociais e instituições políticas é contingente e mutuamente constitutiva, 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). Ao contrário, as teorias dos movimentos sociais que analisam a sociedade e o Estado a partir de categorias estanques, autônomas e dicotômicas são limitadas à explicação dos efeitos das relações entre atores sociais e institucionais sobre os movimentos sociais.

Estudos recentes acerca da interpenetração entre movimentos e instituições acentuam que a estrutura das instituições e a dos movimentos sociais são mutuamente influenciadas, e que muitos movimentos interagem, constituem relações e formam alianças com agências do Estado, partidos políticos e grupos religiosos (GOLDSTONE, 2003; GIUGNI; PASSY, 1998; HANAGAN, 1998; MISCHÉ, 2008; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2011). Embora alguns movimentos se identifiquem como revolucionários claramente *outsiders* e como opositores às instituições estabelecidas, muitos outros mantêm relações ativas com atores políticos e institucionais, em diferentes contextos históricos e em processos dinâmicos de coconstituição.

Goldstone (2003) acentua que a fronteira entre política não institucionalizada e política institucionalizada é pouco clara, e a permeabilidade entre ambas as esferas exaure o sentido da distinção dual entre movimento *outsider* e movimento *insider*. Os movimentos sociais não estão fixados por princípio a uma forma de ação determinada, podendo desenvolver, circunstancialmente, diferentes padrões de ação coletiva e combiná-los de forma multivariada. Certos movimentos, transcendendo as delimitações de um evento específico, reúnem diferentes ocorrências, manifestações e práticas de atores individuais, organizacionais e institucionais ao longo de um *continuum* no tempo. Durante a sua trajetória, os movimentos podem desenvolver a habilidade de combinar padrões de interação sociedade-Estado complementares e híbridos, como a cooperação e a contestação. Essas configurações dos atores coletivos e o seu deslocamento temporal não significam, necessariamente, a persistência dos mesmos elementos representativos dos PACs de um contexto específico, mas a permanente reelaboração e ressignificação contextualizada.

Desse modo, acentua-se que a relação entre movimentos sociais e Estado é complexa e multifacetada (DOOWON, 2006), as reconfigurações na ação coletiva ao longo do tempo são heterogêneas e multidimensionadas, as interações sociedade-Estado são variadas e podem combinar elementos aparentemente contraditórios, como cooperação, contestação e autonomia.

#### **Mudanças organizacionais no padrão de ação coletiva do CDDH**

Esta seção examina a trajetória de formação organizacional do CDDH e as mudanças no PAC no contexto de engajamento institucional em IPs e agências governamentais. Especificamente, avalia o seu processo de complexificação organizacional, identificado pela especialização da estrutura funcional,

ampliação dos objetivos, formalização das estratégias de ação e deslocamentos na dinâmica de mobilização interna.

#### Especialização da estrutura funcional

A preocupação com a organização formal da ação coletiva esteve presente no CDDH desde sua gênese. O processo organizativo desse movimento veio acompanhado de certa dose de formalização. Contudo, essa formalização não era concebida como apego à burocracia ou mera obediência a regras, mas como parte da democratização interna do movimento e da legitimidade de suas ações.

No contexto pós-redemocratização, o processo de *complexificação funcional* que incide sobre a estrutura funcional do movimento é caracterizado pela *especialização funcional*, *profissionalização* e pelo *financiamento público e privado*, os quais assinalam mudanças no PAC ao longo do tempo.

Na trajetória de formação organizacional do CDDH, a sua estrutura funcional foi sofrendo modificações. As mudanças mais expressivas ocorreram com a reformulação estatutária de 2000, que alterou a sua estrutura funcional, incorporou novas fontes de autossustentação financeira e novos objetivos. Nesse redesenho organizacional, a diretoria foi convertida em conselho diretor composto por cinco coordenações, às quais se somaram os órgãos outrora existentes, como o conselho fiscal, a assembleia geral e as comissões temáticas. A substituição da diretoria executiva por um conselho diretor mesclado em coordenações descentralizadas teve como propósito converter a tendência à centralização do regime de presidência.

Essa mudança conduziu a maior especialização funcional dos organismos, na medida em que as coordenações assumiram funções especializadas e autônomas, ainda que suas atividades fossem integradas e interdependentes. O efeito de *especialização funcional* compreende a criação de novos órgãos na estrutura organizacional, a melhor precisão na atribuição destes e a sua adequação à elaboração de políticas públicas nas IPs e no gerenciamento de programas e convênios governamentais. No contexto de engajamento institucional, a especialização das funções do movimento visa ajustar a sua estrutura funcional às suas múltiplas possibilidades de participação e representação na elaboração e implementação de políticas públicas, ampliando a sua atuação em setores que favorecem maior conhecimento sobre o funcionamento da máquina pública e o *modus operandi* do Estado.

A *profissionalização* é caracterizada pela integração de profissionais temporários – remunerados ou voluntários – no interior da organização do movimento, voltado ao suporte técnico ou jurídico nas áreas de secretaria, comunicação, contabilidade, advocacia, assistência social e psicológica. Com efeito, a comunicação com os ativistas passou a combinar o contato pessoal ou informal com o uso de telefone e *e-mail*, e a organização das atividades passou a ter o apoio técnico de profissionais nos assuntos de políticas públicas e na elaboração de projetos sociais e de captação de recursos. A absorção de profissionais pela organização do movimento corresponde ao intento de ampliar tanto a atuação na elaboração de políticas e no gerenciamento de programas governamentais quanto no estabelecimento de contratos e convênios com órgãos públicos e privados e entidades da sociedade civil.

Nesse processo de complexificação organizacional, o *financiamento* de suas atividades, baseado em doações de organizações sociais e religiosas nacionais e internacionais<sup>7</sup>, foi incrementado

---

<sup>7</sup> Auxílio financeiro internacional da Paróquia Dell'Arancio de Lucca, Grupo Campus de Pordenone e do Misereor.

## CARLOS, E. Mudanças e continuidades no movimento de direitos humanos...

por recursos dos setores público, privado e da sociedade civil, mediante convênios, termos de parceria<sup>8</sup> e cooperação técnica. No ano de 2009, o CDDH participava de convênios com os governos federal e estadual, por intermédio da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) e da Secretaria Estadual de Justiça (Sejus), na execução do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH) e do Projeto de Comunicação e Divulgação dos Direitos Humanos. A Siderúrgica Arcelor Mittal Tubarão, antiga CST, era a única empresa privada que repassava recursos ao CDDH para apoio institucional, e a Coordenadoria Ecumênica de Serviços (Cese) financiava alguns projetos, estudos e pesquisas da entidade. A prefeitura municipal da Serra possuía convênio para repasse à Associação de Catadores de Papelão e Material Reciclável (Recuper Lixo) e o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (Conanda) mantém convênio com o CDDH para o Programa Psicossocial para Crianças e Adolescentes em Conflito com a Lei. O CDDH participa, ainda, da gestão do programa governamental de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (Provita) e do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM).

Essa diversificação dos mecanismos de autossustentação financeira do movimento possui consequências para o seu padrão funcional, na medida em que, demandando maior aquisição de conhecimentos técnicos especializados, aumenta a necessidade de assessoria de profissionais e de especialização temática.

### Mudanças e ampliação dos objetivos

Nessa trajetória, a análise das mudanças nos *objetivos* do CDDH, introduzidas na última década, não expressa alterações no seu intento fundacional, mas a incorporação de novas finalidades de associação direcionadas à inclusão de novos segmentos sociais e novas demandas e atividades na defesa dos direitos humanos.

Essa mudança nos objetivos do movimento correlaciona-se, assim, a duas matérias. Em primeiro lugar, à ampliação de questões de defesa dos direitos humanos para incluir definições mais amplas de exclusão social e de inclusão de novos grupos sociais tradicionalmente excluídos, como os afrodescendentes, quilombolas e LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros). Em segundo lugar, aos objetivos iniciais, foi acrescido o desenvolvimento de novas atividades voltadas a elaboração e gestão de políticas públicas nas áreas de direitos humanos, justiça, segurança, educação, saúde e assistência social; em virtude das quais se estabeleceu uma relação de debate e proposição com órgãos governamentais, através da participação em conselhos estaduais e municipais, da assessoria aos conselhos de direitos humanos, da gestão de programas governamentais e do subsídio às agências do governo na área de direitos humanos.

Por um lado, os objetivos fundacionais do movimento permanecem inalterados ao longo do tempo, identificados como princípios norteadores de sua atuação e voltados à defesa da vida e da dignidade humana. Por outro, novas finalidades são acrescidas a estas, dada a dinâmica histórica da sociedade que introduz novas violações aos direitos humanos, novos grupos sociais excluídos e novas demandas que são convertidas pelo movimento em novos objetivos de existência. Conforme resume a ativista:

---

<sup>8</sup> O Termo de Parceria com órgãos públicos ou privados foi oficializado, em 2000, através da qualificação do CDDH como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), Lei 9.790/90.



O objetivo principal que é justamente a defesa da vida, esse objetivo não mudou porque [...] é a defesa da vida em si. Mas foram surgindo de acordo com esse caminhar, de acordo com o andamento da própria sociedade, foram surgindo novos objetivos, porque a vida, ela é muito dinâmica e na dinâmica da vida também, na dinâmica da sociedade vão surgindo às vezes outras violações dos direitos da pessoa em si [...]. Então, vão surgindo novos objetivos, vão surgindo novos caminhos, vão surgindo novas metas, dentro da defesa da vida (militante do CDDH apud NEVES, 2006, p. 12).

As TMS comumente associam a inserção de movimentos sociais nas instituições e agências do Estado à mudança no seu objetivo fundacional, concebendo-a como moderação e integração ao sistema estabelecido de mediação de interesses (KRIESI, 1999). Todavia, esse processo de ampliação dos objetivos iniciais e de absorção de novos temas e problemas pelo CDDH não se confunde com a descaracterização do movimento em si e a sua transformação em grupo de interesse, sindicato ou partido político. Ao contrário, os novos propósitos acrescidos aos objetivos de fundação expressam novos interesses dos atores societais no contexto democrático, que ampliam e diversificam a sua atuação na defesa dos direitos humanos.

#### Formalização das estratégias de ação e repertórios de ação disruptivos

No movimento de direitos humanos da Serra, uma pluralidade de repertórios de ação foi combinada ao longo do tempo, desde estratégias disruptivas e contenciosas até ações formalizadas de encaminhamento das demandas, percorrendo conjunturas de transição do autoritarismo político e de restabelecimento das instituições democráticas<sup>9</sup>. Mesmo que cada contexto histórico comporte sua forma predominante de ação, os ativistas direcionaram suas reivindicações e proposições ao poder público fazendo uso de canais múltiplos e complementares: abaixo-assinado, manifesto, manifestação pública, passeata, ato público, vigília, jejum, ofícios, ação judicial, reuniões com autoridades, apoio de partidos políticos, políticos eleitos e ativistas do movimento em agências do governo<sup>10</sup>. *Grosso modo*, a combinação entre formas diversas de ação é contingente e dinamizada pela relação sociedade-Estado de cada contexto histórico.

As ações de protesto público e atos disruptivos da sociedade civil se notabilizaram no país do final da década de 1970 e 1980, em face da coordenação de ampla rede de relações sociais formada por setores da Igreja Católica, ONGs e partidos políticos de esquerda (DOIMO, 1995; LANDIM, 1995; SADER, 1988). Na década de 1980, essas práticas de protesto público foram desenvolvidas pelo CDDH de modo predominante, conforme demonstra a Tabela 1. Na percepção dos militantes eram conduzidas manifestações, passeatas e ocupação de área pública (segundo 87,5% dos respondentes), abaixo-assinados, manifesto e carta aberta à população (igualmente para 87,5% dos casos) e ato público, vigília e jejum (segundo 79,2% dos indagados). É inegável que o protesto público constituiu a estratégia privilegiada de encaminhamento das reivindicações e propostas ao poder público no contexto de

---

<sup>9</sup> Charles Tilly define repertórios de ação coletiva como “[...] conjuntos de *performances* reivindicatórias, historicamente criada, limitada e familiar, que circunscrevem geralmente as formas pelas quais as pessoas se engajam na política contenciosa” (TILLY, 2008, p. vii). O autor descreveu as variações nos repertórios de ação coletiva e relacionou-as sistematicamente à variação nos regimes políticos.

<sup>10</sup> Evidências do uso de repertórios de ação variados por movimentos sociais, no contexto democrático brasileiro, também podem ser encontradas em Abers, Serafim e Tatagiba (2011) e Tatagiba (2010).

## CARLOS, E. Mudanças e continuidades no movimento de direitos humanos...

emergência desse movimento e de não acesso às instituições políticas, conquanto o movimento combinasse os protestos às atividades formais e previsíveis, como o encaminhamento de ofícios e cartas a órgãos públicos (segundo 75% dos militantes) e a realização de reuniões e audiências com autoridades governamentais (conforme 66,7% dos casos). Ver, adiante, Tabela 1.

Apesar das dificuldades de concretização das manifestações públicas (como tempo, divulgação e coordenação), o movimento de direitos humanos da Serra desenvolveu estratégias de mobilização coletiva que ilustraram um verdadeiro “ciclo de protesto público” (TARROW, 1997) ao longo do período de transição do autoritarismo<sup>11</sup>. O CDDH promoveu protestos, atos públicos e outras ações contenciosas em defesa do direito à moradia, dos direitos da pessoa humana e do combate à violência policial e carcerária. Ademais, atuou na coordenação da ação contestatória de outros movimentos sociais – “movimento popular” e movimento sindical – em prol da melhoria das condições de vida urbana e dos direitos dos trabalhadores a condições dignas de trabalho, de greve e de manifestação.

O protesto público, enquanto mobilização de massa, é concebido pelos ativistas do CDDH como atividade eficiente na condução das reivindicações e propostas ao Estado e ao setor privado. Na percepção desses atores, as manifestações públicas são relevantes para obter êxito nas reivindicações, dar visibilidade ao movimento, chamar a atenção das autoridades públicas, mostrar a força do movimento, mobilizar os participantes, ter apoio da imprensa e da opinião pública e para vocalizar os clamores do movimento. Nas campanhas mobilizatórias do movimento, as manifestações, as passeatas e os atos públicos são complementados pela elaboração de relatórios, formalização de denúncias, ofícios e outros documentos que são conduzidos aos órgãos responsáveis (público ou privado) aos quais se dirige a ação. Nessas campanhas, a articulação do movimento com outras forças sociais e políticas tem se mostrado imprescindível à abrangência e aos resultados da ação coletiva.

Na trajetória desse movimento de direitos humanos, mudanças significativas ocorreram em suas estratégias de ação, sobretudo na última década. Com a redemocratização do país, o acesso às instituições políticas e a implementação de arranjos participativos nas agências dos governos, o uso de estratégias formais no encaminhamento das deliberações ao poder público tornou-se predominante. A redução relativa das atividades de protesto público e a expansão de ações formais evidenciam transformações nas estratégias de ação em direção a repertórios rotinizados e previsíveis que contrastam com o ciclo de mobilizações pretérito. Conforme aponta a Tabela 1, nesse período destaca-se o item audiências com autoridades, na percepção de 95,7% dos militantes, seguido por ofícios a órgãos públicos, com a proporção de 91,3%, e ação judicial ou projeto de lei de iniciativa popular, atingindo 78,3% dos casos. Em outras palavras, no contexto pós-1990 de institucionalização dos canais de mediação sociedade-Estado, o movimento reduziu suas iniciativas disruptivas e concentrou o encaminhamento de reivindicações e propostas ao poder público em torno de repertórios formais, rotineiros e previsíveis, caracterizando um processo de *formalização das estratégias de ação*.

---

<sup>11</sup> De acordo com Tarrow (1997), as mudanças na estrutura de oportunidades políticas, nos contextos de transição de regimes autoritários, favorecem a emergência de ações de protesto público e de “ciclo de mobilizações”.

**Tabela 1**  
**Percepção dos militantes do CDDH acerca das atividades utilizadas**  
**no encaminhamento de reivindicações e propostas ao poder público,**  
**ao longo do tempo: anos 1980 e pós-1990<sup>1</sup>**

Respostas <sup>2</sup>	1980		Pós-1990	
	Freq.	% <sup>3</sup>	Freq.	% <sup>3</sup>
Encaminhar ofícios e cartas a órgãos públicos	18	75,0	21	91,3
Encaminhar ação judicial ou projeto de lei de iniciativa popular	8	33,3	18	78,3
Realizar reuniões ou audiências com autoridades de órgãos públicos	16	66,7	22	95,7
Solicitar o apoio de políticos eleitos aliados	7	29,2	13	56,5
Solicitar o apoio de partidos políticos aliados	8	33,3	12	52,2
Solicitar o apoio de lideranças da entidade em cargos públicos	1	4,2	12	52,2
Fazer abaixo-assinado, manifesto ou carta aberta à população	21	87,5	15	65,2
Fazer manifestação pública, passeata e ocupação de área pública	21	87,5	12	52,2
Fazer ato público, vigília ou jejum	19	79,2	10	43,5
Não sei	2	8,3	–	–
<b>Total de respondentes</b>	<b>24</b>	<b>–</b>	<b>23</b>	<b>–</b>

Fonte: *Survey* Movimentos sociais e instituições participativas (2010).

Nota: <sup>1</sup>Quais atividades foram [são] utilizadas pelo CDDH para encaminhar suas reivindicações e propostas ao poder público? <sup>2</sup>Resposta múltipla à pergunta induzida; o total de respostas é superior ao número de respondentes. <sup>3</sup>Percentual de respostas segundo o total de respondentes: N = 24 (1980), N = 23 (pós-1990).

Os ativistas argumentam, nesse sentido, que, no contexto de engajamento em IPs e de mudanças nas relações com o governo, os mecanismos de ação formais, como as reuniões com autoridades e os ofícios, conferem legalidade às próprias demandas e são importantes no encaminhamento das reivindicações. Outrossim, esse procedimento é visto como estratégia adequada ao estabelecimento de um canal de diálogo com o governo e ao reconhecimento do movimento enquanto interlocutor legítimo na representação da sociedade civil.

A formalização das estratégias de ação e a consequente ampliação do uso de mecanismos formais e rotinizados (ofícios, registro de atas, relatos, relatórios, dossiês, estudos e coleta de evidências e audiências com autoridades públicas) constituíram recursos comprobatórios tanto da gravidade e urgência das questões clamadas pelos atores quanto das iniciativas e reivindicações às autoridades. Indagado sobre a importância dos encaminhamentos formais de demandas ao Estado, o militante do CDDH conclui:

Olha, nós estamos tentando fazer as coisas assim hoje, muito mais... não diria organizadas, mas muito mais legal do que em outras épocas. Vou te dar o exemplo do caso de Aracruz e de Genebra pra exemplificar isso. Só foi possível o que fizemos, fazer um relatório, só foi possível levar tudo a Genebra [na ONU] porque nós tomamos o cuidado de, ao longo dos anos, fazer tudo formalizado, tudo com ofício, tudo encaminhado às autoridades, comprovando que por aqui não foi possível porque, embora eles [os governos] tivessem sendo o tempo todo chamado a atenção, deixaram de fazer. Então dá um caráter

## ***CARLOS, E. Mudanças e continuidades no movimento de direitos humanos...***

---

formal, nos dá instrumentos para a interpelação judicial, inclusive de defesa. Nesse último período a gente tem apontado para a necessidade de levar para organismos internacionais, denúncias e encaminhamentos, [e] é preciso ter um caráter formal. [...] Nenhuma denúncia chega à ONU se não for comprovado que todos os meios internos foram vencidos. Toda aquela documentação construída aqui, longas datas, nós nunca imaginamos... (militante do CDDH, entrevista em 18/8/2010).

Essa formalização das estratégias do CDDH é favorecida pela sua inserção nos órgãos do Estado, mediante a sua participação em conselhos gestores de políticas, em comitês e comissões institucionais e na gestão de programas governamentais. A participação nesses espaços institucionalizados e a correspondente reconfiguração das relações entre a sociedade civil e o Estado impactam as habilidades dos atores sociais no sentido de um aprendizado institucional que favorece o desenvolvimento de estratégias afeitas aos segmentos formalizados e burocráticos do Estado.

É importante ressaltar, ainda, que ao longo da trajetória do CDDH a articulação com políticos eleitos, partidos políticos e ativistas do movimento que ocupam cargos públicos cresceu de modo significativo, constituindo estratégia relevante no cenário democrático de encaminhamento das demandas ao Estado. No contexto pós-1990, a solicitação de apoio a políticos eleitos foi identificada por 56,5% dos militantes, o de partidos políticos chegou a 52,2% e a busca de suporte de militantes no governo também a 52,2% (Tabela 1). No último caso, é notável o acréscimo observado na solicitação de apoio a lideranças do movimento que ocupam cargos públicos, tendo em vista o aumento significativo de ativistas nos governos, sobretudo a partir dos anos 2000, em nível municipal, estadual e até mesmo federal<sup>12</sup>. Na percepção dos militantes, a solicitação do apoio da elite política (ideologicamente alinhada ao movimento) é importante para o alcance dos resultados das ações, por estabelecer aliados no governo, facilitar o encaminhamento das reivindicações e o acesso aos órgãos públicos.

Não obstante a formalização das estratégias de ação seja traço predominante no PAC do movimento de direitos humanos, no contexto pós-1990, variações expressivas em seu repertório de ação são irrefutáveis, no sentido de sua habilidade em combinar o uso de ações formais ou institucionalizadas com o uso de ações diretas ou contenciosas para o encaminhamento de suas demandas ao poder público. Conforme demonstrado na Tabela 1, o CDDH também preserva a estratégia de protesto público no contexto democrático de engajamento institucional, combinando-a a medidas formais e previsíveis, mesmo que em menor proporção se comparado à década de sua fundação: abaixo-assinado, manifesto ou carta aberta à população atingiu 65,2% dos respondentes; manifestação pública, passeata e ocupação de área pública, 52,2%; e ato público, vigília ou jejum, 43,5%. Para os militantes, a permanência do uso dessas ações disruptivas favorece a contestação política e, quiçá, o êxito das reivindicações.

A Campanha contra a Impunidade e a Violência no ES, dos anos 1990, é ilustrativa das estratégias disruptivas do movimento de direitos humanos no contexto de engajamento institucional. Responsável pelo lançamento da Campanha Nacional contra a Impunidade do MNDH, esse evento

---

<sup>12</sup> Na percepção dos atores (Tabela 1), a solicitação de apoio a ativistas nos governos saltou de 4,2% (década de 1980) para 52,2% (pós-1990). Estudos recentes demonstram que a ocupação de cargos públicos nos governos constitui uma tática do movimento social voltada à influência nos rumos das políticas públicas (DOWBOR, 2012). Ver também: (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2011).

emergiu de ações articuladas do CDDH, do MNDH e de cerca de 40 entidades capixabas (movimentos sociais, de direitos humanos, sindicais, religiosos e partidários), promotoras do Fórum em Defesa da Vida e do Fórum das Entidades do Campo e da Cidade. Foram produzidos relatórios e dossiês sobre a violência no território capixaba e denunciados homicídios insolúveis de lideranças sindicais rurais, partidárias, ambientalistas e de direitos humanos; assim como foram denunciados o extermínio de crianças e adolescentes, o crime organizado e as ameaças sofridas por entidades e ativistas de direitos humanos.

Essa conjuntura resultou na mobilização da sociedade civil em passeatas, manifestações e atos públicos, tendo culminado na passeata contra a impunidade, o crime organizado e a violência no estado, que mobilizou 8 mil pessoas na capital, em 1999. No mesmo ano foi criado o Fórum Permanente contra a Violência e a Impunidade – Fórum Reage Espírito Santo – que cobrou a atuação mais contundente dos Ministérios Públicos Federal e Estadual, da Polícia Federal e da CPI do Narcotráfico. Nessa campanha, a elaboração de relatórios, as audiências com autoridades públicas e as manifestações coletivas constituíram estratégias de ação simultaneamente utilizadas pelos atores sociais e institucionais envolvidos. A relevância da participação da sociedade civil “no combate à corrupção e à impunidade” é enfatizada pelos militantes do CDDH:

A partir de hoje vamos participar ativamente das atividades da sociedade civil organizada para viabilizar ações de combate a impunidade, violência e corrupção. Realizar seminário e debates com autoridades nacionais e internacionais com a finalidade de constituir um cronograma sistemático de atividades buscando alternativas de luta pela vida e dignidade da pessoa humana; a limpeza de órgãos públicos e o incentivo à participação dos cidadãos, elevando a autoestima do povo capixaba no resgate aos valores éticos e morais. A elaboração de material de reflexão sobre este assunto é necessário para que o movimento em favor da justiça cresça conscientemente (CDDH, livro de ata de reunião, 5/7/2002).

Ativistas do Fórum Reage Espírito Santo avaliam que, apesar de retrocessos e estagnação no julgamento e prisão dos envolvidos no crime organizado, o Fórum “foi um movimento forte e particularmente decisivo para barrar ações de corrupção no âmbito do Estado”, constituindo “um exemplo para o país inteiro porque comandou a reviravolta política sem contorno partidário”<sup>13</sup>. O Fórum articulou as principais lideranças dos movimentos sociais, das Igrejas e de instituições partidárias no combate à violência, à impunidade e à corrupção, alcançando repercussão na sociedade e na mídia.

Finalmente, a Campanha contra a Violação dos Direitos Humanos no Sistema Prisional é igualmente emblemática das estratégias contenciosas e conflitivas do CDDH no contexto de engajamento institucional. Na segunda metade da década de 2000, o sistema prisional do estado ficou conhecido nacionalmente como “as masmorras capixabas”, dadas as denúncias de superlotação, esquiteamento, tortura, maus-tratos, tratamentos cruéis e degradantes que ocorriam nas unidades prisionais e de internação dos adolescentes. Denunciadas por entidades dos direitos humanos por mais de uma década, essas violações no sistema carcerário foram constatadas pelo Conselho Nacional de Política Criminal e

---

<sup>13</sup> Depoimentos de ativistas dos direitos humanos no Espírito Santo (CEDH, 2011, p. 11 e 18).

## CARLOS, E. Mudanças e continuidades no movimento de direitos humanos...

Penitenciária (CNPCCP), em 2006, e pelo Conanda, em 2004, em visita à Unidade de Internação Socioeducativa (Unis).

O movimento dos direitos humanos no estado coordenou ações articuladas em rede de entidades, organizações e instituições contra as violações no sistema prisional e, sem que os problemas fossem solucionados pelas autoridades locais, impetrou ação junto às cortes internacionais de direitos humanos. A Unis de Cariacica e a Delegacia de Polícia Judiciária (DPJ) de Vila Velha foram denunciadas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA), em ação promovida pelo CDDH e a Justiça Global, em 2009. No ano seguinte, o sistema prisional capixaba e o estado foram denunciados no Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), em ação peticionada pelo Conselho Estadual de Direitos Humanos (CEDH), pela Conectas e pela Justiça Global. Nesse contexto, o movimento realizou vigílias e atos públicos em frente ao Palácio Anchieta, sede do governo do estado, mobilizando militantes de direitos humanos, intelectuais formadores de opinião, estudantes e religiosos.

A promoção dessas ações nos fóruns internacionais da OEA e da ONU, protagonizadas pela rede CDDH, CEDH, Justiça Global e Conectas, teve sustentação em outras organizações de direitos humanos que atuam no estado, como a Pastoral do Menor da Arquidiocese de Vitória, o Centro de Apoio aos Direitos Humanos (CADH), a Associação de Mães e Familiares de Vítimas de Violência (Amafavv), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), entre outras. Para os militantes, a iniciativa de levar os casos de violações de direitos às instâncias internacionais é alternativa eficaz ao descaso e à inação do estado, tendo se consubstanciado em importante mecanismo de contestação política<sup>14</sup>. Conforme expõem os ativistas, a repercussão internacional soa como eco daquelas vozes erguidas:

Só começamos a ser ouvidos quando as organizações internacionais passaram a propor medidas de fora para dentro.

Incitou as autoridades federais a agirem com rigor na exigência de soluções eficazes e imediatas, junto ao governo estadual, para as soluções das graves violações ocorrentes no sistema prisional.

Foram de suma importância para monitorar e controlar as arbitrariedades das instituições públicas responsáveis pelo sistema de justiça<sup>15</sup>.

A articulação do movimento de direitos humanos em redes de entidades e organizações que agem em ações coordenadas habilitou atores sociais locais a atuar em outras escalas de intervenção, como estadual, nacional e internacional, e, potencialmente, ampliou os resultados alcançados. Articulado em redes de movimentos e tendo como espaço de interação societal os fóruns alternativos, além dos

---

<sup>14</sup> A OEA aplicou em 2011 *medidas provisórias* ao Estado brasileiro, especificamente ao governo capixaba, que determinam a “garantia da vida e a integridade dos adolescentes privados de liberdade” da Unidade de Internação Socioeducativa, em Cariacica, após descumprimento das *medidas cautelares* concedidas em 2009. Em resposta, a Unis foi desativada no mesmo ano. Em 2010, os contêineres introduzidos nos presídios e centros de detenção de Serra e Cariacica foram desativados; a carceragem do DPJ de Vila Velha foi desativada; e a Casa de Custódia de Viana (Casuvi) foi demolida. Novas unidades prisionais também foram construídas (CEDH, 2011).

<sup>15</sup> Depoimentos de militantes dos direitos humanos, respectivamente: presidente do CDDH e conselheiro do CEDH e do MNDH (*Século Diário*, 19/3/2011); conselheiro do CEDH e coordenador do CADH (CEDH, 2011, p. 11); e diretor do Conectas (CEDH, 2011, p. 30).

arranjos participativos, o CDDH desenvolveu campanhas mobilizatórias, nas duas últimas décadas, combinando ações contenciosas e de protesto público com ações formalizadas e institucionalizadas.

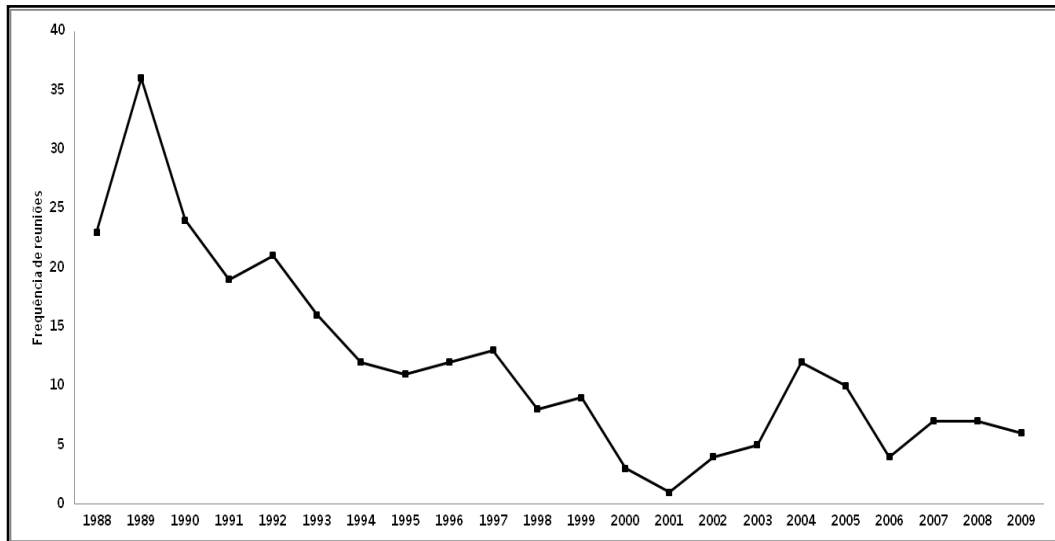
A dinâmica de mobilização no interior da organização do movimento

A análise das mudanças organizacionais no CDDH aponta significativos deslocamentos na mobilização interna. No contexto pós-redemocratização, comparativamente à década de 1980, o movimento de direitos humanos da Serra reduziu a frequência das reuniões e assembleias internas, e a sua percepção de participação no planejamento e na execução das atividades comuns e na tomada de decisões coletivas declinou. Por outro lado, a emergência de novas modalidades de mobilização foi verificada.

No contexto democrático de engajamento institucional, esse movimento social tem combinado a atuação no interior da sua organização (reuniões, assembleias, encontros e grupos de trabalho) com a participação em instituições do estado (conselhos gestores de políticas públicas, conferências setoriais, comissões e comitês temáticos e programas governamentais), além da participação em fóruns e seminários de outros movimentos e entidades da sociedade civil. Ademais, o repertório de ação do CDDH das duas últimas décadas articula modalidades de atuação institucionalizada com iniciativas disruptivas, a exemplo das campanhas mobilizatórias de ampla repercussão que contribuiram para a manutenção de importantes níveis de participação, conforme demonstrado na seção anterior. Nesse cenário, as novas oportunidades de participação e representação no desenho das políticas que ascenderam das IPs possibilitaram a diversificação das arenas de mobilização do movimento de direitos humanos.

A conjugação de múltiplas funções nessas novas esferas de mobilização e de participação guarda relação com a sobrecarga dos militantes e a redução da frequência dos encontros e atividades no interior da organização do movimento, em privilégio do tempo dedicado às instituições participativas. De acordo com o Gráfico 1, decréscimo significativo é verificado na frequência das reuniões e assembleias gerais do CDDH a partir de 1992. A periodicidade dos encontros dos ativistas passou de quinzenal para mensal, ainda que picos nos anos 1997, 2004 e 2005 demonstrassem aumento da mobilização no contexto das campanhas contra a impunidade, contra a corrupção e contra as violações no sistema prisional capixaba, respectivamente.

Gráfico 1  
Reuniões e assembleias do CDDH no período de 1988 a 2009



Período	Frequência
1988	23
1989	36
1990	24
1991	19
1992	21
1993	16
1994	12
1995	11
1996	12
1997	13
1998	8
1999	9
2000	3
2001	1
2002	4
2003	5
2004	12
2005	10
2006	4
2007	7
2008	7
2009	6
<b>Total</b>	<b>263</b>

Fonte: CDDH, Livros de Atas do período (1988-2009). Elaboração própria.



Essa redução das assembleias e reuniões internas do CDDH impactou a percepção dos militantes acerca da sua participação no planejamento, na execução das atividades e na tomada de decisões em geral, comparativamente ao cenário de emergência do movimento. A percepção de participação no planejamento e na execução das atividades apresenta inversão expressiva nos indicadores *sempre* e *quase sempre*. Quer dizer, se comparada às décadas de 1980 e pós-1990, a percepção de frequência da participação no planejamento decresce no indicador *sempre* (de 75% para 29%) e acresce no *quase sempre* (de 12% para 54%); tendo a crença de atuação na execução das atividades também regredido no indicador *sempre* (de 54% para 20%) e aumentado no *quase sempre* (de 29% para 54%). A percepção dos militantes do grau de participação nas principais decisões apresenta deslocamento ao longo do tempo, reforçando esses resultados. Isso ocorre porque a crença de participação nas principais decisões é maior na década de fundação (87%), comparativamente ao contexto de inserção institucional, cujo indicador cai para 50%, e 41% entendem que participam só de algumas decisões.

A maioria dos teóricos associa a inserção do movimento na política institucional com desmobilização, desradicalização e centralização (PIVEN; CLOWORD, 1979; MCCARTHY; ZALD, 1973; KRIESI, 1995; TARROW, 1989). Esses analistas, em geral, seguem o “modelo de oligarquização das organizações de massas”, de Robert Michels (1962), segundo o qual toda e qualquer organização abriga em si a tendência inexorável para a oligarquia e centralização burocrática. No entanto, o modelo organizacional de Michels compreende organizações grandes, centralizadas e burocráticas e não explica a dinâmica de mudança organizacional de grupos de base, nem de modelos organizacionais diversificados (TARROW, 1997). A heterogeneidade dos movimentos contempla tanto modelos mais centralizados, burocratizados e profissionais quanto padrões descentralizados e de bases, organizações internamente democráticas e de dinâmicas inovadoras. A variedade nos padrões organizacionais (CLEMENS, 2010) depende do movimento social, do contexto político e, ainda, do arranjo institucional em que se inserem.

As mudanças organizacionais no CDDH não o assemelham a organizações tradicionais, com estruturas burocráticas, liderança centralizada e desmobilizada – contrariando a inexorabilidade da “lei de ferro da oligarquia” (MICHELS, 1962) –, na medida em que combinam um padrão de organização complexo e formalizado com uma dinâmica de mobilização e participação. Nesse movimento, a mobilização foi relativamente mantida pela atuação dos militantes na realização de funções dentro e fora da organização, e pela sua participação em uma diversidade de arranjos institucionalizados de elaboração de políticas públicas. Considerando a diversidade dos repertórios de ação coletiva, é possível afirmar que o movimento declinou suas atividades de protesto nas duas últimas décadas, mas não se desmobilizou, dada a emergência de novas formas de participação que mantêm a atividade do movimento.

*Grosso modo*, o contexto de engajamento nas IPs favorece a conjugação de elementos, supostamente contraditórios, na dinâmica do movimento – complexidade organizacional e mobilização –, na medida em que produz incentivos para a diversificação das esferas de deliberação que pressupõem a participação dos militantes.

### **Mudanças na rede de relações sociais do movimento de direitos humanos**

A ação coletiva de movimentos sociais é significativamente formada por relações entre indivíduos, grupos, organizações e instituições, aos moldes de uma complexa estrutura de redes que conecta uma multiplicidade de atores (MISCHE, 2008; DIANI, 2003). Neste estudo, a dimensão relacional do padrão de ação coletiva do CDDH se restringe a sua rede de relações interorganizacionais, isto é, seus vínculos com instituições, organizações e movimentos sociais<sup>16</sup>.

Em diferentes contextos político-institucionais, a rede de relações sociais do movimento de direitos humanos é composta por múltiplas organizações tanto institucionais quanto societárias. O padrão de vínculos desse movimento contempla relações com instituições governamentais, partidárias e religiosas, de um lado, e laços com sindicatos trabalhistas, movimentos sociais e entidades da sociedade civil, de outro.

A análise das mudanças no repertório de vínculos da organização do movimento social em foco, ao longo do tempo, aponta significativos deslocamentos na intensidade de suas conexões. O contexto de engajamento institucional, de atuação nos arranjos participativos e nos programas governamentais, introduziu efeitos na densidade de vínculos sociais nos diferentes segmentos que compõem a rede de relações do CDDH, comparativamente à década de 1980.

A transformação mais significativa foi a intensidade das relações com órgãos governamentais, que configurou um novo padrão de vínculos entre o movimento e o governo: a percepção de vínculos com órgãos do governo no contexto pós-redemocratização atinge 91% dos militantes, sendo, referente à década de 1980, apontada por 21% dos atores (Gráfico 2). O repertório de relações desse movimento, além de adicionar de modo significativo vínculos com instituições governamentais, mantém relações com partidos políticos em altas proporções, ainda que em decréscimo: a percepção de vínculos com partidos no contexto pós-1990 alcança 73% dos militantes, comparativamente à década de 1980, apontada por 96% dos respondentes (Gráfico 2). Os partidos políticos de esquerda, sobretudo o PT, desempenharam papel de relevo na formação do CDDH, com os quais foram estabelecidas alianças de apoio mútuo que influíram de modo decisivo em sua gênese organizacional e discursiva, tendo as agremiações partidárias na rede de relações desse movimento se diversificado no contexto pós-redemocratização<sup>17</sup>.

Essa propensão de centralidade das instituições do sistema político na rede de relações do CDDH é complementada pela continuidade nos vínculos com instituições religiosas, em intensidade elevada da rede de relações pretérita, que contraria a tendência verificada por Doimo (1995) de redução das relações dos segmentos religiosos com os movimentos sociais. Na década de 1980, segmentos da Igreja Católica influíram sobremaneira na gênese organizacional e identitária do CDDH, constituindo sua principal rede de apoio e sustentação, conforme identificado pela totalidade dos ativistas<sup>18</sup>. No contexto democrático pós-1990, a influência da Igreja Católica continua predominante, comparativamente a outros grupos religiosos, tendo ampliado os vínculos com a Pastoral do Menor, ainda que reduzido a

---

<sup>16</sup> A reconstrução da rede de relações interorganizacionais pretéritas do CDDH e a do contexto democrático se baseia em pergunta do *survey* Movimentos Sociais e Instituições Participativas (2010), doravante *survey*. Tais resultados são convergentes com os da análise documental realizada para ambos os períodos (década de 1980 e pós-1990).

<sup>17</sup> Referente à década de 1980, a percepção dos militantes de vínculos com o PT corresponde a 100%, vindo a seguir o PSB e o PCdoB, com 26% e 13%, respectivamente. No contexto posterior a 1990, o PT permanece preponderante na percepção de 94% dos ativistas, seguido pelo PSB (38%) e pelo PSOL (25%). Fonte: *Survey* (2010).

<sup>18</sup> Segmentos identificados pelos atores: CEBs, Pastoral Operária, Pastoral da Juventude para o Meio Popular, Comissão de Justiça e Paz, além dos Missionários Cambojanos, da Igreja Luterana, da Igreja Metodista e Presbiteriana, entre outros grupos religiosos. Fonte: *Survey* (2010).

presença das CEBs; a presença de grupos evangélicos e de religiões afrodescendentes passa a ser identificada.

O repertório de vínculos com movimentos sociais e entidades da sociedade civil apresenta proporção crescente ao longo do tempo no CDDH: a percepção dessas relações atinge 100% dos militantes (pós-1990), comparativamente à década de 1980, apontada por 88% dos atores (Gráfico 2). Na década fundacional, a relação com redes de movimentos e organizações sociais contribuiu significativamente para a articulação entre os atores e a coordenação da ação coletiva, em geral, mobilizados em inúmeros eventos de protesto público em prol de causas comuns<sup>19</sup>. No contexto de intensificação da interação do movimento de direitos humanos com a política institucional, o incremento dos laços com segmentos sociais potencialmente contribui para a ação articulada dos atores e amplia suas possibilidades de influência na agenda pública, ainda que a existência desses vínculos não determine a capacidade de coordenação da ação coletiva<sup>20</sup> do movimento.

Os sindicatos trabalhistas igualmente compreendem importante rede de apoio, sustentação e articulação das atividades do CDDH, ainda que as percepções dos militantes referente ao período pós-1990 tenham decrescido (de 83% para 77%)<sup>21</sup>. Na avaliação dos atores, era estabelecida uma relação de apoio mútuo entre o movimento e os sindicatos: por um lado, os sindicatos constituíam um grupo organizado com maior capacidade de mobilização e articulação, por outro, o CDDH oferecia suporte organizacional e atuava na formação de quadros e na conscientização dos trabalhadores sobre seus direitos.

Finalmente, a rede de relações do CDDH na categoria “outras instituições ou entidades” apresenta significativo acréscimo no cenário pós-1990, cuja percepção dos militantes atinge 73%, comparativamente à década de 1980, apontado por 17% (Gráfico 2). Nesse contexto, os militantes identificam diversas instituições e entidades, preponderantemente, a Universidade Federal do Espírito Santo, o Instituto Elimu, o Projeto Universidade para Todos, a Anistia Internacional, a Justiça Global e as cooperativas Recuper Lixo e Super Confex, seguidos por Idea, Adema, Centro de Assistência às Vítimas de Violência, Casa Sol Nascente, Cese, OAB, PPCAAM, Unis, O Proto, Universidade para Jovens Negros, Rede Alerta contra o Deserto Verde e o Fórum Estadual em Defesa da Integralidade do PNDH III (*Survey*, 2010). Em geral, muitas das conexões com essas “outras” instituições e entidades se correlacionam ao cenário pós-redemocratização, de atuação nos programas governamentais e de ampliação de seus objetivos e áreas de trabalho.

Essa dinâmica relacional do CDDH é sintetizada no Gráfico 2, que ilustra o repertório de relações com órgãos do governo, grupos religiosos, sindicatos, partidos políticos, movimentos sociais e outras entidades e instituições, e sua mudança ao longo do tempo. Demonstra que, no contexto de engajamento institucional, essa rede de relações sociais sofre transformações quanto à intensidade dos

---

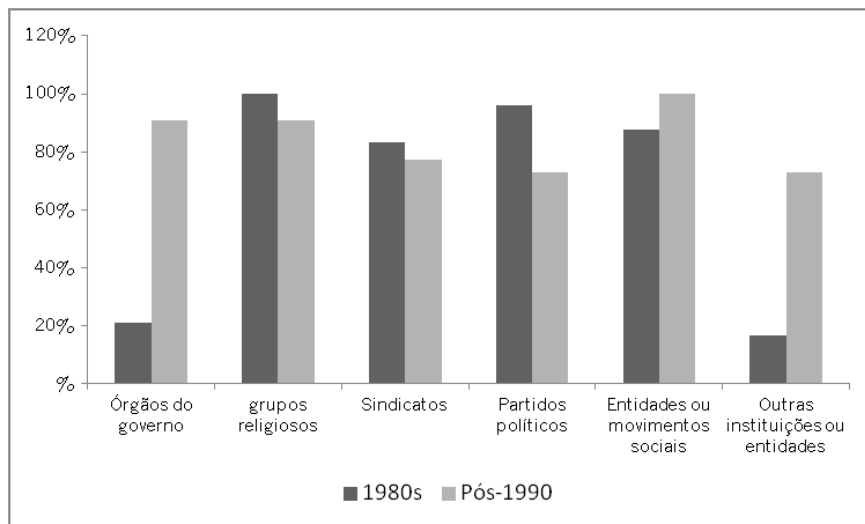
<sup>19</sup> Acerca da década de 1980, são identificados pelos atores: Fams, Associação de Mulheres Unidas da Serra (Amus), Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), movimento de moradia, MNDH e Centro de Educação e Comunicação Popular D. João Batista (Cecopes), entre outras. Fonte: *Survey* (2010).

<sup>20</sup> São identificados no contexto pós-1990: Amus, Fams, MNDH, Movimento Sem Terra (MST), Movimento Negro, CADH, movimento de moradia, Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Espírito Santo (Famopes), MNMMR, LGBT, quilombolas e outras entidades estaduais de defesa dos direitos humanos. Fonte: *Survey* (2010).

<sup>21</sup> Ao longo da trajetória do CDDH, os militantes identificam na sua rede de relações com os sindicatos, sobretudo as categorias metalurgia, construção civil, cal e gesso e sindicatos da CUT em geral. Fonte: *Survey* (2010).

vínculos com cada um desses segmentos, sendo a mudança mais significativa o acréscimo nos vínculos com órgãos do governo e com outras instituições e entidades.

**Gráfico 2**  
**Percepção dos militantes do CDDH acerca das redes de relações interorganizacionais no contexto fundacional e de engajamento institucional: anos 1980 e pós-1990<sup>1</sup>**



	1980s	Pós-1990
<b>Órgãos do governo</b>	21%	91%
<b>Grupos religiosos</b>	100%	91%
<b>Sindicatos</b>	83%	77%
<b>Partidos políticos</b>	96%	73%
<b>Entidades ou movimentos sociais</b>	88%	100%
<b>Outras instituições ou entidades</b>	17%	73%

Fonte: *Survey* Movimentos sociais e instituições participativas (2010).

Notas: <sup>1</sup>Com quais entidades, movimentos sociais ou instituições o CDDH manteve [mantém] relações? Resposta múltipla à pergunta induzida. Percentual de respostas segundo o total de respondentes: N = 24 (1980), N = 22 (pós-1990).

Em grande medida, a articulação do CDDH com instituições e entidades societais se vale das múltiplas formas de envolvimento social dos militantes ou, nos termos de Mische (2008), das suas “afiliações sobrepostas” que ativam uma rede múltipla de organizações e atores. Avaliando as múltiplas formas de envolvimento social da militância, o ator explica:

A gente militava sobre tudo. Nós éramos militantes de tudo. Nós tínhamos relação com as oposições sindicais, depois nós ajudamos a criar novos sindicatos, ajudamos a derrotar os chamados sindicatos pelegos. Então era uma relação de quem fazia tudo. [...] Era isso, era

a efervescência do momento, eram os trabalhadores que a gente conhecia das comunidades [CEBs] que estavam nas fábricas. As pastorais orientavam e de certa forma davam formação política... eu me lembro muito da Pastoral Operária fazendo muito isso. E nós éramos, além de estar na comissão de direitos humanos, nós éramos lá das comunidades, então entrava em tudo. [...] É como vai virando um “militante”, né, fazia isso tudo ao mesmo tempo (militante do CDDH, entrevista em 18/8/2010).

No contexto democrático de engajamento institucional, o repertório de relações do movimento de direitos humanos é singular, cujas transformações ao longo da sua trajetória conduziram a maior diversificação e pluralização da sua rede de relações sociais. Isso porque, ao mesmo tempo em que aumentaram os vínculos com instituições do governo, movimentos sociais e outras organizações não governamentais, manteve-se significativa a relação com outros segmentos da rede pretérita, como grupos religiosos, sindicatos e partidos políticos. A pluralização da rede de relações do CDDH, em que pese a expressiva inclusão de segmentos tanto institucionais quanto societais, potencialmente contribui para a ampliação da sua capacidade de influência na política institucional. Hipoteticamente, isso equivale a dizer que, quanto maior a diversificação da rede de relações, maior a habilidade dos atores para influenciar politicamente a agenda pública.

#### **Interações cooperativas e contestatórias na relação sociedade-Estado**

As instituições participativas criadas pelos governos no âmbito municipal e estadual, no transcorrer da década de 1990 em diante, foram absorvidas pelo movimento de direitos humanos da Serra como espaço de mediação da relação entre o Estado e a sociedade civil, em torno das quais se concentraram suas atividades mais significativas. O CDDH ocupa assentos de representação em conselhos gestores e em comissões temáticas e gerencia programas do governo em políticas de direitos humanos. A centralidade dessas esferas institucionalizadas de participação na vida do movimento moveu-o em direção à complexificação organizacional, adequando-o ao *modus operandi* da máquina estatal, ao mesmo tempo em que motivou a emergência de novas modalidades de participação. Essas transformações no PAC do movimento não ocorreram em um vácuo histórico, mas em um contexto de ressignificação das concepções e discursos acerca da relação sociedade-Estado, isto é, em um processo de “interação dinâmica e mutuamente constitutiva de identidades, discursos e práticas” (ALVAREZ et al., 2003, p. 543).

Essa reconfiguração discursiva do movimento e de mudanças na concepção de relação entre o Estado e as instituições políticas em geral contrasta com a compreensão pretérita do período de transição do regime autoritário e redemocratização da década de 1980. Nessa época de emergência do movimento, a relação com o governo é descrita pelos ativistas do CDDH mediante categorias de conflito (oposição e conflito, denúncia e pressão, cobrança e reivindicação, divergência ideológica), marginalização (não relação, não acesso aos órgãos públicos, não reconhecimento pelo governo, não atendimento das reivindicações) e repressão (ameaças e repressão pelo governo). Ainda que o movimento tenha estabelecido uma relação seletiva com partidos políticos de esquerda, o PT em particular, e com instituições religiosas, sobretudo a Igreja Católica, predominou entre os ativistas a visão de Estado como adversário, de Estado dissociado da sociedade, corrupto, violento e repressor. O distanciamento, o antagonismo e a oposição à interação com órgãos do Estado alimentaram iniciativas

## CARLOS, E. Mudanças e continuidades no movimento de direitos humanos...

de denúncia, pressão e reivindicação baseadas em interações contestatórias e de embates com a esfera estatal, em geral motivadas pelo discurso de movimento autônomo e independente da institucionalidade política.

O engajamento institucional desse movimento de direitos humanos em arranjos participativos e agências governamentais estabeleceu nova concepção de relação com o Estado, em que pesem o recuo da predominância das categorias de conflito e oposição e a emergência de categorias de cooperação, parceria, proximidade e diálogo. Nesse contexto de ampliação dos vínculos com instituições governamentais, os ativistas do CDDH identificam as interações com o governo como de proximidade e diálogo, gestão de programas e convênios governamentais, atuação em instituições participativas e relação de parceria e colaboração na elaboração e gestão de políticas públicas, conforme enfatizam:

Diálogo, oferecer parceria.

Relação de proximidade, diálogo, de busca de garantia de direito, de retorno mais rápido no sentido do atendimento das demandas.

Mais próximo e inserido através de programas do governo; [...] por parte da organização existe um diálogo.

Existe uma aproximação com o governo, já que o CDDH coordena dois programas de governo e já foi beneficiado por emendas [parlamentares].

Havia uma aproximação graças aos canais de participação, mas o CDDH trabalha junto da iniciativa popular.

Uma relação de proximidade, principalmente a partir das políticas do governo Lula voltadas para entidades e organizações como o CDDH.

Relação institucional [...]. Colaboração através de convênio<sup>22</sup>.

Nesse contexto democrático pós-1990, a mudança mais significativa foi a emergência do discurso de cooperação com a esfera governamental, que conformou um novo padrão de interação entre movimento social e Estado. Mas o que significa cooperação? Mais precisamente, o que caracteriza um padrão de interação cooperativo? Quais as implicações do estabelecimento de interações cooperativas com a esfera governamental para o movimento social? Essas relações de cooperação entre sociedade civil e Estado eliminaram o conflito e a contestação?

A noção de 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 da oposição, na medida em que a primeira se caracteriza pela concordância quanto aos fins da ação e a segunda representa desacordo com relação a 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.

<sup>22</sup> Depoimentos de militantes do CDDH extraídos do *survey* (2010).

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 conhecimento e a informação que possuem sobre dada política pública. Três ressalvas são necessárias na noção de cooperação aqui adotada: i) a concordância quanto aos fins da ação raramente é completa, dada a assimetria de poder e de interesses entre os atores sociais e os estatais; ii) a cooperação com o Estado na elaboração, implementação e execução de políticas públicas não é extensiva ao nível do consenso quanto às políticas governamentais; iii) os movimentos são ambivalentes e utilizam uma estratégia de combinação de conflito e cooperação, denominada “cooperação conflitual” (GIUGNI; PASSY, 1998).

O *padrão de interação cooperativo* do CDDH com a esfera estatal é caracterizado pelo estabelecimento de relações de colaboração e parceria na elaboração de políticas públicas e na execução de projetos e programas específicos do governo. A implementação de programas de gestão participativa pelos governos municipal e estadual e a criação de órgãos de direitos humanos motivaram o movimento às relações de proximidade, diálogo e colaboração com a esfera estatal, pois representa a absorção de reivindicações históricas na agenda pública. Na percepção dos militantes, 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 colaborativas têm como consequências o atendimento a demandas históricas do movimento e a influência política na agenda pública.

Nesse contexto de engajamento institucional, por um lado, o estabelecimento de interações cooperativas na relação sociedade-Estado é necessário à influência política do movimento, através das quais ativistas obtêm adequado acesso ao ambiente institucional e aos agentes governamentais; mas, por outro, a ampliação dessa influência depende da habilidade dos atores coletivos em combinar relações de cooperação e de autonomia com o governo. Isso porque o exacerbamento da cooperação pode gerar o excesso de comprometimento e vínculos institucionais do movimento com o Estado, reduzindo sua potencial capacidade de pressão e influência e favorecendo a dependência dos atores coletivos. Motivo pelo qual a cooperação na relação sociedade-Estado deve vir acompanhada por significativa autonomia política, de modo a configurar equilibradamente interações cooperativas autônomas.

Os militantes dessa organização do movimento de direitos humanos reconhecem que relações colaborativas com o governo os expõem a riscos diversos que dificultam um comportamento crítico e autônomo, autodefinidos nos seguintes termos: riscos de atrelamento e cooptação, de dependência e submissão, de distanciamento da base social, de impedimento de ações contrárias e críticas, de vinculação da imagem do movimento com a do governo, de perda da capacidade de discussão e proposição. Naturalmente, a consciência dos ativistas de que relações de proximidade e cooperação com o Estado oferecem riscos de dependência e perda de autonomia não significa necessariamente que assim o são, ou que modelos cooperativos na relação sociedade-Estado são dependentes *a priori*.

## CARLOS, E. Mudanças e continuidades no movimento de direitos humanos...

Endossar essa posição significaria partir de uma compreensão homogênea da ação coletiva que desconsidera a diversidade das configurações sociais e as possibilidades de invenção criativa, como o fazem as combinações dicotômicas que assimilam a cooperação à cooptação e a contestação à autonomia.

No CDDH, os atores identificam a autonomia na relação de cooperação com o Estado e, unanimemente, não correlacionam categorias de dependência e submissão para qualificar essa relação com a esfera governamental. Nesse caso, configura-se um *padrão de interação cooperativo e autônomo*. De acordo com os militantes, essa relação “ajuda a dar maior efetividade às ações do CDDH e ajuda na sua sustentabilidade. [E que] mesmo assim o CDDH consegue manter a independência na sua atuação”<sup>23</sup>. A relação de autonomia com o Estado é também exposta nos seguintes termos:

Embora tenhamos relação de convênio, estamos conseguindo manter uma autonomia política que eu acho que pouquíssimas entidades do país conseguiram. Ou seja, ainda que os recursos advenham do governo, ele não interfere na nossa ação, ele não interfere na condução das nossas políticas, ele não interfere nos nossos posicionamentos. Mas não é porque ele não queira, é porque nós não permitimos (militante do CDDH, entrevista em 18/8/2010).

Essa análise demonstra que não há contradição *a priori* entre cooperação e autonomia e que ambos podem ser combinados num mesmo padrão de ação coletiva, afinal, “institucionalização e independência podem parecer antitéticos, mas podem ser complementares” (DOOWON, 2006, p. 185). Nessa relação entre movimento social 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).

O padrão de interação cooperativo e autônomo do CDDH é propenso ao conflito e à contestação, ao embate e à denúncia de políticas governamentais em situações de não reconhecimento ou não implementação de demandas defendidas pelo movimento. Nesse movimento, 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 a corrupção no aparato estatal e o sistema prisional capixaba nas décadas de 1990 e 2000. A contestação no padrão de interação do CDDH é expressa, ainda, pelo uso de canais e fóruns alternativos à arena política institucionalizada, como a ação judicial e o acesso a organizações nacionais e internacionais de direitos humanos, sendo muitas das suas proposições de cunho contestatório e contrário aos interesses de governos. Nessa trajetória, essas iniciativas complementares de ação possibilitaram a diversificação das arenas para a participação e os 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, as percepções de conflito nas interações cooperativas se consubstanciaram em práticas conflitivas, a exemplo dos protestos e contestações a projetos específicos dos governos.

---

<sup>23</sup> Depoimento de militante do CDDH extraído do *survey* (2010).



Os militantes assinalam, desse modo, que as relações cooperativas com o Estado não eliminam o conflito e a oposição. Na explicação destes: “Nós não temos relação de oposição, nós somos levados a nos opor. A gente faz oposição exatamente pra recuperar algo que está perdido ou pra não perder algo importante [...]”. O ativista apresenta dois exemplos de circunstâncias de oposição do movimento à política do governo, o primeiro se refere à garantia dos direitos humanos no sistema prisional, o segundo, à elaboração do programa estadual de direitos humanos:

A única forma de evitar que se viole mais os direitos dos presos é levar do nível da denúncia e da interpelação para os mecanismos internacionais, não há outro caminho. E isso vale para as demais políticas que dizem respeito aos direitos humanos. Nós queremos que o próprio governo faça o programa estadual de direitos humanos com base no Programa Nacional de Direitos Humanos, o PNDH III. De início nós vamos dialogar pra fazer. Pode ser que a única forma de fazer seja o mecanismo de oposição, nesse aspecto da política de direitos humanos (militante do CDDH, entrevista em 18/8/2010).

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. A capacidade do CDDH em mesclar cooperação e contestação verifica-se ainda nas iniciativas para introdução do plano de lutas nos órgãos do governo, pois, a depender das circunstâncias políticas, os atores coletivos ora são conduzidos à cooperação e à formação de alianças com o governo e com partidos políticos coligados, ora seu reverso, ou seja, são guiados para contestação e oposição ao governo e neutralidade em relação aos partidos políticos da base aliada governamental. A combinação entre cooperação e conflito nas relações com o Estado são assim narradas:

Uma relação de independência e autonomia, sendo que às vezes apoia e outras critica. É uma relação institucional, às vezes contra o governo com denúncias e colaboração através de convênio. Uma relação de troca, em que há um convênio, há uma participação do CDDH em conselhos, por exemplo, mas não é de convivência, havendo conflito também. Sobretudo de cobrança e de denúncia, mesmo se com alguns integrantes dos governos municipais e estadual tem colaboração. É um diálogo necessário, conveniente, de proteção aos direitos humanos na sociedade em geral, inclusive contra o governo, o que torna a relação conflitante<sup>24</sup>.

Esse movimento de direitos humanos representa uma “*cooperação conflitual*” ou um “*padrão de interação híbrido*”, por conjugar cooperação, autonomia e conflito nas relações com o Estado, cujas partes são acionadas circunstancialmente no contexto histórico e político. Pode-se inferir que o “padrão de interação híbrido” – cooperativo, autônomo e contestatório – confere maior poder de influência e pressão ao movimento sobre o governo, na medida em que suas partes, mobilizadas de modo circunstancial, criam um ambiente mais instável e incerto para a negociação política, que é particularmente importante no contexto de engajamento em instituições e de cooperação conflitual nas relações com o Estado.

---

<sup>24</sup> Depoimentos de militantes do CDDH extraídos do *survey* (2010).

## CARLOS, E. Mudanças e continuidades no movimento de direitos humanos...

Resumidamente, no contexto de engajamento institucional, o movimento estabelece interações de cooperação conflitiva com a esfera estatal, com impactos sobre o êxito de suas ações, o acesso aos órgãos governamentais e a influência política. O discurso de colaboração com a esfera estatal não elimina, necessariamente, o de autonomia e de contestação no sistema de relação sociedade-Estado, conformando um padrão de interação híbrido que potencialmente amplia a influência dos atores sociais na agenda pública.

### **Conclusões**

A análise das transformações no padrão de ação coletiva do movimento de direitos humanos, ao longo do tempo, demonstra a correlação entre engajamento institucional nas IPs e mudanças organizacionais, relacionais e discursivas.

O *padrão de complexificação organizacional* – especialização funcional, profissionalização, financiamento público e privado, incorporação de novos objetivos, formalização das estratégias de ação e mobilização interna – caracteriza mudanças no CDDH. No entanto, as teses da institucionalização do movimento não possuem explicação para muitas dessas mudanças e falham ao ignorar as variações nos padrões organizacionais.

Em primeiro lugar, a mudança nos objetivos do movimento não significa sua transformação em grupo de interesse ou partido político, mas o acréscimo de novas finalidades ao objetivo fundacional que expressam novos interesses no contexto democrático. Em segundo lugar, a complexificação organizacional não corresponde à burocratização e à desmobilização do movimento, na medida em que o formato inovador das IPs gera incentivos à emergência de novas formas de mobilização da coletividade. E, em terceiro, a formalização das estratégias de ação, mediante o predomínio de modalidades formais e rotinizadas de encaminhamento das demandas e de formação de alianças com a elite política, é combinada à continuidade no uso de repertórios disruptivos e de protesto público. Em suma, o ativismo configura diferentes padrões organizacionais em diferentes instituições e a sua trajetória varia dependendo do arranjo institucional em que se insere.

O *padrão de vínculos sociais*, correspondente à dimensão relacional do PAC, também sofreu deslocamentos, cuja principal mudança foi o aumento dos vínculos com instituições governamentais. O repertório de relações sociais do CDDH, caracterizado pelo “múltiplo pertencimento” a diferentes segmentos institucionais e da sociedade civil, compreende maior diversificação e pluralização no contexto pós-redemocratização, na medida em que aumenta os vínculos com instituições governamentais e outras entidades ao mesmo tempo em que mantém a relação com movimentos sociais, grupos religiosos, sindicatos e partidos políticos da rede pretérita.

A análise do *padrão de interação sociedade-Estado* caracteriza a heterogeneidade na relação do movimento social com o Estado no contexto democrático. As interpretações do engajamento institucional de movimentos sociais a partir de esquemas evolutivos e cíclicos – do protesto à institucionalização ou da contestação à cooperação – são inadequadas à compreensão das mudanças nos PACs no contexto de interação com instituições de formato inovador. Isso porque tendem a ofuscar os padrões de interação plurais e multifacetados existentes no contexto pós-redemocratização, caracterizados pela combinação entre cooperação, autonomia e contestação, ignorando a continuidade das relações autônomas e conflitivas no cenário de engajamento institucional.

Em última análise, as transformações no PAC do movimento de direitos humanos, no contexto de engajamento nas instituições participativas, são configuradas no bojo de processos de ressignificação da relação sociedade-Estado. A compreensão das mudanças e continuidades na ação coletiva, ao longo do tempo, requer a consideração das configurações tanto institucionais quanto societais, isto é, do contexto de inserção na política institucional e da gênese e conformação dos movimentos. A complexidade dos movimentos sociais torna as explicações dicotômicas limitadas à elucidação da multidimensionalidade na ação coletiva e exige o reconhecimento do caráter mutuamente constituinte das esferas da sociedade e do Estado.

### **Referências Bibliográficas**

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. "A participação no governo Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo". In: *Anais do Encontro Anual da Anpocs*, 35, 2011, Caxambu: Anpocs, p. 1-30, 2011.
- ABERS, R.; VON BÜLOW, M. "Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?". *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, nº 28, p. 52-84, set.-dez. 2011.
- ALONSO, A.; COSTA, V.; MACIEL, D. "Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro". *Novos Estudos*, Cebrap, São Paulo, nº 79, p. 151-167, 2007.
- ALVAREZ, S. et al. "Encontrando os feminismos latino-americanos e caribenhos". *Estudos Feministas*, vol. 11, nº 2, p. 541-575, 2003.
- AVRITZER, L. "Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, p. 43-64, 2008.
- CARLOS, E. "Movimentos sociais: revisitando participação e institucionalização". *Lua Nova*, São Paulo, vol. 48, p. 118-130, 2011.
- \_\_\_\_\_. "Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos". São Paulo. Tese de Doutorado em Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP), 2012.
- CEDH. *Cartilha 15 anos em revista*. Vitória-ES: CEDH, 2011.
- CLEMENS, E. "Repertórios organizacionais e mudança institucional: grupos de mulheres e a transformação na política dos Estados Unidos". *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, nº 3, p. 161-218, jan./jul., 2010.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. Para uma leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: \_\_\_\_\_. (orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, p. 13-91, 2006.
- DIANI, M. Introduction: social movements, contentious actions, and social networks: from metaphor to substance?. In: DIANI, M.; MCADAM, D. (org.). *Social movements and networks*. Relational approaches to collective action. Oxford: Oxford University, p. 1-18, 2003.
- DOIMO, A. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Anpocs, 1995.
- DOOWON, S. "Civil society in political democratization: social movement impacts and institutional politics", *Development and Society*, vol. 35, nº 2, p. 173-195, 2006.
- DOWBOR, M. "A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)". São Paulo. Tese de Doutorado em Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP), 2012.
- GAMSON, W. *The strategy of social protest*. Belmont, California: Wadsworth, 1990.

## **CARLOS, E. Mudanças e continuidades no movimento de direitos humanos...**

- GEORGE, A. L.; BENNETT, A. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2004.
- GIUGNI, M.; PASSY, F. Contentious politics in complex societies: new social movements between conflict and cooperation. In: GIUGNI, M.; MCDAM, D.; TILLY, C. (orgs.). *From contention to democracy*. Lanham, MA: Rowman & Littlefield, p. 81-107, 1998.
- GOLDSTONE, J. Bridging institutionalized and noninstitutionalized politics. In: \_\_\_\_\_. (ed.). *States, parties, and social movements*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-24, 2003.
- GURZA LAVALLE, A. "Após a participação: nota introdutória". *Lua Nova*, São Paulo, vol. 48, p. 13-23, 2011.
- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. 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.
- HANAGAN, M. Social movements, incorporation, disengagement, and opportunities – a long view. In: GIUGNI, M. G.; MCDAM, D.; TILLY, C. (eds.). *From contention to democracy*. Rowman and Littlefield Publishers, p. 3-29, 1998.
- JENKINS, J. C. 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, 1995.
- KRIESI, H. *The politics of new social movements in Western Europe: a comparative analysis*. Minneapolis/London: University of Minnesota Press/University College of London Press, 1995.
- \_\_\_\_\_. La estructura organizacional de los nuevos movimientos sociales en su contexto político. In: MCDAM, D.; MCCARTHY, J.; ZALD, M. (eds.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo, p. 221-261, 1999.
- LANDIM, L. *Notas para um perfil das ONGs – As pertencentes à Associação Brasileira de ONGs*. Rio de Janeiro: Iser, 1995.
- MCDAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. *Dynamics of contention*. Cambridge Studies in Contentious Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- MCCARTHY, J.; ZALD, M. *The trends of social movements in America: professionalization and resource mobilization*. Morristown, NJ: General Learning Press, 1973.
- MELUCCI, A. *Challenging codes*. Cambridge/New York: Cambridge University, 1996.
- MEYER, D.; TARROW, S. (orgs.). *The social movement society: contentions politics for a new century*. Lanham, MA: Rowman & Littlefield, 1998.
- MICHELS, R. *Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna*. Lisboa: Antígona, 2001 [1962].
- MISCHE, A. *Partisan publics: communication and contention across Brazilian youth activist networks*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.
- NEVES, E. P. "As Comunidades Eclesiais de Base e o Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Serra: um encontro de fé e vida na década de 1980". Serra-ES. Monografia de Graduação em História. Centro de Ensino Superior Anísio Teixeira, 2006.
- PIRES, R. R.; VAZ, A. 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, 2010.
- PIVEN, F. F.; CLOWARD, R. *Poor people's movements: why they succeed and how they fail*. New York: Vintage Books, 1979.
- RUCHT, D. El impacto de los contextos nacionales sobre la estructura de los movimientos sociales: un estudio comparado transnacional y entre movimientos. In: MCDAM, D.; MCCARTHY, J.; ZALD, M. (eds.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo, p. 262-287, 1999.
- SADER, E. *Quando novos personagens entram em cena*. Experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980). São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- SKOCPOL, T. *Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*. Cambridge: Belknap Press/Harvard University Press, 1992.
- TARROW, S. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza, 1997.

***OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 20, nº 3, dezembro, 2014, p. 450-479***

---

\_\_\_\_\_. *Democracy and disorder: protest and politics in Italy, 1965-1975*. Oxford: Oxford University Press, 1989.

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, p. 323-370, 2004.

\_\_\_\_\_. “Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas. O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – Primeiras reflexões”. *Colombia Internacional*, vol. 71, p. 63-83, 2010.

TILLY, C. *Regime and repertoire*. Chicago: The University of Chicago Press, 2008.

TOURAINÉ, A. “An introduction to the study of social movements”. *Social Research*, vol. 52, p. 749-788, 1985.

---

Euzeneia Carlos - euzeneiacarlos@gmail.com

Submetido à publicação em agosto de 2013.

Versão final aprovada em agosto de 2014.